

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE – UNICENTRO/IRATI
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR EM
DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO - PPGDC
NÍVEL MESTRADO**

ELĂINE NOVAK LACOMSKI CUNHA

**A prática de um Conselho de Política Pública: a
efetivação da participação social**

**IRATI
2021**

ELĂINE NOVAK LACOMSKI CUNHA

**A prática de um Conselho de Política Pública: a
efetivação da participação social a nível local**

Dissertação apresentada para
qualificação como requisito parcial à
obtenção do grau de Mestre em
Desenvolvimento Comunitário, no
Programa de Pós-graduação
Interdisciplinar em Desenvolvimento
Comunitário (PPGDC), área de
concentração: Desenvolvimento
Comunitário: UNICENTRO-PR.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Raquel Dorigan
de Matos

Catálogo na Publicação
Rede de Bibliotecas da Unicentro

Cunha, Elãine Novak Lacomski

C972p

A prática de um Conselho de Política Pública: a efetivação da participação social a nível local / Elãine Novak Lacomski Cunha. -- Irati, 2021.

xiii, 304 f. : il. ; 28 cm

Dissertação (mestrado) - Universidade Estadual do Centro-Oeste, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Comunitário. Área de concentração: Desenvolvimento Comunitário, 2021.

Orientadora: Raquel Dorigan de Matos

Banca examinadora: Raquel Dorigan de Matos, Gustavo Zambenedetti, Daniele Regina Pontes

Bibliografia

1. Conselhos. 2. Políticas Públicas. 3. Participação Social. 4. Assistência Social. I. Título. II. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Comunitário.

CDD 360



Universidade Estadual do Centro-Oeste
Reconhecida pelo Decreto Estadual nº 3.444, de 8 de agosto de 1997
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO INTERDISCIPLINAR
EM DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO

TERMO DE APROVAÇÃO

ELĂINE NOVAK LACOMSKI CUNHA

“A PRÁTICA DE UM CONSELHO DE POLÍTICA PÚBLICA: A EFETIVAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL”

Dissertação aprovada em 27 de setembro de 2021, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre no Curso de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário, área de concentração Desenvolvimento Comunitário, da Universidade Estadual do Centro-Oeste, pela seguinte banca examinadora:

Dr.^a Raquel Dorigan de Matos (UNICENTRO) – Orientadora

Dr. Gustavo Zambenedetti (UNICENTRO) – Examinador Interno

Dr.^a Daniele Regina Pontes (UFPR) – Examinadora Externa

Irati, 12 de novembro de 2021

Home Page: <http://www.unicentro.br>

Campus Santa Cruz: Rua Salvatore Renna – Padre Salvador, 875 – Cx. Postal 3010 – Fone: (42) 3621-1000 – FAX: (42) 3621-1090 – CEP 85.015-430 – GUARAPUAVA – PR

Campus CEDETEG: Rua Simeão Camargo Varela de Sá, 03 – Fone/FAX: (42) 3629-8100 – CEP 85.040-080 – GUARAPUAVA – PR

Campus de Irati: PR 153 – Km 07 – Riozinho – Cx. Postal, 21 – Fone: (42) 3421-3000 – FAX: (42) 3421-3067 – CEP 84.500-000 – IRATI – PR

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho às pessoas que lutam pela efetivação da participação social cotidianamente. Aos sujeitos que compreenderam o que é Estado democrático de direito e labutam diariamente pela conquista plena da Democracia.

AGRADECIMENTOS

Eita!!!

Eis que o grande dia chegou... inúmeros dias, que se transformaram em meses e, por conseguinte em mais de dois anos...

O sonho do Mestrado, perpassou ainda, pelo desafio de vivenciar e fazer uma pesquisa em meio a uma Pandemia Mundial, registra-se aqui a Pandemia do Covid-19, como ficou conhecida... Foi luta, é luta, e será por um tempo...

Fazer Mestrado era um sonho desafiador, que ficou na caixinha por alguns anos, até que em 2019 decidi viver esse mega desafio estudantil, mega pois trabalho e estudo, e nas horas vagas aprecio a vida de um jeito que tento fazer ser leve e feliz... Mas, apesar dos pesares, das agruras, esse período foi imenso de desafios pessoais, profissionais, familiares e de partilha...

Talvez nas próximas linhas eu não consiga transcrever toda a essência que foi viver esse desafio... pode ser que você que partilhou direta ou indiretamente comigo essa jornada, não se identifique de maneira pronta, porém saiba que se você demonstrou afeto, preocupação, me incentivou quando eu queria desistir, me acolheu quando chorei de preocupação, por me sentir pouco acolhida por determinados sujeitos que eram, talvez, importantes no processo, por estarem comigo em situações que influenciavam diretamente para a conclusão dessa etapa, a seu modo me deu Parabéns e disse estar orgulhoso(a) por eu estar conseguindo essa conquista, saiba: Você está aqui... neste momento, lembro de ti, de cada gesto, de cada atitude, de cada partilha, de cada comportamento... E eu sou imensamente grata pelo processo... toda luta tem seu dia de glória!!!

O Ser mais agraciado neste momento é DEUS!!! Ele sabe de todas as minhas vivências, desde o ato da inscrição, até você conseguir ler essas palavras. Deus obrigada por todo seu amor e cuidado para comigo... Sua graça e misericórdia me acolhem e me sustentam cotidianamente.

Aos meus familiares que compreenderam minhas ausências, apesar de reclamarem em várias situações: Lãine você nunca para de estudar ou Lãine deixe esses livros um pouco e vem aqui tomar um mate comigo (frases do meu Pai que é gaúcho e ama um chima...) e, ao fazer menção a essas frases como pequeno exemplo das faltas que fiz e vivi, mas por este propósito: Tornar-me Mestre!!!

Registro aqui meu amor eterno e gratidão ao Sr. Antonio e a Sra. Eloá, meus pais, nós sabemos das lutas que foi e ainda é, às vezes, a Lãine estar aqui... Gratidão infinita, pelas inúmeras vitórias que tiveram comigo desde o meu nascimento e por nunca, mesmo diante das inúmeras dificuldades, terem deixado de me cuidar, me acolher e me proteger...

Menciono aqui meus adoráveis irmãos: Elisiane e Tiago, meus queridos Li e Ti como me refiro a vocês, obrigada pelas partilhas... cada um a seu modo, me faz bem. Letícia minha Filhota do Coração e agora, na caminhada, ganhei a Elisa, minha Superbaby, vocês me fazem ser mãe do coração e aprendo com as duas o significado concreto de cuidado e proteção.

Eduardo, gratidão pela partilha da vida, por acompanhar esse processo, por dar apoio e até rir quando eu dizia vou estudar e ficava horas sem ir do nada a lugar nenhum, hahahaha, 'cérebro', às vezes da pane... é luta minha gente. Então, obrigada por preparar meus alimentos (já que tenho pavor de cozinha e uma agenda louca), por me ajudar a superar a luta medrosa de dirigir até Guarapuava naquela serra doida – mesmo querendo ir, com a desculpa de auxiliar, já que adora andar por aí -, hahaha, agora estou um orgulho, hehehe; compreender a maior parte do tempo meus horários e escolhas..., por tentar contribuir, a seu modo, para meu processo estudantil e laboral... Que a Primavera sempre nos encontre...

Aos demais familiares, desculpa pelas ausências... Mas, no coração vocês sempre estiveram e cá continuam...

Aos meus Amigos e Amigas: como sou meio nômade (exagero de alguns kkk), e tenho vocês em cidades distintas, a distância já era fator dificultador, meu 'amigo Mestrado' contribuiu ainda mais, hehehe, para nos vermos com menos frequência. Mas, saibam, assim que der, irei em todas as cidades lhes visitar e quero muitos abraços... E vocês estão aqui nesse processo, nessa conquista, juntinhos comigo 'Meus Consagrados(as)', em especial de Irati e Ponta Grossa (os mais pertinhos, hahaha)...

Neste momento, preciso registrar meu agradecimento à Cláudia, por toda a acolhida que me deste durante esse período (pernoites, alimentação, etc. serviço de Hotel completo, rsrsrs). Você é minha mãe do coração, hehehe, e mãe faz essas coisas com afinco. Brincadeiras a parte, Obrigada por me acolher e cuidar de mim... E até por dizer: "Viu... Não sei porque que que você tinha que ter ido embora..." Irati com certeza é mais afetuoso e me encanta por ter você Minha Querida!

Contudo, a jornada pandêmica me fez olhar e ver de maneira efetiva para pessoas do meu atual cotidiano... Então, registro aqui (pelos apelidos carinhosos) Mharylú e Claython, vocês foram significativos e afetuosos em meio ao caos. Obrigada pela acolhida e partilhas, enfim, serei Mestre... luuupiiiiiii!!!

Ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Prudentópolis *lócus* da minha pesquisa. Desejo que continuem sendo espaço de participação social e almejo que a democracia participativa realize-se em vossas vivências. Do mesmo modo, agradeço aos sujeitos dessa pesquisa, obrigada por doarem a mim e ao universo científico, parte das vossas vivências no CMAS e no processo de construção coletiva da Política Pública de Assistência Social. Para vocês, registro aqui Beijinhos Científicos...

Aos meus parceiros(as) de luta diária, Equipe de Trabalho da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de Prudentópolis: Muito Obrigada!!!, pela compreensão de minhas ausências e trocas de turnos laborais. Neste momento, amplio tais agradecimentos a todos que direta ou indiretamente contribuíram para isso, desde a pessoa responsável por receber meu protocolo de solicitação de afastamento em alguns períodos, mesmo que a reposição ocorresse em outros, para fins estudantil, passando pelos responsáveis pela análise e liberação, aos sujeitos que receberam e apreciaram mês a mês meu processo de estudo e trabalho, visando dar transparência aos procedimentos desta jornada. E de modo, bastante carinhoso a minha Equipe direta de trabalho do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), por cada manifestação de apoio e diálogo a respeito da minha pesquisa,..., além de me auxiliarem com a compreensão da organização da minha agenda laboral. De modo que aqui registro o meu 'Obrigada' para minhas estagiárias e estagiários diretos nesse período, vocês foram hiper importantes. Deixo marcado aqui o meu 'Muito Obrigada!' a minha Equipe Técnica (assistentes sociais e psicólogos)... Agradeço a cada um de vocês que, a seu modo..., contribuiu para esse processo...

A Universidade Estadual do Centro-Oeste (UNICENTRO) – campus de Irati - que o espaço educacional público e de qualidade tenha cada vez mais valor humano nas vossas atuações e seja arduamente protegido.

Do mesmo modo, estendo aqui meus agradecimentos ao Programa de Pós-Graduação Interdisciplinar em Desenvolvimento Comunitário (PPGDC), que as mãos que o executam sejam fortes para ampliá-lo com qualidade e para que a educação

pública efetive-se cada vez mais como direito do cidadão e, que os frutos do PPGDC alcancem resultados profícuos na comunidade. E aos meus colegas do curso de Mestrado em Desenvolvimento Comunitário, agradeço a cada um pelos momentos de construção coletiva de conhecimento, que a gente possa partilhar de outros processos de aprendizagem... Gratidão por vocês existirem. Em especial, registro aqui a Fran, minha parceira de Orientadora; Steh, Jô (minha amiga desde os tempos de trabalhadora do Sistema Único de Assistência Social de Irati, que me chama carinhosamente de Nhanhe), Andri (amiga de caronas e deslocamentos semanais por um longo período); Rodrigo,... Enfim, Obrigada por dividirem artigos comigo, hehehe, a gente cansava, mas compartilhava muito carinho e eu amava nossos cafés reflexivos.

E neste momento, de forma toda especial e com muita gratidão, chegou a hora de ‘falar’ da minha Orientadora Raquel. Professora Raquel Dorigan de Matos sua luz e inspiração ao transmitir conhecimento são mágicos, aprendi e aprendo a cada partilha nossa. Agradeço por ter escolhido caminhar comigo, por transmitir seu conhecimento, por me incentivar quando eu me sentia triste, perdida, frustrada diante da realidade encontrada..., por sempre sinalizar uma saída, mas acreditar no meu potencial de encontrá-la. Nossas orientações transformavam-se em conversas longas e profundas sobre o Mestrado, a vida, a situação do país, enfim, temas que perpassam esta pesquisa e seguem... Agradeço por ser compreensiva com a junção da Elãine estudante e trabalhadora, e ainda assim, sempre dizer: Elãine você tem muita facilidade para a escrita, às vezes, preciso de um tempinho maior para ler seus trabalhos, hahaha. De modo que preciso registrar aqui, e mais do que isso, escrever mais uma vez Obrigada por ler cada linha escrita, mesmo as que foram refutadas no processo, isso me faz ter ainda mais orgulho de ter partilhado com você esse processo, pois eu sabia que mesmo que fosse reestruturada a ideia, readequada a ação, ela seria apreciada e contextualizada por ti, você é uma Professora e Orientadora real, concreta, sua fala e prática conectam-se. Esta dissertação também é fruto do seu olhar afetuoso e apurado como pessoa e professora! Muito Obrigada por ser você e como disse, por trilhar essa jornada comigo. Enfim, paramos por aqui... A vida segue..., e que em breve a gente esteja juntos novamente... GRATIDÃO!!!

“Para nós os grandes homens não são aqueles que resolveram os problemas, mas aqueles que os descobriram” (Albert Schweitzer).

*Por um mundo onde sejamos socialmente iguais,
humanamente diferentes e totalmente livres.*

(Rosa Luxemburgo)

Todas as vitórias ocultam uma abdicação.

(Simone de Beauvoir)

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1: LIMITES DE PRUDENTÓPOLIS.....	144
FIGURA 2: POPULAÇÃO.....	145
Figura 3: Economia.....	146

LISTA DE ABREVIATURAS

CF	Constituição Federal
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDH-M	Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPAS	Política Pública de Assistência Social
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
2. EMBASAMENTO TEÓRICO.....	27
2.1 O Estado e a vivência social.....	28
2.1.1 Estado e política.....	28
2.1.2 Teoria geral do Estado na visão de Nicos Poulantzas e sua relação com a sociedade civil.....	21
2.1.3 Sociedade e Estado: relação pré e pós à constituição e ao papel designado na relação humana.....	45
2.1.4 Sociedade civil: processo organizativo e relações estabelecidas.....	52
2.1.5 Estado democrático de direito na conjuntura brasileira.....	59
3. TEORIA DO RECONHECIMENTO EM NANCY FRASER: PERCEPÇÕES E APONTAMENTOS SOBRE RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO.....	78
4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	98
4.1 Conselhos gestores e a participação social.....	116
4.2 A Política Pública de Assistência Social: avanços e retrocessos.....	120
4.3. Os Conselhos como espaço de efetivação da Política Pública de Assistência Social.....	130
4.4 Conselho Municipal de Assistência Social de Prudentópolis - Paraná.....	143
5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	152
6. O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A MATERIALIZAÇÃO DE SUAS AÇÕES: análise das atas e Resoluções no período de 2019 e 2020 e a atuação no Conselho a partir da percepção dos seus membros.....	166
6.1. O Conselho Municipal de Assistência Social: a materialização das suas ações.....	171
6.2. A Paridade e a participação social no Conselho Municipal de Assistência Social.....	193
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	219
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	225
APÊNDICE A – Estado da Arte - CONSELHOS MUNICIPAIS: diferentes construções teóricas.....	237
APÊNDICE B - Reuniões Ordinárias do CMAS - Atas 2019.....	284
APÊNDICE C - Reunião Comissões do CMAS em 2019.....	290
APÊNDICE D - Resoluções do CMAS em 2019.....	296
APÊNDICE E - Reunião Ordinária do CMAS - Atas 2020.....	299
APÊNDICE F - Reunião Comissão em 2020.....	300
APÊNDICE G - Resoluções do CMAS em 2020.....	301

RESUMO

Esta pesquisa buscou refletir sobre a prática de um Conselho Municipal na política pública de Assistência Social no município de Prudentópolis (PR). Trata-se de uma pesquisa qualitativa a qual procurou compreender, com base na análise do discurso, e na Epistemologia Crítica do Concreto como os membros do órgão colegiado e um representante da Secretaria Municipal de Assistência Social percebem-se como sujeitos no processo participativo do Conselho, considerando a participação social estabelecida após o Estado democrático de direito, ponderando a construção coletiva das políticas públicas e as ações de controle social exercidas pela população na construção, monitoramento e avaliação destas, neste caso em específico, a política pública de assistência social. A coleta dos dados primários deu-se por meio de entrevistas semi-estruturadas com sujeitos da pesquisa acima mencionados, quanto aos dados secundários estes referem-se as atas e documentos elaborados pelo órgão colegiado nos anos de 2019 e 2020, bem como legislações que regulamentam o Conselho no município. A partir deste estudo pode-se perceber que, o órgão colegiado apesar de estar estabelecido há anos, considera-se aqui o rodízio entre os membros de tempos em tempos, não exerce de forma contínua e clara em determinados momentos e questões a sua real função, qual seja o processo de construção coletiva, monitoramento e avaliação da política pública de assistência social, o Conselho aparece em muitos atos apenas como um lugar que referenda ações da administração pública, não se visualiza um Conselho deliberativo e propositivo, com atuações que incentivem e possibilitem a participação social. Nesta conjuntura, verifica-se um órgão colegiado restrito a ações pontuais e pró-forma na sua existência. Observa-se a carência de atos que concretizem de fato e de direito este órgão colegiado de acordo com os princípios para o qual foi gestado, qual seja, a participação social e controle social, visando uma política pública estatal, coletiva e garantidora de direitos. Resultados obtidos dão conta que o CMAS apresenta uma representação que não corresponde com o real fundamento da participação social, considerando que a participação de seus membros não é efetiva em virtude de uma atuação restrita apenas ao rol de membros, em determinadas circunstâncias nem mesmo os conselheiros(as) têm clareza da sua função e/ou conseguem participar das reuniões, verificando-se uma atuação mais diretiva por parte do setor governamental. Tal organicidade prejudica a efetiva realização da natureza do CMAS, em que temáticas de interesse da coletividade não são pautadas, favorecendo desta feita, o caráter instrumental deste. Os documentos produzidos apresentam dados e informações, em sua maioria no estilo *checklist*, o que contribui para uma atuação do Conselho restrita e velada, uma vez que não se constatou canais de divulgação externa do CMAS, verificando-se, deste modo, que em muitos momentos efetiva-se uma função pró-forma do CMAS em detrimento dos reais pressupostos da participação social e de um espaço de construção coletiva e proativa da PMAS.

Palavras-chave: Conselhos; Políticas Públicas; Participação Social; Assistência Social.

ABSTRACT:

This research sought to reflect on the practice of a Municipal Council in the public policy of Social Assistance in the city of Prudentópolis (PR). This is a qualitative research which sought to understand, based on discourse analysis and on the Critical Epistemology of Concrete, how the members of the collegiate body and a representative of the Municipal Social Assistance Department perceive themselves as subjects in the Council's participatory process. , considering the social participation established after the democratic rule of law, considering the collective construction of public policies and the actions of social control exercised by the population in the construction, monitoring and evaluation of these, in this specific case, the public policy on social assistance. The collection of primary data took place through semi-structured interviews with the aforementioned research subjects. As for the secondary data, these refer to the minutes and documents prepared by the collegiate body in the years 2019 and 2020, as well as the legislation that regulates the Council in the municipality. From this study, it can be seen that, despite being established for years, the collegiate body is considered here to rotate between members from time to time, it does not exercise its real function continuously and clearly at certain times and issues. , which is the process of collective construction, monitoring and evaluation of public social assistance policy, the Council appears in many acts only as a place that endorses public administration actions, a deliberative and propositional Council is not seen, with actions that encourage and enable social participation. In this juncture, there is a collegiate body restricted to punctual and pro-forma actions in its existence. There is a lack of acts that implement in fact and in law this collegiate body in accordance with the principles for which it was created, that is, social participation and social control, aiming at a public, collective and guarantor of rights. The results obtained show that the CMAS presents a representation that does not correspond to the real foundation of social participation, considering that the participation of its members is not effective due to a performance restricted only to the list of members, in certain circumstances not even the directors (as) are clear about their role and/or are able to participate in the meetings, verifying a more directive action by the government sector. Such organicity hinders the effective realization of the nature of the CMAS, in which themes of interest to the community are not guided, thus favoring its instrumental character. The documents produced present data and information, mostly in a checklist style, which contributes to a restricted and veiled role of the Board, since there were no channels of external dissemination of the CMAS, thus verifying that in many moments a pro-forma role of the CMAS takes place at the expense of the real assumptions of social participation and a space for collective and proactive construction of the PMAS.

Keywords: Advice; Public policy; Social Participation; Social assistance.

1. INTRODUÇÃO

A vida em sociedade é regida pelo sistema de mercado, preceito este que apresenta em sua execução a adoção de medidas e ações que revelam e reforçam as desigualdades entre os homens, tendo em vista que a partir da efetivação desse sistema dividiu-se os sujeitos em classes, possibilitando para alguns indivíduos o acesso a bens e serviços de maneira ampliada e para outros nem tanto, já que a divisão social em classes, viabiliza para uma parcela mínima da sociedade a satisfação ampla das suas necessidades, enquanto que a maioria da população precisa vivenciar a dificuldade e, por vezes a impossibilidade de satisfazer de forma digna suas necessidades básicas. Assim, considerando esta dinâmica de interação entre os homens, a classe dominante acaba por reger a condução das questões sociais, econômicas, políticas e, portanto, do mesmo modo normatiza o Estado.

A respeito dessa construção social a partir da subdivisão populacional em classes e da legitimação do sistema capitalista, Galbraith (1980) elucida que no Século XIX os pensadores estudavam alternativas que justificassem o capitalismo, naquela época os homens encontravam razões, às vezes, até de teor religioso para explicar porque uns têm tanto e outros têm a própria sobrevivência comprometida e, foi com esse entendimento que se edificou a sociedade que é vivenciada na atualidade.

Em complementariedade a essa afirmação Mézáros (2002) pontua que o mundo atual é coordenado pelas normas e diretrizes do capital, logo todas as relações estabelecidas nas interações humanas e institucionais, aqui se faz menção ao Estado, encontram-se imbricadas das normativas e do regime organizacional do mercado, fato este que torna real o quanto a sociedade é injusta com determinados grupos tornando-os invisíveis na estrutura política, econômica e social. De modo que Mézáros compreende que o desafio da sociedade é traçar estratégias de convivência e intercâmbio humano que visem a superação do sistema vigente, de maneira a tornar toda a população parte do sistema, tendo, então seus direitos reconhecidos e assistidos pelo Estado, nas suas diversas instâncias de atuação.

Considerando que o Estado, é permeado pelas normas do sistema capitalista, tendo em vista que este sistema condiciona as relações humanas, Poulantzas (1980) descreve que o Estado formado e instituído com base nessa

concepção, adota competências e habilidades que validam a sociedade capitalista constantemente, assim prontamente esta instituição estabeleceu mecanismos e organizações e detém a normatização e regulação, que, por conseguinte corroboram para as desigualdades sociais, a divisão de classes, o *déficit* de reconhecimento de direitos da maioria da população.

Frente a isso os sujeitos, em especial aqueles pertencentes as classes que nem sempre possuem lugar de vez e voz frente ao sistema que governa e regulamenta a vivência social, passaram a ter a necessidade de lutarem por seus direitos, no intuito de construir um Estado mais amplo e aberto à reconhecer as demandas da população, de maneira a não priorizar uma classe em detrimento de outra. Assim, uma das alternativas seria buscar pelo processo político construir uma nova estrutura social que possibilitasse aos homens terem suas necessidades reconhecidas.

Todavia Faria (2004) pontua que todo regime político objetiva elaborar respostas, inclusive com antecedência, para as demandas que surgem no transcorrer do tempo, logo o entendimento que se constrói não segue uma linha de emancipação do sujeito, de reconhecimento e redistribuição de direitos, ao contrário o que se observa é uma atuação do Estado e do sistema capitalista que visa coibir possibilidades de ações imprevistas, que possam vir a representar uma alternativa de ruptura com o modelo estabelecido.

Neste sentido, Mueller e Surel (2002) discorrem que o Estado ao mesmo tempo que é produzido pela sociedade, também a produz, ponderando as relações econômicas, políticas e sociais que se formam nas interações humanas e, é neste emaranhado ideológico, com interesses difusos, que se elaboram as políticas públicas, as quais são legitimadas e executadas pelas instituições, que representam o fator de ordem, delimitam regras de convívio, de modo que a política assume o papel de interpretação do mundo, tornando acessível e/ou aparente a vivência e as necessidades humanas, com o objetivo de que as demandas por direitos sejam validadas. De maneira que romper com esse modelo, requer a construção de um processo de conscientização coletiva (MÉSZÁROS, 2007).

A vivência em sociedade é permeada por diversas contradições, considerando que as relações humanas, são mediadas por desejos e interesses, estes individuais e coletivos, seja na interação social entre os homens e/ou entre estes e as instituições. Yamamoto (2013) descreve que as relações que ocorrem em

sociedade possuem caráter autoritário, e esta interação humana, regulada, possui conexão com as instituições, ideologias, processos sociais, o que reforça a dominação de uma classe em detrimento de outra.

Assim, nesta questão da construção das relações humanas e, por conseguinte da regulação da convivência em sociedade, foi delegado ao Estado a função de estreitar o espaço político e jurídico, já que se tornou função do Estado normatizar e regular a sociedade e suas diversas nuances, no que diz respeito ao convívio humano, que está atrelado às demandas, não apenas políticas, mas também econômicas.

De modo que na visão de Yamamoto (2013) a partir das relações que se formam no núcleo do poder burguês, surgem entendimentos e percepções que vão gerando um processo de redução do Estado, tornando a atuação deste mínima, considerando aqui a adoção de ações por parte desta instituição que ampliem direitos, que opere em favor dos cidadãos e, não se tornando apenas um Estado que, por meio da ideologia propagada pela estrutura social vigente, portanto ditada pela classe dominante, estabeleça condições para que as relações sociais, econômicas e políticas, aconteçam de maneira a não gerar um enfrentamento ao fundamento de Estado mínimo.

Assim sendo, desenvolve-se uma atmosfera que solidifica e propaga entre os homens a compreensão de que a organização econômica pode operacionalizar-se de maneira vantajosa em detrimento de uma interação de ampliação da dinamização de fatores que visem uma posição que legitime a vontade do coletivo. Entende-se, assim que o Estado consiste em “todo o complexo de atividades práticas e teóricas com os quais a classe dirigente não só justifica e mantém o seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados” (GRAMSCI, 2000, p. 331).

Na relação entre os sujeitos, a concepção de Estado e sociedade formulada pela classe dominante sobrepõe-se aos anseios da classe dominada, gerando a primazia do reconhecimento das demandas individuais em detrimento das que seriam coletivas, a ponto dessa relação ser legitimada por todos, tendo em vista as mediações que se formam na vivência social. Existe nessa conjuntura, portanto, intenções e interesses particularizados de um grupo específico e, é por meio dessas relações sociais que se formula a busca pela formação de um Estado democrático

de direito, tendo como primazia a ampliação da democracia e, por conseguinte da participação social.

Boaventura de Souza Santos (2011) pontua que o processo de redemocratização, consolidado na Constituição Federal (CF) de 1988, possibilitaram uma maior credibilidade ao que o autor denomina de uso da via judicial como uma opção para validar direitos. Os sujeitos passam a ter conhecimento dos seus direitos e, para além disso, começam a reivindicá-los e observando se tais direitos estão materializados nas políticas sociais ou no desenvolvimento do Estado e, recorrem aos tribunais quando seus direitos e demandas não são reconhecidos. “O Sistema judicial é responsável por prestar um serviço equitativo. [...]. Tendo como partida a ideia de que as sociedades assentam no primado do direito e não funcionam eficazmente sem um Sistema jurídico eficiente, justo, [...]” (BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS, 2011, p. 31). Formulou-se nesta perspectiva um campo contra-hegemônico, em que o cidadão torna-se consciente das mudanças constitucionais, os direitos significativos que esta nova roupagem legislativa incorporou.

O Estado apresenta-se como um espaço de experimentação política, assim o Estado democrático precisa fundamentar-se em dois princípios, qual seja, deve assegurar que igualdade de oportunidades, para que decisões distintas tenham o mesmo espaço de consolidação, assegurando institucionalidade democrática. Ao mesmo tempo necessita assegurar referência mínima de inclusão, para que seja oportunizando a cidadania ativa, participação social, em que a ideia de instabilidade institucional seja suplantada pela deliberação democrática. Para que o Estado almeje a justiça social, propicie critérios de igualdade, qual sejam de redistribuição e de não-discriminação, ou seja, parâmetros de reconhecimento (BOAVENTURA DE SOUZA SANTOS, 2011). É neste processo que se institui as políticas públicas.

Assim sendo, a participação social é um dos princípios organizativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) estabelece que um dos desafios que se apresenta é consolidar os eixos estruturantes da Política Pública de Assistência Social (PPAS), ou seja, efetivar da participação popular, tornar de fato e de direito o cidadão usuário parte dessa política, assim a promulgação da PNAS (2004) procurou apontar a bravura de se construir novas bases que solidificassem a relação entre o Estado e a Sociedade Civil. Deste modo, a PNAS (2004) ressalta a importância da criação de espaços que

consolidem a participação popular, por meio da estruturação de espaços que priorizem a vez o voz dos sujeitos, considerando nesse processo os Conselhos.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) regulamenta os Artigos 203 e 204 da CF de 1988, os quais elucidam que a Assistência Social deverá ser acessada por quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, tendo, para tanto como objetivos proteger à família, garantindo aos seus membros proteção em todos os ciclos de vida, favorecendo a convivência familiar e comunitária, acesso e integração com o Mercado de trabalho, a fim de que os direitos dos cidadãos sejam assegurados e usufruídos por aqueles, inclusive com auxílio de renda e transferência de renda, em especial aos sujeitos que se encontram em condição de vulnerabilidade social¹. De modo que, as intervenções estatais no âmbito da PPAS deverão ser preferencialmente executadas por meio de recursos do orçamento da seguridade social, por meio da descentralização político-administrativa e participação da população.

Yasbek (2009) relata que a aprovação da LOAS no ano de 1993, apresentou inovações de caráter civilizatório, em especial no que se refere ao pleito dos direitos sociais, assim sendo a presente legislação apresentou mudanças significativas ao sinalizar a nova estrutura institucional para a Assistência Social, consolidando seu caráter de direito não contributivo, indicando como imprescindível o elo entre os setores econômico e social, em que o Estado tem primazia na condução da referida política, explicitando a importância da ampliação do processo de universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais, atuação esta correlacionada a participação da população.

A LOAS (1993) inovou também ao sugerir o controle da sociedade na gestão e execução da PPAS, pois anterior a sua publicação tal temática era desconsiderada no mecanismo de efetivação da referida política pública. De tal modo, que na concepção de Yasbek (2009) não restam dúvidas quanto as transformações substantivas na área da Assistência Social, mudanças estas que favorecem a superação do entendimento desta política voltada para ações de caráter assistencialista e, portanto da visão desta como não política para o campo da política pública.

1 "A idéia de vulnerabilidade social indica uma predisposição à precarização, vitimização, agressão" (SPOSATI, 2009, p.34). A autora ainda complementa que "[...] atuar com vulnerabilidades significa reduzir fragilidades e capacitar potencialidades" (SPOSATI, 2009, p. 35).

A participação social é prescrita na LOAS (1993) e na PNAS (2004) de forma que a presente legislação e normativa da política prevê que a condução e efetivação da PPAS contará com a participação ativa da população e dos agentes que executam esta política pública, em um trabalho conjunto com as três esferas de governo, municipal, estadual e federal.

Neste sentido Yasbeck (2009) faz menção aos Conselhos, compreendendo que a criação deste possibilita um espaço de discussão e tomada de decisão acerca da condução da Assistência Social, enquanto política pública, direito do cidadão e dever do Estado torná-la o mais acessível possível à população, objetivando a garantia de direitos sociais. Portanto, a participação social apresenta-se como uma das ações essenciais no âmbito desta política, por tornar a relação entre Estado e sociedade civil mais próxima tanto no que diz respeito a condução dos serviços, programas e projetos, quanto no que se refere ao processo de formulação de novas possibilidades de atuação e de controle das ações já pactuadas e executadas.

Para Gohn (2001) a participação social no que diz respeito aos mecanismos de deliberação das políticas sociais estão em constante evolução, no período compreendido entre os anos de 1930 e 1960, revestiam-se de caráter acima de tudo consultivo e, possuíam como objetivo principal, a escuta de especialistas e a incorporação de trabalhadores e empregadores na abrangência de determinadas políticas sociais. Deste modo, formulou-se um reconhecido processo histórico inerente a participação social e os conselhos participativos no âmbito das políticas públicas, nesta época a maior ênfase era dada a política relacionada a questões da previdência social.

A democratização da PPAS remete à compreensão da instauração de mecanismos de mobilização e envolvimento de distintos atores sociais, sejam estes representantes da administração pública, trabalhadores que executam diretamente os serviços, programas e projetos da área de Assistência Social e usuários diretos e indiretos da efetivação da PPAS, possibilitando-lhes poder de interferir, propor e deliberar acerca dos serviços, programas e projetos da Assistência Social.

Jaccoud (2009) descreve que a seguridade social, estabelecida pela CF de 1988, surgiu atrelada a asserção da participação social na gestão inerente a política. Procurou-se assegurando a participação social, dar respostas às questões correlacionadas à democratização do Estado brasileiro, acrescentando o comprometimento dos sujeitos nos mecanismos de decisão e implementação das

políticas sociais, bem como no controle das ações de cunho estatal. Neste sentido, a participação social representa em suas diferentes formas um agente valioso, uma vez que tal questão em suas distintas frentes de atuação, no sistema brasileiro de proteção social, geram mudanças importantes naquele, tendo em vista que a sua institucionalização, enquanto espaço que propicia o debate, gera deliberação e controle das políticas, estruturou-se, basicamente, em todo o rol de políticas sociais, em especial, com a criação dos conselhos paritários.

Neste processo a institucionalização dos Conselhos almejava promover a transparência nos processos deliberativos e na gestão, dando visibilidade às atuações dos agentes públicos, e consolidando a importância da democratização nos atos decisórios, na atualidade os Conselhos dão existência a uma complexa rede de acompanhamento, deliberação, fiscalização e aprovação de ações do Estado, em suas distintas esferas de atuação, numa ação conjunta que mobiliza a sociedade brasileira na arena de projetos e propostas de ascensão das políticas sociais (JACCOUD, 2009).

Sposati (2009) discorre que Assistência Social, assim como qualquer política da área social, encontra-se numa arena de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições. Portanto, o caminho para sua efetivação, enquanto política de direitos não está aquém do processo histórico entre as conexões que se estabelecem perante as distintas forças sociais. Para tanto, é essencial que se entenda o conteúdo provável dessa área e de seus encadeamentos no processo civilizatório da sociedade brasileira.

Couto (2009) pontua que o SUAS trouxe uma nova concepção de sistema orgânico, contando com uma conexão entre as três esferas de governo, em que esta ligação apresenta-se como sendo imprescindível para a efetivação desse sistema. Sem olvidar, que no princípio, os municípios, *locus* da concretização da política, sinalizavam que a transferência de responsabilidades, acontecia sem ter um respaldo de que seria executado uma reforma tributária e, ainda sem contar com a aplicação direta de recursos, os quais apresentavam-se restritos. Predominava, assim, a centralização da política na esfera federal e, portanto a realização de programas e serviços estavam alinhados a uma única fonte de financiamento.

De tal modo, que atrelado a essa situação, somente a criação de espaços físicos, não torna viável a concretização das ações para a qual tais ambientes foram estabelecidos. Existe, em relação a isso, a obrigação de concentrar o diálogo e o

debate acerca do real significado desses locais, o que torna indispensável ter-se discussões a respeito dos serviços, da estrutura, da garantia de acessos, bem como dos processos de qualificação e avaliação, é imprescindível que estas questões sejam observadas e dialoguem com o entendimento de controle social, temas estes que podem originar-se a partir de mecanismos de acompanhamento, monitoramento e avaliação da forma de gerir o próprio Sistema, uma vez que a gestão, no âmbito do SUAS, é primordial para a sua efetividade e, por conseguinte para que ocorra a estabilização e fortalecimento daquele, logo fazer uso de instrumentos de planejamento participativo e alicerçar as ações e intervenções na proposição da democratização dos espaços e, logicamente na validação de direitos sociais de cunho universal e emancipatório, (COUTO, 2009).

Malmegrin (2010) relata que no processo de descentralização Estado-Sociedade, a questão da descentralização acontece por meio da democratização, esta inerente a gestão da possibilidade decisória e recursos, os quais geralmente encontram-se atrelados as unidades estatais e governamentais, ou seja, a ação usualmente ocorre do setor público, para a sociedade.

Ponderando os apontamentos acima expostos, compreende-se que o Estado é forjado pela sociedade para estruturar a vivência social, tornando as relações humanas reguladas pelo poderio do capital. E é nesse contexto que a população busca um espaço na relação Estado e sociedade para que suas demandas sejam reconhecidas e, assim o sendo, que possam ser respondidas por meio das políticas públicas elaboradas pelo Estado em coparceria com a os mandatários por ações e intervenções estatais. De modo que a construção de um Estado com caráter democrático e que disponibilize e concretize espaços que tornem possível a interação dos agentes da administração pública com os sujeitos que requisitam que seus direitos sejam contemplados na atuação estatal, por meio das políticas públicas, torna-se imprescindível.

A participação social, portanto, desempenha um papel importante nesse processo de busca pela aproximação entre o Estado e a sociedade civil, por representar a tentativa de elo entre as partes, proporcionando aos sujeitos mandatários de ações que visem a legitimação de seus direitos, um espaço de possibilidade de interação com o Estado. Dentre destes ambientes que se propõe a ampliar o processo de entrosamento entre o Estado e a população, tem-se a materialização dos Conselhos inerentes às políticas públicas. Assim, neste estudo

pretende-se compreender a forma como a PPAS efetiva-se na relação entre o Conselho e a administração pública.

Esta pesquisa tem por propósito analisar o processo de participação social no âmbito do CMAS de Prudentópolis, considerando o objetivo para o qual este órgão colegiado foi instituído frente a PPAS, no ano de 1995. Desde então, o CMAS vem atuando por meio de seus conselheiros(as) na efetivação da Política Municipal de Assistência Social (PMAS).

Considerando as mediações que permeiam o Estado, bem como a problematização anteriormente apresentada, o presente estudo tem como questão problema: Como se apresenta a participação social no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Prudentópolis, Paraná? Assim o objetivo geral da pesquisa é: Descrever o processo de composição do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município de Prudentópolis, Paraná e analisar a materialização da participação social no âmbito deste, a partir da percepção dos seus membros. Os objetivos específicos são: Identificar como se dá o processo de publicidade do processo de eleição para a composição do CMAS; Verificar se a participação dos membros do CMAS garante ou não o atendimento as demandas da sociedade na área social; Identificar a percepção dos sujeitos envolvidos acerca da atuação do CMAS.

A inquietação acerca dessa temática surgiu a partir da minha inserção nesses espaços de participação, tendo em vista a minha atuação profissional enquanto Assistente Social, ainda em meados do ano de 2013 quando atuava no município de Irati, Paraná. Nesta época ocorreu o meu primeiro contato diretamente com um CMAS, ao tornar-me conselheira municipal do referido órgão colegiado, representando o poder público, por meio da sua atuação como Assistente Social na Secretaria Municipal daquele município. Posteriormente, ao passar a atuar no município de Prudentópolis tornei-me conselheira municipal em dois momentos do CMAS, o qual é o núcleo desta pesquisa, pois representa a prática da participação social, pode-se assim dizer, primeiramente indicada pelo poder público, considerando minha ação profissional e, em seguida, por meio de eleição numa Conferência Municipal de Assistência Social, em que passei a representar os trabalhadores do setor e, portanto ter representatividade no CMAS como representante não-governamental.

A passagem pelo CMAS nos dois municípios, em perspectivas distintas, acendeu em mim o anseio de compreender de fato e de direito como o CMAS materializa-se no cotidiano municipal, tendo em vista a sua finalidade e a atuação que deve e consegue executar, na relação estabelecida entre o poder público e a sociedade civil. A busca pelo conhecimento acerca da temática relaciona-se diretamente ao anseio de compreender de que maneira a participação social solidifica-se na sociedade, tendo em vista a importância desta temática na relação entre o Estado e os cidadãos, em especial, na PPAS e, mais ainda na atual conjuntura, a busca pela pactuação desta relação, com todos os incentivos e empecilhos que permeiam essa conexão e/ou a luta pela efetivação desta.

De modo que estudo encontra-se estruturado em cinco capítulos, além desta apresentação e da conclusão. O primeiro capítulo apresenta uma revisão bibliográfica acerca da formação do Estado, da efetivação deste enquanto Estado Democrático de Direito, considerando aqui a realidade vivenciada no Brasil, com ênfase na democracia e, o papel da sociedade civil neste processo de correlação entre o Estado e os sujeitos. O segundo capítulo aborda a Teoria do Reconhecimento de Nancy Fraser, considerando a paridade participativa, com o intuito de contextualizar como a autora compreende o processo de reconhecimento do sujeito e de redistribuição no seu viés de justiça social, ponderando que a ideia de participação social encontra-se atrelada a importância de possibilitar aos sujeitos possibilidades de efetivarem a participação.

No terceiro capítulo é apresentada uma revisão da literatura sobre os temas democracia e participação social, em que se menciona o papel dos Conselhos Gestores de políticas públicas no processo de aproximação e de tomada de decisão compartilhada entre a sociedade civil e o Estado, com ênfase na PPAS. Neste capítulo faz-se menção ao CMAS de Prudentópolis, *lócus* dessa pesquisa. Os capítulos dividem-se em seções, visando possibilitar ao leitor uma compreensão mais clara acerca dos temas abordados e adotam uma sequência de apresentação, com o intuito de ofertar ao leitor o entendimento da questão problema desta pesquisa.

O quarto capítulo trata da metodologia desta pesquisa, em que são expostas as principais questões teóricas e metodológicas que orientaram a elaboração desse estudo. Para a coleta e apreciação dos dados que possibilitarão conhecer o real vivenciado pelo CMAS, portanto será uma pesquisa qualitativa, em que se fará uso

da observação e da entrevista semiestruturada para a coleta dos dados. O processo de análise destes dados utilizar-se-á da Epistemologia Crítica do Concreto, que objetiva apropriar-se do real vivenciado no campo de pesquisa, a partir das relações estabelecidas entre os sujeitos, contando com a análise crítica do discurso, que objetiva compreender a forma como o sujeito interpreta as suas vivências no seu campo de atuação, no caso deste estudo o CMAS de Prudentópolis.

O quinto capítulo trata da análise do material obtido no trabalho de campo. Na conclusão pretendeu-se retomar os principais aspectos discutidos neste trabalho e destacar alguns significados, avanços e contradições que permeiam a efetivação da participação social no âmbito do CMAS, considerando a relação estabelecida entre os Conselhos e a Democracia.

2. EMBASAMENTO TEÓRICO

A teoria representa um desvendar de entendimentos acerca de um dado tema a ser apreciado e pesquisado. Nesta pesquisa o encadeamento teórico debruça-se na busca por apresentar a formação do Estado, não tendo como enfoque as primeiras concepções e estudos que desencadearam a formulação de teorias que explicam e significam o Estado, mas apresentar-se-á o papel deste Ente frente à sociedade, em especial a forma como materializa-se na sociedade brasileira, tendo em vista a sua função desempenhada, ponderando a sua criação como uma instituição com poderio supremo em relação aos homens, sem desconsiderar a liberdade que é inerente a cada ser humano, que tivesse a ação para além de lhes ofertar proteção, também exercesse a atividade de normatizar e regulamentar a vivência em sociedade.

O Estado, então, possui poderes, mas ao mesmo tempo seu poder é regulado pelos próprios homens sobre os quais esse Ente exercita seu poder, num processo em que a disciplina regulada, no cotidiano dos homens, representa a liberdade organizada, de modo a ordenar as ações, a fim de que cada sujeito consiga satisfazer seus interesses e anseios, sem interferir de maneira negativa na vida de outrem. O que permitirá a esta pesquisa apresentar a teoria do reconhecimento, a qual objetiva demonstrar como o processo de relações e inter-relações humanas estão imbricados de desejos e necessidades humanas, as quais requerem respostas por parte deste Estado.

Assim sendo, apresentar-se-á na sequência temas teóricos que fundamentam o presente estudo. Perpassando pela concepção filosófica acerca da formação estatal, todavia deu-se ênfase ao Estado democrático de direito, o qual rege a sociedade brasileira, considerando a sua criação por meio da CF de 1988, ponderando inclusive o perfil que assume na atual conjuntura, tendo em vista o governo atual. Pontuando os avanços e retrocessos que o Estado democrático de direito, com o ideal de Estado de bem-estar social, vem sofrendo nos últimos anos na conjuntura nacional. Abordando-se a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade civil, num processo que busca compreender as congruências e incongruências que permeiam esta relação, atingindo-se uma questão fundamental que esta pesquisa objetiva compreender e analisar a participação social, esta considerando as relevâncias que possui na convivência humana, buscando-se

entender como ela se materializa na sociedade e, em especial no cotidiano das relações humanas, ou seja, no *locus* de vivência humana, no lugar de pertença de cada sujeito, e as ferramentas que possibilitam a sua efetivação, que nesta pesquisa representa-se, por meio dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

2.1 O Estado e a vivência social

2.1.1 Estado e política

O Estado é formado a partir do interesse dos homens, entende-se que para regular a vida em sociedade este foi instituído, portanto com o intuito de normatizar a vivência social. Filósofos como Hobbes, Rousseau e Locke, descrevem que o Estado e, por conseguinte a demanda política representam as diversidades existentes entre os homens, ou seja, a política e a concepção do Estado nascem a partir e com base nas relações humanas, esta pesquisa não possui por objetivo discorrer de maneira profunda acerca das diversas concepções de Estado que se formularam na sociedade, teorias estabelecidas da forma como os primeiros homens passaram a descrever e compreender o Estado, mas mencionam-se alguns entendimentos a respeito da temática, para que seja possível partir de uma premissa de diálogo e discussão inerente a função deste Ente no cotidiano das relações Estado e cidadãos.

A ação política e o Estado, o modo de acesso a ele, e de permanência no regime estatal escolhido e implantado pelos homens evidenciam as necessidades e interesses, mas estes nem sempre referem-se a totalidade da sociedade, já que no conjunto social, nas interações entre os sujeitos, ao mesmo tempo criou-se mecanismos que priorizam um determinado grupo em relação à outrem. De modo que a unificação da ação política e o caráter institucional do Estado regula e normatiza as relações humanas e, em razão disso pode apresentar no curso de sua legitimação contradições.

Arendt (2002) descreve que política diz respeito a pluralidade dos homens, a convivência com as diferenças, em que os indivíduos se organizam politicamente para determinadas ações em comum, a ponto que o homem se realiza na política, na dinâmica da busca por direitos iguais, ao passo que a política surge da relação entre os homens, para a autora Tomas Hobbes compreendeu essa dimensão. A política seria algo necessário para a vida humana.

Os homens são seres instruídos, de tal modo que tudo o que o ser humano entra em contato, transforma-se em algo essencial para a sua condição humana. Neste sentido, o mundo, que permeia a vida ativa do sujeito diz respeito a coisas e itens produzidos a partir das atividades humanas, ao mesmo tempo ações e coisas que dependem da intervenção, da existência humana, também podem formar os seus autores humanos, ponderando aqui inclusive as condições de vida que são dadas a este homem.

Nessa perspectiva, qualquer coisa tocada ou ação realizada pelo indivíduo, ou seja, que estabeleça relação duradoura com o homem transforma de imediato a estrutura de condição da vida humana. Portanto, independente da atividade exercida pelo sujeito, esta de alguma maneira irá o condicionar, considerando que tudo o que entre em contato com o indivíduo, apropria-se como parte da condição humana (ARENDT, 2007). Para tanto, atentando à criação e a manutenção do Estado, este está atrelado ao homem e vice-versa, a ação humana ao mesmo tempo que modula o Estado, possui sua prática condicionada indiretamente e diretamente pela atuação estatal.

A vida humana quando se coloca na condição de fazer algo, possui raízes duradoras num mundo de homens ou de coisas, atividades realizadas pelo próprio homem. Para tanto, Arendt (2007) designa que as coisas e os homens formam o local de cada uma das atividades humanas, porém, este ambiente, e o próprio mundo não aconteceriam sem a atividade humana que o produziu, ou que o fundamenta por meio da organização, isso se aplica também ao corpo político. Uma vez que toda atividade humana é condicionada, justamente pelo fato dos homens viverem juntos, contudo a ação é a forma ímpar da demanda que não permite sequer imaginar para além da sociedade dos homens.

Assim, Arendt (2007) alerta que a política não deve, por nenhuma circunstância, representar apenas uma forma de proteção à sociedade, seja esta de fiéis como na Idade Média, de proprietários na visão de Locke, implacavelmente dedicada em um mecanismo de aquisição, como a analisada por Hobbes, de produtores, constitua-se conforme Marx, de empregados e trabalhadores, como se apresenta na sociedade vigente, ou uma sociedade de operários, presente nos países socialistas e comunistas. Para a autora em todas essas possíveis sociedades é a liberdade, mesmo que em determinadas situações seja uma pseudoliberdade, da sociedade que requisita e expõe razões para a redução da autoridade política. De tal

modo que a liberdade encontra-se na esfera do social e a força e a violência servem para auxiliar o domínio do governo.

Ponderando que para Arendt (2002) a política não surge no homem, porém da relação dos homens, entre eles, assim a liberdade e a espontaneidade do homem em suas distintas formas de ser e estar representam os desígnios precisos para o nascimento de um ambiente entre os homens, campo este que possibilita a política, na sua plena autenticidade, uma vez que a sua essência é a liberdade dos sujeitos. Portanto, a política dedica-se à convivência entre as diferenças, num mecanismo que organiza as diversidades globais.

A liberdade e a ação política são semelhantes e complementam-se na visão de Arendt (2002), tendo em conta que uma não se fecha em si mesma, fazendo uso exclusivamente da aptidão de pensar ou de querer, que o sujeito consegue ser livre. A liberdade há no campo em que a condição plural do homem não tenha sua essência e existência desvalorizada, para tanto o homem só será livre durante o tempo em que está agindo. Deste modo, a ação política só poderá ser compreendida enquanto liberdade se ela não sofrer nenhuma forma de funcionalização, de instrumentalização, como as modulações presente nas atividades laborais, de que o valor não estaria, ao contrário da ação política, na atividade em si, porém sim no resultado final da ação de labor (TORRES, 2007).

A política como ação concreta permeia a atuação do Estado, mesmo que esta possua relativa autonomia, este materializa por meio da sua institucionalidade as demandas e anseios do homem. Nas palavras de Bonavides (2000) o Estado é de uma organização jurídica, a qual se desmembra em unidades que o autor denomina de poder, a fim de que a administração e regulação da sua área de atuação seja viável. Marx e Engels (1998) descrevem que é a sociedade civil que cria o Estado, sendo ela, portanto o lar da história e também o espaço em que esta se materializa.

É necessário buscar entender o Estado e a sua formação, a partir das considerações acerca da política e como esta permeia a vivência entre os sujeitos, compreende-se conforme aponta Arendt (2002) que o ato político revela a pluralidade dos homens, a ponto de que estes formulem a sociedade e o Estado em que habitam. Assim sendo, será apresentado Nicos Poulantzas, o qual analisa o Estado por uma perspectiva marxista e expõe em seus escritos a relação estabelecida entre Estado e Mercado, pontuando como essa parceria influencia

diretamente na vida dos sujeitos, visto que política, Estado e atividades laborais e/ou de produção e, por conseguinte o valor atrelado ao resultado desta ação, são os elementos que fundamentam as inter-relações humanas.

O Estado é a personificação da lei, pode-se afirmar que o seu intuito é fazer prevalecer à ideia de justiça e, portanto de igualdade entre os homens. Mas, a sua atuação pode ser suprimida, reavaliada a qualquer tempo, se por ventura não esteja cumprindo a função para a qual foi pactuado. Deste modo, é importante analisar que o Estado poderá em um ou outro momento desconsiderar o fundamento e função central para a qual foi criado, considerando que a materialização do Estado acontece por meio dos próprios homens que os formularam e, que desta relação humana, social e política, ponderando que a pluralidade dos indivíduos é vasta e que, por vezes, o desejo natural, o orgulho, deste sujeito poderá manifestar-se, e que por uma ou outra razão a lei civil não consiga frear sua ação, tal questão pode ser uma possibilidade na convivência humana, mesmo que desvirtue, em tese, a ideia central para qual o Estado e a justiça foram projetados.

Assim, a atuação do Estado ao perder a sua função central para a qual este foi projetado, qual seja a de legitimar a legislação e ao fazer isso objetivar a concretude da justiça e da igualdade entre os sujeitos, contribuirá para que se forme na sociedade civil a divisão entre os homens, podendo a aspiração de um prevalecer em relação à vontade e necessidade do seu semelhante. Deste modo, na sequência analisar-se-á os escritos de Nicos Poulantzas, com o intuito de compreender como o Estado, que foi criado pelo pacto entre os sujeitos, para reconhecer e validar a igualdade entre eles, também pode ser o Estado que irá desqualificá-los da condição de igualdade.

2.1.2 Teoria geral do Estado na visão de Nicos Poulantzas e sua relação com a sociedade civil

Codato (2008) descreve que um dos temas mais importantes na tentativa de compreender-se o Estado e a sua estrutura, refere-se à questão da autonomia relativa do Estado, essa expressão foi criada por Poulantzas. Este pensador buscava meios de pensar acerca de três problemas distintos:

[...] a relação concreta entre o pessoal do Estado (a burocracia) e as classes e frações dominantes; a relação peculiar, ou a separação característica, entre o Estado (ou o político) e as relações de produção (o econômico) no modo de produção capitalista; e, em termos mais abstratos, a especificidade “do político” (isto é, a superestrutura jurídico-política do todo social, instância que compreende o Estado) como um objeto real e como um objeto de conhecimento de direito próprio. A teoria marxista do Estado capitalista pautou-se em grande parte exatamente por essas questões (CODATO, 2008, p. 68).

Codato (2008) pontua que Poulantzas (1971) descreve a forma como o Estado irá cumprir a sua função geral: a coesão social e que instituições compõem o Estado, possui intrínseca relação com o modo de produção vigente e do desenvolvimento social do qual faz parte. E toda essa dinâmica na percepção de Poulantzas está condicionada também as diferentes categorias que essa função global pode adotar: função econômica, considerando todo o aparelhamento do processo de trabalho; a função ideológica referia-se a segurança de um sistema escolar; função política, que se relaciona ou demonstra-se por meio da dominação de classe.

Poulantzas (1980) delinea que o Estado utiliza-se da ideologia para materializar o seu poder, neste sentido este Estado é capaz de desenvolver ações que condicionem os sujeitos a respeitarem suas regras e normas, a fim de que se estabeleça uma convivência amena entre os homens, para atingir tal objetivo poderá inclusive fazer uso de atitudes repressivas, ou seja, a construção dos aparelhos ideológicos do Estado, também poderão contar, para além do aparato institucional, como as escolas, igrejas, meios de comunicação, entre outros, com funções de repressão, sendo denominado de coesão social dos corpos. O Estado legitima em certas ocasiões o uso da força, nem sempre no seu caráter físico, mas, às vezes de maneira ideológica, em que o medo por sofrer uma sanção faz com que o sujeito respeite e valide uma norma apresentada.

Para Poulantzas (1980) toda teoria acerca do Estado aborda em si a relação entre o Estado, o poder e as classes sociais. Para este autor, estudar o Estado requer compreender a relação que nasce entre as classes sociais e o poder, este permeado pela atuação do mercado. Cotidianamente o sujeito observa que o Estado, por meio de suas ações lhe envolve, de maneira sutil, mas em sua totalidade, com precisão de detalhes, em que expressa a relação estabelecida com

os interesses que são particulares, em detrimento do coletivo (POULANTZAS, 1980).

Codato (2008) com base nos escritos de Poulantzas descreve que o Estado no regime capitalista é na sua essência a expressão das contradições sociais. De tal modo que toda transformação social, seja no regime de Estado, seja no âmbito econômico, perpassa pela questão política.

Deste modo, Poulantzas (1980) indaga-se acerca da existência da possibilidade de que algum sujeito poderia não ser atingido pela atuação estatal na atualidade, considerando que o Estado manifesta, como sinalizado acima, interesses particulares na relação, entendendo aqui o Estado formado pelo setores econômico, jurídico, político e social. Assim pode-se dizer que nenhum cidadão, encontra-se aquém da atuação estatal.

Pereira (2001) contextualiza que a abordagem de Poulantzas encontra-se alicerçada na ideia de emancipação da esfera pública em detrimento da esfera econômica, analisando, nesta relação o papel crucial do conflito de classes. Para Poulantzas, conforme Pereira (2001), o Estado é a materialização do poder de classes, todas as classes são representadas no poderio estatal, mas de diferentes formas, o que repercute também na presença do poder de uma ou outra classe, prevalecendo o poder daquela que possui mais relação com o Estado.

Para tanto, Poulantzas (1980) relata que o Estado possui uma dinâmica de atuação, uma ossatura material, que não pode ser reduzida a dominação política, porém esta se materializa na organização do próprio Estado, logo fundamentada nas relações de produção e na divisão social do trabalho. Todavia a burguesia procura desenvolver estratégias para a dominação do Estado, por meio de bases econômicas e políticas.

Poulantzas (1980) descreve que a verdadeira natureza do Estado, é o primeiro Estado, o outro seria um hábito, criado com base nas ideologias que permeiam a vivência social. Salienta-se que o Estado não é totalmente monopolizado pela classe dominante, mas também não o é pelas demais classes sociais. O Estado é permeado por autonomia de natureza das instâncias superestruturais, o que leva Poulantzas (1980) a sugerir uma análise do fundamento da ossatura material, considerando o papel deste Estado nas relações de produção e na divisão social do trabalho.

O autor supracitado faz uma análise do campo político no Estado. Neste sentido, a questão está sempre presente nas relações de produção e inclusive na perpetuação desta, o papel do Estado é modulado, conforme as fases do próprio capitalismo. O modo de produção é a articulação de determinações econômicas, políticas e ideológicas. Nesta questão “O lugar do Estado em relação à economia nada mais é que a modalidade de uma presença constitutiva do Estado no seio das relações de produção e de sua reprodução” (POULANTZAS, 1980, p. 21).

Pereira (2001) expõe que Poulantzas retoma os escritos de Marx para elucidar que o Estado configura-se como um agente de reprodução dos mecanismos gerais de produção. Neste processo a esfera política possui autonomia em relação ao Estado, uma vez que este assegura concordância com a estrutura social capitalista. Marx e Engels (1998) declaram que o Estado possui total vinculação com os interesses de uma classe social, específica, que é a classe dominante.

Projeta-se uma separação relativa, no que diz respeito à acumulação do capital e produção de mais-valia, somada a relação do Estado com a economia. De tal modo, tem-se uma teoria do Estado capitalista, momento em que ocorre a separação do Estado da economia sob o capitalismo. Salienta-se que o Marxismo não desenvolveu uma teoria geral do Estado, e segundo essa perspectiva teórica não poderia haver.

É possível depreender dos escritos de Poulantzas (1980) que no Estado capitalista contempla-se, não olvidando a necessidade de interpretar o Estado no seu contexto histórico, as lutas políticas, no transcorrer da implantação e perpetuação do modo capitalista de produção e acumulação. Para tanto, a teoria possuirá caráter científico se for capaz de explicar as reproduções e transformações históricas de seu objeto, nos campos em que acontecem tais transformações. Considerando que as relações de produção formulam o campo do Estado.

Entende-se que o mecanismo de produção, contempla e/ou representa uma unidade que acopla o processo de trabalho e as relações de produção. Compreende-se que essas relações englobam as forças produtivas, somada à tecnologia e ao processo técnico de trabalho, já que o processo de reprodução e exploração é ao mesmo tempo uma ação de reprodução, dominação e subordinação política e ideológica (POULANTZAS, 1980).

Neste contexto, Poulantzas (1980) elucidada que surge a divisão técnica do trabalho, a separação entre a ação laboral manual e intelectual. Uma vez que o

Estado é essencial na organização das relações ideológicas, não apenas sistema de ideias, mas nas práticas materiais, extensiva aos hábitos. Relações estas que não são neutras representam, portanto as ideias de classe e da ideologia dominante. Razão pela qual a classe dominante coloca sua ideologia majoritariamente no âmbito estatal. De tal modo, “A ligação do Estado às relações de produção constitui a primeira relação do Estado com as classes sociais e a luta de classes.” (POULANTZAS, 1980, p. 30).

Poulantzas (1980) analisa, nesta conjuntura, os aparelhos ideológicos do Estado, pontuando que um dos aspectos essenciais do poder é o controle dos corpos, este passa a ser analisado para além do caráter biológico, ou seja, representa também uma instituição política. Assim sendo, o Estado disciplina a vida em sociedade. Ressalta-se que nesse processo a ideologia não é apenas um sistema de ideias e representações, mas também está embutida de inúmeras práticas materiais correlacionadas aos hábitos, modo de vivência entre os Homens, que reverberam na convivência social, nas atitudes políticas e econômicas.

Poulantzas (1980) alerta que não existe ideologia não intencional, toda ideologia possui uma lógica e razão de ser, não possui neutralidade. Para Marx (1985) a ideologia refere-se à construção de consciência imprecisa, que não revela a realidade, pois os sujeitos ao fazerem uso da ideologia obtém a certeza que são as ideias que condicionam a vida concreta dos indivíduos, e quando acontece o contrário dessa questão. Porém Marx (1985) denomina de manifestação de interesses muito peculiares de uma determinada classe, que na sua análise repercute os interesses de caráter econômico, que os sujeitos ao estarem inter-relacionados, estabelecem entre si.

Poulantzas (1980) descreve que a ideologia da classe dominante apropria-se, portanto dos aparelhos estatais, para consolidar seus interesses e validá-los perante a sociedade, concretizar a divisão social do trabalho, expondo a diferenciação entre as classes sociais e legitimando tal separação. Marx e Engels (1998) afirmam que o Estado apresenta-se como sendo a comunidade dos homens, entretanto seria uma comunidade ilusória, já que apresenta, mesmo que de maneira mais obscura, aparências ideológicas que sempre estão interligadas com os interesses de uma classe específica, para eles, a classe dominante.

Assim, quando Poulantzas (1980) descreve que toda a ação, ideologia possui um fim em si, diz respeito ao fato de que o uso da ideologia só terá validade

se utilizar dos aparelhos ideológicos que ao mesmo tempo em que a legitimam, também a mascaram, ou seja, fornecem aos homens a ideia de uma estrutura de ocultação-inversão, a busca pelo consenso vela sempre um interesse maior, que em tese é a hegemonia da classe dominante.

A ideologia e, por conseguinte a forma como os aparelhos ideológicos materializam e, do mesmo modo vivenciam esta questão, relaciona-se ao que Poulantzas (1980) pressupõe que ao adotar essa posição o Estado pode em certas situações coisificar o ser humano, roubando-lhe a subjetividade, pois ao apresentar para o indivíduo as relações que podem vir a ocorrer na dicotomia repressão e ideologia, está sempre mascarada, de maneira geral não deixa a este homem a opção de escolhas amplas de como atuar, uma vez que o medo da desobediência e, portanto de sofrer consequências na própria pele, faz com que este mesmo homem reprima seus anseios e molde-se ao desejo do Estado.

Assim sendo, a ideologia representa o desejo, interesses, de uma determinada classe e, encontra-se entrelaçada com o Estado, mesmo o poder político não estando presente na economia, mas faz uso de seus aparelhos administrativos para poder organizá-la, tem-se aqui o papel jurídico do Estado, criam-se normatizações para regular a vida econômica. Para Poulantzas (1980) o Estado produz um discurso, de acordo com a classe a que destina sua ação, este posicionamento retrata uma retórica específica, pré-definida, segredo do poder.

Nesse sentido, apresenta-se os aparelhos repressivos e ideológicos do Estado. O processo econômico é a luta de classes, e assim exprime as relações de poder, este ancorado na divisão do trabalho e, deste modo reflete a capacidade de cada classe realizar seus interesses. Logo, as atividades, correlacionadas ao poder, ultrapassam o Estado, o âmbito estatal não se esgota no discurso político que atrela também o poder de classe, vive-se a relação entre público e privado. Lembrando que para Marx o Estado é o oposto da sociedade privada, pontua Poulantzas (1980).

[...] o Estado, trabalhando para a hegemonia de classe, age no campo de equilíbrio instável do compromisso entre as classes dominantes e dominadas. Assim, o Estado encarrega-se ininterruptamente de uma série de medidas materiais positivas para as massas populares, mesmo quando estas medidas refletem concessões impostas pela luta das classes dominadas. [...]. O Estado não produz um discurso unificado, e, sim, vários, encarnados diferentemente nos diversos aparelhos de acordo com a classe a que se destinam; [...] (POULANTZAS, 1980, p. 36-37).

Apresenta-se, neste contexto, o entendimento de hegemonia, em que o Estado utiliza-se de mecanismos para validar suas ações perante os homens, numa relação que possui uma ação projetada e intencional, conforme exposto por Poulantzas (1980). Gramsci (2007) descreve que se a hegemonia é ético e política, ela também é econômica, neste sentido, não pode olvidar seu fundamento na função definitiva que o grupo dominante concretiza na estrutura decisiva da atividade econômica. Assim como apontado por Poulantzas (1980) o Estado não adota apenas uma estratégia de intervenção, busca na sua atuação atender interesses das distintas classes, mesmo que em sua maior parte de atuação responda aos interesses da classe dominante.

A classe que consegue dar mais visibilidade às suas demandas é o grupo que se apresenta como regulador da hegemonia estatal, os sujeitos que a compõe colocam-se com influência perante a sociedade em sua coletividade, ou seja, a atuação desta classe, de maneira organizada, irá propagar e legitimar suas demandas e anseios, de modo que o Estado modula-se, conforme o interesse de determinada parcela da população e, por conseguinte esta relação entre sujeitos e entre estes e as instituições, reverbera na democracia vivenciada cotidianamente pelos indivíduos. Inclusive acerca disso Gramsci (2007) pontua que dos muitos significados da democracia, um dos mais assertivos, contempla a relação desta com a hegemonia. Uma vez que no sistema hegemônico, o fato de existir a democracia na relação entre os grupos dirigente e dirigidos, dado o desenvolvimento da economia, unido a questão legislativa que expressa este desenvolvimento, propiciam a transferência molecular do setor, grupo administrado ao grupo que detém a atuação de comando.

Considerando, as pontuações acerca do Estado, as relações entre este e as classes sociais, o modo econômico de produção, Poulantzas (1980) também aborda em seus escritos a relação entre a sociedade civil e o Estado, compreendendo a sociedade civil como instituinte do Estado, em um mecanismo que objetiva uma política de autogestão, ideia de democracia direta, seu viés representativo, quiçá o ideal de soberania popular. Portanto, para interpretar a relação que se estabelece entre a sociedade civil e o Estado, entendendo este determinado pelas relações de produção, que compreende a superestrutura econômica, sua concordância com a exploração na divisão social do trabalho, a infraestrutura política, percebendo que a alienação é primeiro política, para depois ser econômica, faz-se necessário um

conhecimento real do seu papel. Poulantzas (1980) orienta os sujeitos a refletirem e indagarem acerca dessa relação que permeia a conexão entre a sociedade civil e o Estado, perguntando-se qual ideologia fundamenta essa conexão, e, por conseguinte qual o real papel do Estado nesse processo.

Para tanto, novamente traz à tona a importância de interpretar o processo histórico que origina os fatos, entendendo que a história é luta de classes e o Estado concretiza a história da sociedade, logo o fim da divisão de classe, seria também o fim do Estado e, portanto da história como ela se apresenta, o que para Marx mencionado por Poulantzas (1980) significaria o fim da pré-história dos sujeitos. Destarte, é preciso frisar que o poder se concretiza nos aparelhos, tanto das classes quanto do Estado. Assim a luta de classes, que envolve as relações de poder, e que, à vista disso contempla a via econômica, as relações de dominação e subordinação, a analogia entre política e ideologia, estabelece conexões que são significativas na construção do processo histórico. Conforme se pode observar no entendimento de Poulantzas (1980, p. 49-50):

Não somente as lutas de classes detêm a primazia sobre o Estado e o ultrapassam, como as relações de poder também ultrapassam o Estado em outro sentido: as relações de poder não englobam completamente as relações de classe e podem ultrapassar as próprias relações de classes. [...]. Ora, embora as relações de poder ultrapassem as relações de classe, [...]. O Estado interfere com sua ação e consequências em todas as relações de poder a fim de lhes consignar uma pertinência de classe e inseri-las na trama dos poderes de classe. Dessa forma o Estado encarrega-se de poderes heterogêneos que se transformam em retransmissores e recenseadores do poder (econômico, político, ideológico) da classe dominante.

Poulantzas (1980) aprecia também a materialidade do Estado, este como campo de lutas, permeado pela relação estabelecida entre a produção e os fins social do trabalho. Em que a sociedade civil representa o campo das demandas dos indivíduos, por meio de um acordo contratual de sujeitos jurídicos individualizados, quiçá um mecanismo ideológico. Tal questão levou Poulantzas (1980) a expor que diante deste contexto, o Estado capitalista não consegue estabelecer uma relação plena e efetiva com a sociedade civil, considerando que esta é formada por todos os sujeitos, e quando o Estado alinha-se aos interesses de uma ou outra classe, suas ações terão mais enfoque grupal e/ou individual, em detrimento do coletivo.

Adotando tal posicionamento, naturalmente a ação do Estado terá uma classe específica na qual deposita suas ações majoritárias, ao mesmo tempo em

que adota posicionamentos que resultam em respostas as demandas da sociedade em geral, o Estado não anula os sujeitos, mas realiza uma triagem entre eles, existe intenção na atuação que, em tese prima pelo benefício de uma classe em detrimento de outra, todo este processo é permeado pela ideologia e hegemonia, que regulam a conduta desse Estado, o qual mesmo adotando grupos específicos para dar respostas mais concretas, sua ação também buscará nortear a vida de cada sujeito, visando uma convivência harmoniosa entre as partes, ou seja, da sociedade em geral. Assim transformar o Estado, para que suas ações sejam de fato e de direito apreciadas pelo conjunto de homens, pela totalidade da sociedade civil, requisita que a primazia desta possível intervenção transformativa seja nas relações de produção, ponderando que para a concretude de tal ação, precisa ser analisada e avaliada a lógica que permeia também a divisão social do trabalho.

A respeito dessa questão, é importante pontuar que o Estado revalida tal divisão, materializa a relação entre o saber e o poder, por isso é imprescindível compreender as relações que se estabelecem a partir dessa divisão, que responde a interesses de uma classe em relação à outra.

Esse tema é analisado por Poulantzas (1980) como sendo um mecanismo de efetivação e domínio de um saber e de um discurso, os quais estão investidos da ideologia dominante, em que neste processo as massas são excluídas, a tal ponto que o Estado apresenta-se como sábio-locutor, de tal modo impera a organização e direção do Estado, portanto a relação saber e poder legitima o pensamento social. Tem-se nas palavras de Poulantzas (1980) a funcionalização, mercenarização pelo Estado moderno, ou seja, intelectuais formam um corpo especializado e profissionalizado, intitulado-se portadores do saber e da ciência. Formando-se, na ossatura estatal, uma fundamentação do trabalho intelectual, sendo que esta organização reproduz o corpo e a divisão social do trabalho.

Poulantzas (1980, p. 66) relata que:

Essa relação saber-poder, fundamentada no trabalho intelectual que o Estado cristaliza separando-o do trabalho manual, situa-se na ossatura organizacional do Estado. O Estado retrança e reproduz em seu próprio corpo a divisão social do trabalho: ele é portanto o decalque das relações entre poder e saber tais como elas se reproduzem no seio do trabalho intelectual.

O Estado representa de tal modo o poder da burguesia, pois ao materializar a divisão social do trabalho, diferenciando o trabalho manual, técnico e intelectual, reproduz a lógica capitalista, ao mesmo tempo em que reproduz a si mesmo (POULANTZAS, 1980).

Codato (2008) analisando os escritos de Poulantzas (1985) expõe que o Estado não possui, por determinação, poder político específico, uma vez que esse poder é consecutivamente um poder de classe, portanto não reduzido ao Estado, tampouco aos seus aparelhos ou delimitado aos seus pronunciamentos, no entanto composto por ele e centralizado nele, pois, em tese, o Estado é o local principal para a práxis do poder político, no qual o poder de classe desempenha seu papel.

A operacionalização de poder no Estado moderno ocorre a partir da relação privado-individual, portanto esse limite de poder está atrelado às lutas populares e às relações de forças que se estabelecem entre as classes, uma vez que o Estado também é em sua essência uma correlação de forças entre as classes, entendendo que os interesses individuais são materializados por meio das lutas de classes.

A relação individual-privado limita muitas ações deste Estado, cria-se, perante essa conjuntura, uma classificação para esse limite da atuação e/ou relação do Estado na sociedade moderna. Poulantzas (1980, p. 82) pontua que esse limite se efetiva por meio da “[...] democracia representativa, que, por mais mutilada que seja pelas classes dominantes e pela materialidade do Estado, não deixa de ser uma marca no seio dessa materialidade das lutas e resistências populares”².

Ponderando a correlação de forças entre as classes, é no Estado capitalista que se materializou a lei, enquanto arbítrio estatal, logo o Estado de direito nasceu nesse processo, viés regulador da liberdade ilimitada. Neste sentido a lei é vista como o mecanismo de repressão do Estado para com os indivíduos, mas que ao mesmo tempo controla as intenções dos sujeitos, criando ou procurando criar uma atmosfera de cordialidade entre os homens. Deste modo, a lei é a representação da violência pública organizada, em que o Estado justifica suas ações de caráter autoritário e repressivo, por meio do respaldo legislativo (POULANTZAS, 1980).

²De antemão mencionar-se-á a ideia de paridade participativa na política de Nancy Fraser para quem a paridade participativa é uma categoria, princípio de justiça, esta possibilita aos sujeitos declararem suas necessidades e desejos, de forma a reivindicarem reconhecimento e redistribuição por parte do Estado, por meio da participação, o que culmina na materialidade da justiça, requisitando para isso a adoção de arranjos sociais, que permitam aos adultos serem pares, na interação, qualidade da democracia (FRASER, 2008). Ressalta-se que esta temática será abordada na sequência desta pesquisa.

Poulantzas (1980) descreve que esse mecanismo de coação social, é elemento importante na reprodução da ideologia da classe dominante. Já que o poder é determinado pela violência legitimada, em que o Estado detém o monopólio da violência, por meio das instituições e aparelhos ideológicos, que formalmente instituiu. Todavia, é preciso considerar que existe uma dialética do poder, considerando aqui o uso da lei, pois esta ao mesmo tempo proíbe ou permite, silencia ou dá voz.

A lei sempre esteve na organização da sociedade, pode-se dizer que revela a representação imaginária de uma ordem social, e da perpetuação do poder da classe dominante. Neste sentido, “[...]: o poder moderno não se basearia na violência física organizada, mas na *manipulação* ideológica-simbólica, na organização do consentimento, na interiorização da repressão [...]” Poulantzas (1980, p. 87). Para tanto, toda a forma estatal possui como base o aparato jurídico, o qual valida suas ações.

A legislação legitima a atuação estatal e, assim o sendo, naturaliza na e para a sociedade as intervenções estatais, ao mesmo tempo que o homem projeta o Estado, criando-o, também torna-se subserviente à ele. A respeito disso, Marx e Engels (1998) descrevem que existe no imaginário dos sujeitos o pressuposto de que o direito se resume a lei, pois vive-se na ilusão de que a criação da lei encontra-se alicerçada na vontade geral, na liberdade de expressão dessa vontade, contudo esse entendimento é errôneo, pois para os autores o Estado ao responder os interesses de uma determinada classe, torna-se no mecanismo que esta classe dominante encontrou para validar seus interesses. Assim, a lei pode representar a validação da violência estatal, como apontado acima, ao fazer uso dos aparatos ideológicos para obter coerção dos corpos, na verdade o Estado, por meio do seu aparato legislativo impõe ao sujeito as regras que normatizam a vivência social, política e econômica.

Diante deste contexto, Poulantzas (1980) utilizando-se dos escritos de Bourdieu sugere que seja pensado acerca da violência simbólica, o Estado não assume o caráter repressor, no que diz respeito à ideia concreta da ação, ou seja, a manifestação plena da violência física, ou, de atitudes violentas, mas opera por meio da ideologia, em que o sujeito interioriza o ato repressivo e por temer sofrer em seu próprio ser a força da lei obedece-a. Esta lei reproduz ideologicamente o não fazer, assim a ação não ocorre, por medo da atuação tirana estatal, sobrevém um

consenso das massas acerca do tema, ou seja, subjetivamente o sujeito internaliza a lei, a ponto de obedecê-la de maneira consensual, muitas vezes sem interiorizar o real interesse legislativo ou como Poulantzas (1980) descreve, a verdadeira intenção ideológica que permeia o aparato jurídico do seu Estado.

A obediência nega a necessidade de repressão, a lei conquista sua efetividade por meio da violência simbólica, o homem por medo de ser sancionado em suas ações, deixa de fazê-las, ocorre o que Poulantzas (1980) descreve como sendo a operacionalização do discurso, a enunciação de uma possível repressão, subjetivamente faz com que o homem não adote determinados comportamentos.

Bourdieu (1989) afirma que os sistemas simbólicos são instrumentos de conhecimento e de comunicação, e conseguem concretizar o poder de maneira estruturante, pois este é organizado, de forma que o autor fazendo menção às ideias de Durkheim descreve que o poder é simbólico, justamente porque se constrói na realidade, almejando estabelecer um sentido imediato ao mundo, com o intuito de integrar os homens no âmbito social.

Atrelado a isso, Weber mencionado por Poulantzas (1980) discorre que existe no âmbito estatal o que ele denomina de racionalidade-legal. Assim, ao mesmo tempo em que se dá a coação corporal do Estado, o que em tese seria o Estado da ilegalidade, este mesmo órgão concretizasse como o Estado de direito, o Estado legal. De tal modo, o Estado ao mesmo tempo que valida o interesse da classe dominante, também necessita desenvolver intervenções que darão respostas às demandas do restante da população, para que a sua manutenção seja possível.

Bourdieu (1989) descreve que na visão de Weber ocorre um processo de domesticação dos sujeitos, que diz respeito às ideias já explanadas anteriormente, qual seja a lei sempre esteve presente na ordem social, assim os homens desenvolvem estratégias de legitimá-las, tornando-as efetivas na convivência e relações estabelecidas, criando no imaginário do indivíduo ações que validem a função política e econômica para a qual foi projetada, neste campo o uso da ideologia e até mesmo da repressão, seja esta física ou na maioria das vezes apenas subjetiva, simbólica, estão plenamente presentes.

Para tanto, Bourdieu (1989) apresenta que o poder jurídico, por meio de suas sentenças que são assistidas por punições, que podem fazer uso do castigo físico, manifesta essa façanha que está para além do que é o olhar soberano do Estado, tido como o depositário da violência simbólica e legitimada. Poulantzas

(1980) menciona que, desse modo, a coação social, é compreendida como sendo um elemento importante na reprodução da ideologia da classe dominante, já que o poder é determinado pela violência legitimada, em que o Estado detém o monopólio da violência como sugere Bourdieu (1989).

Sendo assim, conforme exposto acima a lei sempre se fez presente na ordem social e, do mesmo modo, na relação entre o Estado e a sociedade. Entretanto, em determinadas ocasiões o próprio Estado poderá descumprir a lei, pois a depender da demanda a ser atendida, pelos aparelhos estatais, este poderá alterar a própria lei, visando dar resposta satisfatória tanto a vontade da classe dominante quanto abarcar em sua atuação o controle das massas.

Poulantzas (1980) menciona que o Estado é desenvolvido em sua ossatura, de modo que a sua funcionalidade institucional esteja ao mesmo tempo propícia e contrária a lei, portanto a questão da ilegalidade é inerente a lei, neste entendimento tanto a ilegalidade quanto a legalidade encontram-se atreladas a essa estrutura institucional, toda essa dinâmica jurídica estatal, tem por primazia, deste modo fornecer meios para que a classe dominante consiga atingir seus objetivos.

Por conseguinte, existe uma lógica que permeia a especificidade da lei e do direito no mundo capitalista. E essa particularidade do aparato jurídico neste sistema de produção e mercantilização, requer compreender e analisar a divisão social do trabalho, pois é neste processo que Poulantzas (1980) afirma que se materializa essa dicotomia legislativa, pois ao mesmo tempo em que:

A lei moderna [...] transforma os indivíduos em sujeitos-pessoas jurídico-políticas ao representar a unidade como povo-nação. [...] Todos os sujeitos são livres e iguais perante a lei: o que quer dizer, no discurso da lei (e, não, escondido nele), que são realmente diferentes (como sujeitos-indivíduos), mas na medida em que essa diferença pode se inscrever num quadro de homogeneidade (POULANTZAS, 1980, p. 98)

Esse mecanismo legislativo, que aborda a divisão social do trabalho e as relações de produção, criando o entendimento de que todos os sujeitos são livres e podem ser tratados de maneira igualitária, também serve para mascarar as diferenças reais que permeiam essa inter-relação entre os indivíduos. A legislação também pode representar e assim o faz, a formalização da diferença de classe, uma vez que é dessa interação que a violência se concretiza, e pode-se dizer que a lei

regulamenta-a, expondo nas relações humanas o processo de individualização (POULANTZAS, 1980).

O Estado revalida a divisão social do trabalho, conforme apontado anteriormente, materializa a relação entre saber e poder. Num mecanismo de efetivação e domínio de um saber e/ou discurso, o qual é investido da ideologia dominante, neste processo as massas são excluídas. Por conseguinte, o Estado apresenta-se como detentor de uma saber específico e privilegiado, ocorrendo a manifestação cotidiana da individualização em detrimento do bem estar coletivo.

Marx e Engels (1998) descrevem que a divisão social do trabalho ao separar o trabalho manual do intelectual, destina essa última categoria do trabalho a sujeitos pertencentes à classe dominante, considerando a ideia que pensar é uma tarefa nobre e que, portanto não seria interessante manter relação direta com o trabalho que necessita do uso de força física, assim esta função foi automaticamente delegada aos sujeitos pertencentes à classe dominada e obviamente exploradas.

De tal modo impera a organização e direção do Estado, portanto a relação saber e poder legitima o pensamento social. Tem-se a funcionalização e mercenarização pelo Estado moderno, em que os intelectuais formam um corpo especializado e profissionalizado, entendidos como portadores do saber e da ciência. Na ossatura-estatal observa-se a fundamentação do trabalho intelectual (POULANTZAS, 1980).

Marx e Engels (1998) pontuam que o poder social, que remete a ideia de força produtiva multiplicada, que surge da cooperação entre os homens, coadjuvação esta que reflete a divisão do trabalho, num mecanismo que a cooperação torna-se natural, ao mesmo tempo em que se apresenta para estes mesmos indivíduos como algo estranho, indiferente a eles, que os domina, mas não permite numa escala geral ser dominada por eles, ao passo que o produto produzido, transforma-se automaticamente em mercadoria. Esse processo de divisão social do trabalho, em especial a classificação entre a atividade laboral manual e intelectual, irá direcionar a vivência social. A sociedade compreende todo esse conjunto de relações estabelecidas entre os homens, considerando o modelo de produção vigente.

De modo que, compreender a sociedade civil requer, portanto, ter clareza dos apontamentos acima explanados, a relação que se estabelece entre o Estado e a sociedade nascem dessa interação, que se funda entre os homens. É a partir

desse mecanismo de convivência humana, por meio da divisão social do trabalho como aponta Marx e Engels (1998), da construção de um aparato jurídico que legitime a existência e a atuação do Estado, conforme Bobbio (1996), mesmo que em muitas ações destine-se a satisfazer os interesses de uma parcela específica da sociedade como afirma Poulantzas (1980), que será possível construir um entendimento concreto entre o Estado e a Sociedade, numa trilha que objetiva alcançar a sociedade civil, a qual materializa a ideia de voz e vez dos sujeitos, por meio da participação social, da ideia da necessidade da construção coletiva de interesses.

Ao edificar o Estado de fato e de direito como aponta Bonavides (2000), este se concretiza no agente protetor do homem, de modo a assegurar para cada cidadão mediante os pactos estabelecidos ao transcorrer da história à materialização da igualdade e da justiça social, ponderando o respeito à coletividade, ao mesmo tempo em que compreende que este mesmo sujeito que é o todo também é um, possui sua subjetividade, e que carece de atenção. Para tanto, na sequência buscar-se-á compreender a relação estabelecida entre a sociedade e o Estado, tendo em vista o papel a ser desempenhado por ambos.

2.1.3 Sociedade e Estado: relação pré e pós à constituição e ao papel designado na relação humana

O homem projetou o Estado e o personificou, por meio das instituições, considerando o arcabouço legislativo, a materialização dos anseios e desejos humanos, de modo a garantir aos sujeitos o acesso aos seus direitos e, para além disso a permanência na ascensão e usufruição destes direitos, em uma perspectiva de justiça plena, mas que ao mesmo tempo revela as incongruências que moldam e normatizam a vivência social. Assim as discrepâncias sociais, políticas e econômicas, o benefício individual em detrimento ao coletivo naturaliza-se. E é nesse emaranhado de demandas e respostas, divisão social do trabalho, ideologia e hegemonia de classes, que se solidifica a relação entre a sociedade e o Estado.

Gramsci (2007) pontua que se for considerado que todo Estado tem o intuito de desenvolver e manter certo grau de civilização e de cidadão, na convivência e nas inter-relações humanas, tendo como tendência criar uma atmosfera que propicie o desaparecimento de determinados costumes e atitudes e a expandir outros, o

direito, neste sentido, configura-se como um instrumento para este desígnio, em parceria com a escola e demais instituições, entendendo que esta ação precisa ser projetada almejando resultados exitosos.

Os homens necessitam almejar o direito de maneira acessível e coletiva, ou seja, a convicção do direito precisa ser livre de qualquer resquício de sublimidade e de poder decisivo autoritário, sem o que Gramsci (2007) chamava de fanatismo moralista, mesmo que se tenha o entendimento de que o Estado não é punitivo, todavia este luta em desfavor da periculosidade social. É imprescindível compreender estes fatores e relações que se formam entre os grupos de interesse na formação e consolidação do Estado, a tal ponto que este seja visto e fundado como educador, buscando-se a criação de um novo estágio de civilização, apesar das incongruências que existem nas interações individuais e coletivas, considerando que o Estado concretiza-se especialmente sobre as forças econômicas, por conseguinte sua reorganização ocorre no âmbito do aparelho de produção econômica.

O Estado vivencia e sofre a influência do setor econômico seja na sua formação e/ou na aplicabilidade de suas ações. A tal ponto, que Gramsci (2007) descreve que a sua estrutura inova-se, porém não se pode concluir que os fatos de superestrutura podem ser deixados de lado, a própria sorte, ponderando o seu desenvolvimento espontâneo, de maneira aleatória. Entretanto, na criação do direito também deveria ser absorvido, neste âmbito, atividades que tivessem o intuito de beneficiar os sujeitos, engrandecê-los por suas ações, ou seja, do mesmo modo que existe a punição para uma atividade negativa, deveria haver um benefício para questões positivas, para que a opinião pública não se materializa-se apenas pelo fundamento da sanção (GRAMSCI, 2007).

Gramsci (2007) sinaliza que o Estado é formado enquanto organismo específico de um grupo, com o objetivo de desenvolver condições favoráveis ao crescimento total desse grupo, contudo este desenvolvimento e, por conseguinte a sua expansão serão gerados, concebidos e divulgados como a mola propulsora de uma ampliação universal, ou seja, o grupo dominante é conduzido de maneira concreta, conforme os interesses gerais dos grupos a ele subordinados, e a vivência estatal também é originária desta relação. Portanto o Estado é composto por um processo de contínua formação e superação de autocontroles oscilantes, isso tudo considerando a lei, tendo em vista os interesses de ambos os grupos, seja este

dominante ou subordinado, mas é preciso ter clareza de que os equilíbrios representarão, em maior medida, os interesses do grupo dominante, todavia essa ação também dar-se-á até certo estágio, não até o estrito desejo econômico-corporativo.

A alternância dos estágios e de interesses pode acontecer a qualquer tempo, já que na sua concepção o poder não é algo que necessita ser tomado, mas representa um conjunto de relações sociais e, assim o sendo, o sujeito, independente do grupo que representa, poderá absorver o poderio, a lei, por meio de um processo constante e gradativo, o qual resultaria em uma reparação moral e intelectual, especialmente nas classes subalternas (GRAMSCI, 2007).

Mészáros (2002) em complementariedade ao entendimento de Estado e sua relação com a ordem econômica, sinaliza que o Estado nasce, deste modo como uma estrutura que dá base a esse sistema. Este Estado na sua função seria, neste sentido, mais econômico do que político, pensando-se nas extremidades política, por exemplo, a via democrática versus a via da economia.

As ações do Estado visam à consolidação desse sistema, fornecendo subsídios e incentivos para a sua estabilidade e expansão, ao mesmo tempo em que nasce o Estado de Bem-Estar Social. Neste ponto é importante pontuar que na concepção de Mészáros (2002) existem negócios que são, em primeira instância, realizados pelo Estado e, posteriormente o capital ingressa, como a ampliação das fronteiras, os negócios globais, que acontecem entre os Estados-Nação, por meio de termos de cooperação. O Estado abarca as questões da pluralidade, diferenças dos sujeitos, como pontua Arendt (2002), mas também precisa dar respostas às demandas econômicas como sinaliza Poulantzas (1980), Gramsci (2007), Mészáros (2002).

Neste íterim em complementariedade ao entendimento de que a razão deve ser priorizada na vivência humana e, conseqüentemente representar a importância de que o diálogo e a anuência precisam se fazer presentes na construção da relação entre o Estado e sociedade. Bobbio (1996) descreve, ponderando os escritos de Vico (1928), que a ação ou quiçá norma que represente ser benéfica para todos os sujeitos ou para a maioria destes, necessita ser considerada e respeitada por todos, transformando-se na regra que dirige a vivência na sociedade, o ser humano ao desconsiderar tal questão, descuidar a razão, sinaliza a possibilidade de negar a própria existência humana. Inclusive o Estado

como ente racional, não deve e não pode negar o uso da razão, tal probabilidade poderia significar a sua própria extinção (BOBBIO, 1996).

Bobbio (1994) pontua que a sociedade civil é vista como algo que antecede a vida social, no que se refere a ações pré-estatal, pois no momento em que se cria, denomina-se de antítese sociedade-Estado e, descreve que esta relação ocorreu na análise de Marx. Pois, a sociedade civil representa um dos elementos do sistema conceitual de Marx e Engels. Para esses autores a sociedade civil refere-se ao conjunto de relações materiais dos indivíduos, no campo desenvolvido pelas forças produtivas. Deste modo, a sociedade civil só se desenvolve com a burguesia, mas a sua organização social concretiza-se por meio das relações estabelecidas entre o que os autores identificam como produção e comércio, interação essa que é a base do Estado. Engels no ensaio sobre Feuerbach descreve que “o Estado, a ordem política, é o elemento subordinado, enquanto a sociedade civil, o reino das relações econômicas, é o elemento decisivo” (ENGELS, 1969, p. 68, apud, BOBBIO, 1994, p. 30).

Marx e Engels (1998) elucidam que a estrutura social e o elo desta com o Estado são construídos cotidianamente, com base no processo de vida dos indivíduos, no sentido real da existência, ou seja, a partir das relações que estabelecem no ato laborativo e no material produzido como resultado da sua ação de trabalho, pois, em princípio, a construção das representações e da própria consciência, encontra-se diretamente unida a produção e a comercialização entre os homens, isto se configura no que eles denominam de linguagem da vida real. E é esta realidade presente na existência de cada sujeito que formula a relação e o papel da sociedade em afinidade ao Estado e vice-versa.

Porém o Estado não pode impedir o homem de pensar, conforme expõe o filósofo Spinoza mencionado por Bobbio (1996), de crer naquilo que acredita ser real, correto, todavia o papel do Estado é justamente impedir a manifestação deste ato, em determinadas circunstâncias, exatamente para manter uma atmosfera pacífica na sociedade. Deste modo, a sociedade é ao mesmo tempo subjetiva e objetiva, uma vez que as relações entre os indivíduos ora assume uma relação positiva ora adota uma repulsão para com o Estado, numa relação que, portanto contempla obediência e resistência (BOBBIO, 1996).

Diante disto, surgem entre os homens indagações sobre formas de perceber o Estado, a materialização da sua ação e/ou intervenção. O Estado seria o

arcabouço magno de comando político do capital. Mézáros (2002) assinala que uma crise do capital também representa crise política, uma vez que as estruturas do Estado são abaladas. Deste modo, a personificação do capital no âmbito estatal, cria na sociedade em geral a ideia de pares e de igualdade, imagina-se que as relações são horizontais, num processo em que a competição é vista como saudável. Ainda o mesmo autor recorda-se de Hobbes, em que para este pensador é natural que o mais fraco seja eliminado pelo mais forte, para tanto o capital justifica o aumento da acumulação por poucos e as injustiças sociais vivenciadas por muitos, a partir desta lógica.

Ser cidadão é ser consumidor, na dinâmica social. Nesta dinâmica o Estado também aparece como comprador, já que adquire produtos das empresas para repassar na forma de serviços aos cidadãos, a materialização do Estado de Bem-Estar Social, preenche o domínio do consumo, isso ocorre tanto internamente quanto externamente, considerando a globalização no mundo dos negócios, conforme apontado anteriormente, o Estado-Nação possui papel importante nesse trâmite, ampliação de mercado, do consumo e da acumulação (MÉSZÁROS, 2002).

Bobbio (1994), com base nos escritos de Kant, menciona que no estado de natureza também é perceptível como sendo um estado social, de modo que o oposto do estado de natureza é o estado civil, já que a sociedade pode existir no primeiro, porém não será uma sociedade civil, esta tem cunho político, na qual as demandas do indivíduo são respondidas por meio de leis públicas, que é a concretização do Estado.

Com base nisso, Bobbio (1994) descreve que o Estado é gerado a partir da razão, fruto de uma sociedade racional, o entendimento acerca da formulação da sociedade civil, que permite ao homem ter a vida, de acordo com a sua natureza, mas de forma que não interfira de maneira negativa na existência do seu semelhante, criando um ambiente social ameno e protetivo para todos. O Estado natural também representa um estado social, possui ações que permitem aos homens conviverem. Entretanto, por vezes, podem ocorrer situações que desequilibram esse cotidiano entre os seres humanos, Bobbio (1994) lembra-se de Hobbes, pois para ele o homem em seu estado natural pode transformar-se no mais severo inimigo de outrem, por exemplo. Assim, ao perceberem a necessidade de normatizarem certas ações na convivência, os homens uniram-se na sociedade civil, formulando o Estado, Bobbio, neste aspecto faz menção a Kant, pois para este é por

meio das leis e intervenções públicas, que se viabiliza a garantia do direito igualitário e justo entre os indivíduos.

Faria (2009) descreve que o Estado representa uma forma organizada da sociedade e, por conseguinte coloca-se no seio de sua estrutura orgânica de formas distintas, considerando suas condições histórico-sociais, o modo de produção vigente, as aptidão das classes ou grupos sociais em apresentar uma direção política. Portanto, o Estado representa a maneira organizada desta vivência e o governo configura-se como a gestão ou a administração desta organização. Logo, a forma de organização, ponderando as circunstâncias acima relatadas irão influenciar nos modelos de governo ou nas formas de gestão do Estado. Sendo o Estado uma estrutura organizada e, de tal modo a gestão representa a práxis coletiva, desta relação origina-se o alicerce político da vivência social.

A sociedade irá se estabelecer na forma de Estado, logo após transpor o ciclo inerente ao estado da natureza ou nas palavras de Faria (2009) a fase da horda primitiva. Assim, apresenta-se como a primeira forma organizada da sociedade civil, à vista disso, a sociedade instaurou o Estado, tendo em conta as relações estabelecidas no modo de produção presente e as interações sociais.

O Estado e a sociedade civil, irão formar uma única materialidade, não sendo, portanto instâncias isoladas, uma vez que a sociedade civil irá se organizar na forma de Estado, e este é a maneira como a sociedade se constituiu diante de suas demandas, lutas sociais, no tempo e na história. O Estado, então, representa os anseios da sociedade, sejam estes em relação a fatores econômicos, sociais e políticos (FARIA, 2009). Considerando, deste modo, que o Estado representa o domínio, a coesão dos corpos, a simbologia do poder e da violência, como descrito anteriormente.

Nesta lógica de atuação estatal, este Ente é a única organização que possui poder de estabelecer obrigações a terceiros, pois tem a autonomia, e assim o faz, de sancionar leis e criar tributos, cobrando da sua população o pagamento destes. Sendo assim, o Estado é constituído da elite governamental, da burocracia e da força militar e policial. Todavia, o Estado deve ser mais do que seu aparelho, pois compreende também um sistema constitucional-legal, o qual normatiza a população que habita ou transita em seu território. Assim, a população transforma-se em povo, visto que passa a ser detentora do direito e da cidadania, na jurisdição territorial do

seu Estado, portanto este povo organizado é que concretiza a ideia de sociedade civil, esta somada àquele, formam o Estado-nação (PEREIRA, 2001).

Poulantzas (1980) inclusive ao abordar a contextualização da nação, expõe que esta é composta pela língua, pelo território, pela cultura e história, que são comuns entre os seus habitantes. Neste sentido, a nação existe sem a presença estatal, mas uma vez existente ela pode construir um Estado para si. Contudo, na nação moderna é o Estado que regula a convivência entre os indivíduos, seja esta interação pessoal ou comercial, neste ponto faz-se menção a ideia de globalização, em que os Estados-nação passam a interligar-se, por meio não somente da aquisição ou venda de mercadorias, mas também por intermédio dos seus habitantes, ou seja, neste processo de globalização os sujeitos circulam entre os Estados na busca pela satisfação de suas necessidades humanas, ao passo que torna os indivíduos também em sujeitos políticos.

Para Poulantzas (1980) a internacionalização do mercado e do capital, na nomenclatura de nação moderna, não altera a lógica de constituição de uma nação como no passado, todavia introduz um novo estilo de ser e estar nessa nação, considerando a globalização. A nação moderna é fruto do Estado, já que este na organização do tempo e do espaço delimita a atuação dos sujeitos, por meio dos seus aparelhos ideológicos, o que leva o autor a pontuar que o Estado capitalista trabalha como uma nação. Com isto ocorre uma nova construção de espaço social, político e econômico, pois a globalização das ações pode tornar o indivíduo parte de diferentes nações, como apontado acima, o indivíduo passa a construir adaptações e relações com outras nações, para além da qual ele habita, criando-se assim um território político, para além da questão de chão, base territorial, em que o Estado capitalista adapta os indivíduos por meio do seu poder, que resulta na consolidação da divisão social do trabalho.

Diante disto, a sociedade civil é o povo organizado, o qual são constituídos pelo poder da lei como cidadãos, e que de maneiras distintas, formal e informalmente, enquanto classes sociais, que podem desmembrar-se em grupos de interesses, formularem associações, frações de classes, de acordo com o momento político que permeia as relações e/ou que poderá ser projetado. Mas, outra maneira de classificar a sociedade civil, consiste em descrever e/ou analisar que a sociedade é organizada pelo mercado, ou seja, a sociedade civil seria em tese o próprio mercado (PEREIRA, 2001).

Ressalta-se que a atividade econômica é inerente a sociedade civil e, deste modo o Estado não pode intervir de maneira que vise a sua regulamentação e normatização. Todavia, considerando que a sociedade civil e o Estado se reconhecem na realidade dos acontecimentos e interações, requer-se que sejam estabelecidos acordos que, nestes termos, o liberalismo significa uma regulamentação de aptidão estatal, a qual encontra-se inserida tanto no Estado quanto na sociedade.

No que se refere ao Estado esta regulamentação efetiva-se por meio das leis e, por conseguinte da coerção, porém representa um ato de vontade consciente, o que em tese justifica os próprios fins, e não de maneira clara a manifestação natural, instintiva, da demanda econômica. Gramsci (2007) pontua que o liberalismo concretiza-se como sendo um programa político, que tem o anseio de alterar os dirigentes do Estado, isso quando atinge seus objetivos, e, assim sendo, descaracterizar o programa econômico deste Estado, o que representa, então alterar a distribuição da renda nacional.

Sem embargo, Mézáros (2002) alerta que é preciso ter clareza que o Estado assume a função de desenvolver estratégias que respondam a demanda social ao mesmo tempo em que coopera com o mercado. De tal modo, compreender a dinâmica social, instituir estratégias que visem construir um Estado capaz de responder as demandas do homem, de maneira efetiva e igualitária, requer alteração da ordem vigente.

Desenvolver estratégias e ações que objetivem remodelar a ordem vigente requer também compreender e estabelecer mecanismos que possibilitem alterar a vivência social, ou seja, a forma como as relações humanas materializam-se na sociedade e, para, além disso, a maneira como a sociedade civil organiza-se e uma vez constituída como ela interage e contribui para a manutenção dessa ordem e/ou procura desenvolver técnicas que vislumbrem a desarticulação desse sistema societário que está posto, de modo a tornar a interação social mais equânime.

2.1.4 Sociedade civil: processo organizativo e relações estabelecidas

As relações humanas passaram a organizar-se no perpassar dos anos, tornando a convivência social atrelada não apenas a interesses pessoais, sociais, econômicos, mas também políticos, já que estas instâncias da vida em sociedade

correlacionam-se de maneira frequente e contínua. Ao conviver com outrem o homem torna-se parte do processo relacional e, assim o sendo passa a estar submetido às normas e regras que a sociedade lhe impõe. O Estado ao consolidar-se a partir desta mesma interação humana, também construiu papéis a serem desempenhados pelos sujeitos na construção e efetivação da sociedade, de tal forma que os homens, compreendendo as conexões que são estabelecidas entre eles e o Estado, estruturam a sociedade civil, esta se constitui para tentar basilar a interação entre o Estado e as classes sociais, em especial ao papel desempenhado pela classe dominante, que regula e normatiza as ações humanas, econômicas e políticas. Para tanto, é imprescindível compreender como se formulou a sociedade civil e a importância desta no sistema capitalista, já que esta interação permeia o papel do Estado.

Gramsci (2007, p. 73) pontua que “[...] a “sociedade civil” tornou-se uma estrutura muito complexa e resistente às “irrupções” catastróficas do elemento econômico imediato (crises, [...]); as superestruturas da sociedade civil são como o sistema das trincheiras na guerra moderna”. Ponderando que para este autor as classes manifestam os partidos, estes concebem os homens de Estado e de Governo, os condutores da sociedade civil e da sociedade política. Neste sentido, para Gramsci o partido político é entendido como o chefe do Estado, pois materializa-se como elemento equilibrador do Sistema, das relações, mas este não governa no aspecto jurídico dos acontecimentos, seu poder é de fato, operado de maneira hegemônica, num mecanismo que visa equacionar distintos interesses na sociedade civil, ao mesmo tempo que se une com a sociedade política, o que faz com que todos os cidadãos sintam e vivenciem a ideia que ele governa (GRAMSCI, 2007).

Com base nisso, Gramsci (2007) descreve que é imperioso compreender e distinguir a sociedade civil, com base no entendimento de Hegel para quem a sociedade civil tem sentido de hegemonia política e cultural de determinado grupo social e, portanto essa demanda se manifesta sobre toda a sociedade, como conteúdo ético do Estado, da forma como os católicos classificam a sociedade, em que para estes a sociedade civil, representa a sociedade política ou o Estado, em discordância à sociedade familiar e à Igreja.

Para Gramsci (2007) sempre o homem encontra-se no campo de reconhecimento de Estado e Governo, ação esta que representa especificamente

uma forma que reprisa a lógica corporativo-econômica, que revalida o conflito de entendimento entre sociedade civil e sociedade política, pois é importante notar que no discernimento geral de Estado somam-se fatores que precisam ser considerados que “[...] à noção de sociedade civil (no sentido, seria possível dizer, de que Estado = sociedade política + sociedade civil, isto é, hegemonia couraçada de coerção)” (GRAMSCI, 2007, p. 244). Então, a ideia de que o Estado fosse instinto, é vista por Gramsci como sendo um fator positivo para a vivência social e política, uma vez que ao abolir o Estado este levaria consigo o fator da opressão, quais sejam os mecanismos de coerção, a partir de então a sociedade política seria absorvida em sua essência pela sociedade civil, tornando a convivência entre os sujeitos, mais eficaz e livre.

Tendo em vista, os apontamentos acima descritos, o termo sociedade civil possui diferentes conceitos, de acordo com a época em que é gestado e a partir de qual concepção filosófica, histórica e política se estabelece tal conceito, ponderando aqui inclusive sua conexão com o campo da economia. Nesse sentido o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA, 2010) descreve que a sociedade civil, em primeira instância abarca o entendimento de uma sociedade civil que se constitui de maneira grandiosa, produzindo em seu seio fatores que suscitam a ideia de democracia, ou seja, possui planos político, cultural e econômico, com efeitos democratizadores. Porém, a sociedade civil pode ser bem mais heterogênea em sua formulação, ela pode ser transcorrida por conflitos de interesses coletivos e individuais e, assim as relações que se estabelecem entre os homens que a formulam, nem sempre poderão ser amenas e positivas. Além disso, para o IPEA (2010) a sociedade civil também abarca um conjunto de diferentes atores e organizações, que formulam e assumem funções, tanto no âmbito nacional quanto internacional, na projeção e execução de políticas públicas e programas de intervenção, criando representações de públicos distintos e com interesses diversos.

Assim, compreender as relações entre os sujeitos, os quais, permeados de interesses individuais e coletivos formam a sociedade civil, requer como afirma Teixeira (2002) estar atento que a sociedade civil consolida-se como sendo a base para a efetivação da participação social, num campo que ao mesmo tempo que tem o Estado, o mercado e a própria sociedade, interliga-se à eles.

Duriguetto (2008) relata que o termo sociedade civil no Brasil teve grande propagação nas décadas de 1970 e 1980, em razão do processo vivenciado pelos

movimentos sociais no país, num período que emergia a proposta de redemocratização.

Sociedade civil é descrita por Duriguetto (2008) tendo por base as ideias de Gramsci acerca do tema, como sendo, portanto, um espaço que representa a organização das classes, em que estas se unem visando a defesa de seus interesses. Assim a sociedade é o local em que reverberam as ideologias, culturas, valores dos sujeitos que a compõem, logo os conflitos e contradições no seio da sociedade, por vezes são visíveis, mas em outras ocasiões podem não ser plenamente conscientes, pois é nela que os projetos societários irão se contrapor, que resultam na construção dos projetos hegemônicos de classe.

Nesta concepção de sociedade civil, Duriguetto (2008) expõe que para Gramsci, conforme descrito anteriormente nas palavras do próprio autor, ao realizar uma análise acerca da questão teórica e prático-política desta esfera, possibilitou a ele defender a ideia de que as classes subalternas poderiam chegar ao poder por meio do que o pensador designava de “guerra de posição”³, já que isso permitiria às classes conquistadas de forma progressivas ou processuais de lugares de comando político-ideológica, no âmbito da sociedade civil, pois é nesse local que os sujeitos se articulam e se organizam com o objetivo de defender seus interesses. Essa ação possibilitaria então a ascensão da classe popular ao poder político.

Salienta-se que Gramsci (2007) declara que a guerra de posições não é vivenciada apenas pelas trincheiras que possui, porém por todo o sistema de organização e industrial que está atrelado a esta questão, portanto esta batalha possui um exército que se alinha a tais demandas, em que toda a projeção da guerra tem um sentido em si. Inclusive neste contexto deve-se considerar o que o autor denomina de grande massa, a qual participa do alinhamento, contudo de formas desiguais, logo só conseguem operar enquanto massa, soma da população, não olvidando que este embate vai exigir desta, inúmeros esforços. Assim a concentração do que o autor supracitado designa como inaudita da hegemonia é

3 Para Gramsci (2007, p. 257) “O indivíduo (inclusive como componente de amplas massas) é levado a conceber a guerra instintivamente como "guerra de guerrilhas" ou "guerra garibaldina" (que é um aspecto superior da "guerra de guerrilhas"). Na política, o erro acontece por uma inexata compreensão do que é o Estado (no significado integral: ditadura+ hegemonia); na guerra, tem-se um erro semelhante, transportado ao campo inimigo (incompreensão não só do próprio Estado, mas também do Estado inimigo). Num e noutro caso, o erro está ligado ao particularismo individual, de município, de região, que leva a subestimar o adversário e sua organização de luta”. Para maior clareza do assunto, sugere-se a leitura da obra Cadernos do Cárcere elaborados por Antonio Gramsci.

essencial, o que significa dizer que é necessário um governo com caráter mais intervencionista, para que, então, este tome a linha de frente, e ao combater o opressor, também adote medidas que almejem a não desagregação da sua população, ponderando que a hegemonia e os interesses de classes estão permeando toda essa guerra.

Tendo em vista, esse campo de trincheiras e guerras conforme Gramsci (2007) que se formam na sociedade civil, que requer análise criteriosa da hegemonia e ideologias que permeiam as relações, Duriguetto (2008) descreve que existem distintas categorias que são mencionadas para explicar no âmbito acadêmico a nos projetos sócio-interventivos, a sociedade civil. A autora pontua que no âmbito neoliberal a sociedade civil é utilizada como ferramenta para ratificar a fragilidade na responsabilidade do Estado em oferecer respostas positivas no campo das políticas públicas, todavia é por meio dela e a partir desta que se edificam projeções para a consolidação de um aparato estatal democrático e de direito.

A sociedade civil passa a ser percebida como sendo a esfera da solidariedade, Duriguetto (2008) então afirma que esta representa um espaço de renovação da política, tendo em vista que expressa as mais variadas demandas e expectativas da população perante as ações desenvolvidas pelo Estado. Aqui, almeja-se fazer menção, por exemplo, as políticas públicas, que em tese representam uma ligação importante entre a população e o Estado.

Em contrapartida a este entendimento, Silva (2010) ressalta que neste processo a política social⁴ continua atrelada a política econômica, em que está possui primazia, porém não conta com exclusividade na sua execução concreta por parte do Estado, existindo numa lógica que pensa a questão da produção. Essa compreensão é importante, considerando que se fala sob a ótica de um Estado capitalista, portanto a sua atuação, mesmo que na área das políticas públicas, na construção de um espaço coletivo para a participação de todos, considerando a consumação no Brasil do Estado democrático de direito, que deve ter como

4 Silva (2010, p. 32) elucida que a política social na sua concepção “[...] é concebida como uma arena de confronto de interesses contraditórios em torno do acesso à riqueza social, na forma da parcela do excedente econômico apropriada pelo Estado”. Existindo assim atritos corriqueiros entres as políticas sociais e econômicas, uma vez que a política social visa atender em primeira instância às necessidades sociais e a política econômica tem como primazia estimular a acumulação e a lucratividade das ações do mercado, a ponto que fazendo menção a O’Connor (1997) o autor pontua que “Combinam-se, então, as duas funções básicas do Estado capitalista: criar condições que favoreçam o processo de *acumulação* e articular mecanismos de *legitimação* da ordem social e econômica” (SILVA, 2010, p. 32-33).

premissa a inclusão do homem na sua totalidade, em que a sociedade espera deste Estado respostas que satisfaçam suas necessidades, esse Ente é regido pela estrutura de mercado vigente.

Para tanto, Duriguetto (2008) novamente irá advertir que a sociedade civil é reatualizada, enquanto espaço da manifestação dos interesses particulares que possuem no mercado a sua razão, sendo, deste modo, as condições socioeconômicas, que abarcam o individualismo e a competitividade que ditam as regras para a ação do governo na sociedade, logo, essa ação do mercado reflète na esfera política. As categorias de governabilidade só seriam atingidas por meio da reconstrução do mercado e, por conseguinte dos valores que lhe são intrínsecos, como a competição e o individualismo, tendo em vista que essa relação, em que se prioriza a satisfação individual, numa lógica em que o fator econômico, às vezes tem primazia das ações em relação ao Estado, pode acarretar resultados que culminariam na desarticulação e quiçá extinção dos grupos organizados, desarticulando organismos que buscam a efetivação de interesses coletivos e, com isso suprimindo direitos adquiridos.

A atuação reprimida ou desarticulada dos sujeitos, que almejam a concretização coletiva de direitos, não é benéfica para a construção de um Estado e, obviamente de uma sociedade civil que almeja, por meio da interação social, contribuir para a governabilidade política, aqui tendo como preferência a satisfação das necessidades humanas. É preciso ter cautela, pois ao não buscar a integração social, a precedência do humano, esta mesma sociedade civil, atrelada a uma concepção liberal, pode ser tida como um espaço para se buscarem soluções às questões econômicas, políticas e sociais, num mecanismo que, portanto, prioriza a demanda econômica (DURIGUETTO, 2008).

É imperioso que o Estado priorize na sua atuação as demandas inerentes a toda a população, logo seu regime de governo necessita estar atento e aberto para uma atuação que seja igualitária para todos os sujeitos. Mesmo, estando inserido numa dinâmica global da sociedade regida pelo mercado. É preciso que o homem torne-se cidadão do seu Estado. Portanto, como assinala Severino (1992) a cidadania configura-se como sendo atributo que consolida a própria condição humana. O sujeito ao desfrutar dos direitos civis, sociais e políticos consegue vivenciar de maneira concreta essa condição, ao passo que a sua plenitude humana só é atingida ao tornar-se de fato e de direito cidadão, assim, discorrer acerca da

humanização do sujeito, da democracia e da liberdade, necessita ter como primazia a efetivação da cidadania.

Acerca disso, Carvalho (2015) descreve que a cidadania não pode ser reduzida a questão eleitoral, por exemplo, ao direito de votar, esta deve ser mais abrangente na vida do sujeito. Inclusive alerta que a possibilidade de usufruir de determinados direitos civis, sociais e políticos, não garante a todos desfrutar destes de maneira plena, adverte que a possibilidade de votar e ser votado, por si só, não assegura a formulação de um Estado que esteja atendo aos problemas e demandas da população que o compõe, já que o mero princípio de participar, não gera de fato respostas às demandas sociais.

No Brasil o termo cidadania representou uma das principais pautas na luta pela construção da democracia, sua efervescência nasceu na busca pela superação do período da ditadura militar, em meados de 1985. Entretanto, apesar do transcorrer dos anos e de estar de certa forma consolidado na sociedade brasileira a ideia de democracia, de participação dos sujeitos nas intervenções estatais, na construção coletiva de respostas as questões humanas, ainda assim é preciso, esforços para construir uma cidadania que de fato e de direito una tanto a liberdade, quanto a ideia de participação, e que culmine na igualdade para todos.

Ponderando tais questões, almejando-se caminhar nesta lógica, em que se construam estratégias e intervenções que de fato e de direito concretizem a cidadania, a participação social, visando à emancipação da população, o que remete a percepção concreta de democracia, Pereira (2001) ao analisar esta demanda, intrínseca a busca pela construção de uma sociedade igualitária e democrática, menciona que o Estado contará, assim, com um regime democrático se o governo que o conduz, além de contar com legitimidade, possuir apoio da sociedade civil, encontrar-se com suas ações restritas às regras dos mecanismos jurídicos que determinam a democracia, em especial garantir a liberdade de expressão e a realização de eleições livres.

O regime político, contudo, de acordo com Pereira (2001) consistirá em sua essência mais ou menos democrático, se a sociedade civil que o forma, ou seja, o povo, assim decidir pelo regime democrático. Ressalta-se que no Brasil o movimento pela reivindicação do direito a participar, resultou no entendimento de que “Todo poder emana do povo, que o exerce indiretamente, através de seus representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (ARTIGO 1º,

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988). Sendo assim, no contexto brasileiro, o regime democrático constitucionalmente prevalece, portanto a cidadania se efetiva por meio dos aparelhos estatais e suas Instituições que asseguram ao cidadão a materialização da participação, por meio da democracia representativa.

Tendo em vista que a democracia, segundo Silva (2010) se apresenta como a modalidade de Estado que garante ao seu povo a real participação no processo de decisões e nos rendimentos da produção, ou seja, ao mesmo tempo em que precisa implementar mecanismo de intervenção que almejem a distribuição de renda, necessita buscar e criar estratégias e procedimentos que requisitem e ofereçam suporte constante à concretização de níveis elevados de coletivização nas decisões inerentes às mais variadas formas de produção. Silva (2010) considerando os ensinamentos de Vieira (1992) elucida que a democracia representa o pilar mais importante para a consolidação do Estado de direito e, seria, portanto a sociedade democrática a única maneira de proteger e efetivar o Estado de direito.

A relação da sociedade civil com o Estado, considerando o regime democrático, desenvolveu no Brasil o Estado democrático de direito, o qual assegura aos seus cidadãos o direito a proteção e garantia dos direitos de maneira ampla. Neste ponto apresentar-se-á o Estado democrático de direito, considerando a CF de 1988 a qual institui no território nacional este regime estatal. Refletindo que este Estado consolida um espaço de liberdade e de direitos sociais, políticos aos indivíduos, sem desconsiderar a conjectura econômica que permeia a convivência e as relações entre os homens.

2.1.5 Estado democrático de direito na conjuntura brasileira

O Estado brasileiro possui em sua gênese marcas de uma sociedade desigual e com caráter excludente, Carvalho (2015) chega a descrever que a escravidão representou o fator mais negativo para a cidadania, que aliada ao processo de colonização do país, ponderando o modelo de sociedade, estabelecido por meio da colonização, gerou grande desigualdade entre os homens, os quais eram classificados entre senhores de engenho e demais habitantes. Pensa-se a cerca disso ao observar a formação societária do país, a qual se iniciou por meio de uma Colônia de outro país, contanto com diferentes ciclos de construção do Estado que perpassasse desde um regime escravocrata até chegar-se à atualidade como um

Estado democrático de direito, mas que nos últimos anos sofreu o que diversos estudiosos designam de “golpe”.

Quanto a este fator Pochmann (2020) discorre que por contar na atual conjuntura, mesmo com um regime estatal que continua sendo democrático de direito, porém em que a execução das ações dos representantes da população, tendo em vista democracia representativa existente no Brasil, vem adotando medidas que reprimem a liberdade dos sujeitos, ao passo que suprime determinados direitos e busca implantar um Estado mais liberal. Contudo, antes de avançar nesta tratativa é preciso entender o processo que gestou-se na sociedade para que na conjuntura atual tenha-se o presente Estado democrático de direito, da forma como apresenta-se.

Oliveira (2020) pontua que foi a partir da 1ª Guerra Mundial que o capitalismo passou a sentir certos entraves na sua expansão, somado a isso, viveu-se nas décadas de 1920 e 1930 uma grande crise, período este denominado de Depressão dos anos 1930, conforme o autor, justamente pelas sequelas significativas que representou e deixou no processo de crescimento da sociedade de mercado, na lógica capitalista, que somaram-se as consequências advindas da 2ª Guerra Mundial. De modo que as sociedades passaram a sentir a necessidade de repensar o modelo estabelecido, mas estas ideias não almejam romper de fato com a conjuntura projetada pelo capital, ao contrário, a classe dirigente traçou estratégias que se perpetuassem a sociedade capitalista, agora com um auxílio mais robusto do Estado.

É neste Estado conectado com o capitalismo que se gesta o Estado democrático brasileiro. É desta e nesta relação que se formula o Estado do bem-estar social, este com certa preocupação com as mazelas sociais, com a desigualdade social que se visualizavam ainda mais, devido as crises que o capitalismo estava enfrentando, pois fatores correlacionados a esta questão refletem na relação produção x trabalho, uso da mão de obra dos indivíduos, assim o Estado passou a assumir um papel de mediador desta relação.

A ponto que este perfil estatal que oferece políticas públicas para seu povo, com atenção especial para os sujeitos que apresentam maior demanda social e econômica, sofreu uma “[...] aceitação relutante, mas necessária, pelas classes dominantes da cobrança de impostos progressivos sobre os lucros do capital, as rendas e o patrimônio, fenômenos característicos do século XX” (OLIVEIRA, 2020,

p. 59), de modo que as classes dominantes também requisitaram do Estado intervenções que lhes propiciasse condições de manter-se, considerando os ciclos de demanda e oferta. Assim a saída do Estado da economia, ao mesmo tempo em que se torna mais branda e pouco atuante à rede de proteção social, como sinalizado pela perspectiva de sociedade neoliberal, em que o agente público confirmaria seu papel de “fiador da estabilidade monetária”, geraria um rompimento do equilíbrio social, o que culminara na aceleração ainda mais crescente da desigualdade social.

A construção do Estado e a sua função na sociedade brasileira possui diferentes momentos. Até a década de 1930 não se observou no país, povo organizado no sentido de manifestações e/ou intervenções de cunho nacionalista, apesar de existirem no país movimentos em diferentes regiões e contextos, esse fato é fruto da forma como a população nacional formou-se, escravocrata, agrícola, colônia, tentativas de rompimento com o país colonizador, mas sem perder traços daquele mentor (CARVALHO, 2015).

Ao transcorrer dos anos o país foi vivenciando inúmeros momentos da busca pela efetivação de um Estado sólido, de uma população participativa, porém ao mesmo tempo não se rompia com a vasta desigualdade social, o povo não teve tempo para compreender o papel da participação, da formação coletiva do Estado, de uma sociedade ciente das suas potencialidades e participativa, o tempo e a história do Brasil não permitiram tal empreitada, considerando o percurso social, político e econômico, as instituições que foram formando-se tiveram grande influência de todo esse processo.

O aparato estatal, conforme Jessop (1996) mencionado por Faria (2009) refere-se a diversas instituições e organizações, as quais são socialmente aceitas e possuem como tarefa primordial validar e executar as decisões adotadas de maneira coletiva pela própria sociedade, ponderando o interesse e o bem estar comum à todos os sujeitos. Todavia é importante, considerar que ao mesmo tempo que o Estado materializa-se como um espaço de concretização da vontade geral, ele também pode representar uma estrutura que engendra relações de poder e, por vezes o poder dominante pode dar vazão ao entendimento e/ou vontade de uma classe específica. Assim, analisar-se-á na sequência o Estado democrático de direito na conjuntura brasileira.

Simões (2013) relata que o Estado que se intitula democrático e de direito, impreterivelmente necessita contar com mecanismos que assegurem os direitos por meio do Estado social e de direito, o que requer a superação da ambiguidade histórica, em que tais questões, por vezes, encontravam-se separadas. Os direitos sociais foram pactuados de forma inovadora na CF de 1988, logo estes direitos passaram a contar com um aparato jurídico e legislativo que lhes oferece por fundamentação e proteção de garantia, os direitos individuais e políticos.

Bignotto (2006) alerta que o Estado de direito não consegue manter-se se todos os atores que o compõe não forem responsabilizados e se não contar com o juramento da transcendência do bem público em detrimento do bem privado. Moraes (2014) inclusive pontua que o Estado democrático de direito normatizado na atualidade, refere-se aos anseios passados, representa a esperança daqueles que precederam a busca pela concretização deste regime estatal. Pois, este Estado foi gerado como resposta ao enfrentamento das arbitrariedades e desigualdades dos modelos de Estado que o antecederam, bem como representa a busca pela superação de dominação e legitimação política.

O sistema de capital, considerando os escritos de Mészáros (2002) apresenta-se como processo de aparelhamento e regulação dos sujeitos, a este processo o autor denomina de controle sociometabólico, em que as ações e intenções desse princípio, moldam os interesses e desejos subjetivos, até mesmo dos indivíduos que de certa maneira conseguem interpretá-lo. Neste sentido, determinadas aspirações do sujeito são desconsideradas e, até mesmo podem ser substituídas, pelo regulamento e categórico objetivo desse sistema. E é neste contexto que se estabelece o Estado democrático de direito, esse não está aquém das normas mundialmente estabelecidas pelo capital, já que opera suas ações nesse sistema.

Considerando, estas questões que permeiam a fundação do Estado e a sociedade civil que se estabelece dessas relações. É significativo buscar compreender como se formou de fato o Estado democrático de direito, a respeito disso Moraes (2014) relata que este regime estatutário surgiu após o movimento histórico iniciado com o Estado Liberal que nasceu no século XVIII, perpassando pelo Estado Social e as pretensões democráticas do fim século XIX e início do século XX. Silva (1998) explica que como todo Estado de direito, existe o império da lei, logo o Estado democrático de direito também possui um ordenamento jurídico

que regula e delimita suas ações, todavia neste caso a lei busca realizar o princípio da igualdade e da justiça não pela sua generalidade, mas com o objetivo de conquistar a “[...] igualização das condições dos socialmente desiguais. [...]”. A lei é efetivamente o ato oficial de maior realce na vida política. Ato de decisão política por excelência [...]” (SILVA, 1998, p. 23).

A construção da lei e a sua materialização neste Estado representa o que Silva (1998) entende como sendo a atuação da vontade popular, uma vez que o regime estatal assegura a população, normas e formas previamente estabelecidas de como deve ser a conduta dos homens na convivência social, isso corre de maneira que todos os sujeitos tomem conhecimento, antecipadamente, de como comporta-se na diligência de suas predileções. Neste sentido, a tarefa primordial do Estado democrático de direito seria a superação das desigualdades sociais e regionais, com o intuito de criar e solidificar um regime democrático que efetive a justiça social. Porém, tal definição de atuação estatal pode encontrar dificuldades para realizar-se nestes termos, pois como descrito acima a política econômica ainda é quem rege a atuação estatal e não o contrário. É preciso buscar este Estado, num campo que o mercado domina, assim, não se pode esquecer das palavras de Mézáros (2002) ao fazer a leitura e interpretação deste Estado.

Simões (2013) pontua que o Estado de direito garante direitos civis e políticos e decide a divisão dos poderes, tendo a lei como primado incondicional da sua ação, já que esta representa a vontade geral e, por conseguinte a soberania nacional. Assim Díaz (1972) citado por Simões (2013) descreve que as características básicas deste Estado refere-se ao império da lei, este materializa-se por meio de um órgão instituído com representantes da população, poder legislativo, que deve ser subordinado a lei máxima do país, portanto a Constituição Federal, em que os detentores do poder público, ou seja, Legislativo, Executivo e Judiciário, de alguma maneira passam a se subordinar, deste modo, o poder público é indivisível e único no que se refere a sua natureza política, assim a legalidade da administração pública encontra-se pautada na dependência das leis e ao domínio do judicial, somado a garantia dos direitos e liberdades fundamentais.

Para tanto, o Estado de direito, fundou o império da lei, que se configura como atributo indispensável ao exercício do seu poder, não mais em consequência da vontade individual ou do sujeito que ocupa a posição de governante, mas ao contrário, o aparato legislativo assegura e requer um tratamento igualitário dos

indivíduos. Pode-se dizer que este Estado é o governo das leis, contando com dois valores essenciais, ou seja, de que a lei será seguida e validada e de que os homens serão respeitados e tratados como iguais. Neste sentido, o Estado de direito subordina-se as próprias leis que desenvolve e implementa, especialmente a lei constitucional (SIMÕES, 2013).

Francisco (2005) elucida que foi após a crise de 1930, vivenciada em nível global, conhecida como a Grande Depressão, em virtude da sua magnitude e gravidade, que o capitalismo deixou transparecer ao mundo seus conflitos, pois até esse momento, as demandas deficitárias desse sistema eram tratadas de maneiras muito particulares e restritas na relação capital-trabalho, então, a referida crise abriu caminhos para a formação de um campo público de conflitos e, possibilitou o esboço de instituições democráticas, que constituem o Estado contemporâneo.

No Brasil em especial, a gênese da formação do Estado está intimamente ligada a Europa, devido à colonização. Com o passar do tempo e as mudanças que ocorreram na forma de governo, o país foi conquistando cada vez mais direitos até que em 1988 foi constituída a chamada Constituição cidadã que rege a sociedade até os dias atuais. Indica-se, de tal modo, um Estado que de acordo com Simões (2012) concebe a sociedade civil, que se encontra de maneira organizada tanto política quanto juridicamente, numa unidade que possui soberania e, de modo intrínseco, dotada de autonomia.

Mas, ao analisar o sentido para qual o Estado foi pactuado e as lutas de classes que permeiam a vivência estatal, tendo em vista, os estudos supra expostos, é importante compreender que o Estado brasileiro, constitui-se como Estado democrático de direito neste contexto, logo não está aquém desta realidade.

A respeito disso, Mazzeo (1997) elucida que a sociedade e, por conseguinte o Estado no Brasil nasceu de forma bastante contraditória, para compreender a dinâmica social e política da sociedade brasileira, requer entender a estruturação do país. Não se pretende ir aos primórdios da fundação do Brasil, mas apontar como alguns fatores contribuíram e ainda contribuem para a efetivação do Estado democrático de direito atual.

A sociedade brasileira tem como base a escravatura, uma burguesia que herdou do Império português muitos trâmites de atuação, pautadas no conservadorismo. Ao ponto que a ideia de ruptura, na fundação da sociedade brasileira, nunca de fato almejou rompimento com o sistema que a estava formando,

ao contrário o entendimento era justamente o oposto, ou seja, almejava-se manter as lições que foram apreendidas, quiçá realizar pequenas alterações, considerando a realidade que se apresenta neste território. O Estado brasileiro nasce em meio a essas questões (MAZZEO, 1997).

Mészáros (2002) pontua que o sistema de capital, tendo o que ele denomina de sistema sociometabólico, a busca constante pelo controle desse sistema, é na verdade a procura pelo domínio do sujeito, em que neste processo os interesses e desejos subjetivos do ser humano, serão ultrapassados e desconsiderados, pois a primazia da ação necessita ser a resposta as deliberações, necessidades e objetivos, não do indivíduo, mas do sistema.

Fazendo uma correlação com os escritos de Mazzeo (1997) é observável na formação do Estado brasileiro essa questão, os homens não almejavam a ruptura, mas a transmutação do sistema português para a realidade desse chão, não considerando, desde aquela época, as necessidades e subjetividades deste povo, assim nasce o Estado no território brasileiro, num sistema que possui na sua formação a produção centrada no setor agrícola, com registros escravocratas, com uma burguesia industrial incipiente, copiando de outras nações modelos nem sempre aceitáveis na realidade do país, mas que assim decidiam os homens do poder, então, aqui também as necessidades das massas, da população em geral, também foram sendo deixadas de lado, em detrimento do bem estar da classe dominante. Aqui, a sociedade civil diz respeito aos que detêm condições econômicas para ser parte e, por conseguinte, os demais sujeitos apresentam-se como um entrave a vivência plena dessa parcela da população.

Todo esse processo é fruto de inúmeras lutas sociais e políticas no bojo da sociedade brasileira. Mesmo tendo-se deficiências na atual conjuntura, não se pode negar como a história do Brasil foi marcada por períodos sombrios e de luta que culminaram no Estado democrático atual. O país vivenciou inúmeros percalços para atingir o patamar contemporâneo, que contemplam a sua história, desde o Estado imperial⁵. Neste período os resquícios do Brasil colônia eram bem presentes, com a interferência total de Portugal na condução da sociedade e um território marcado por explorações, violações de direitos naturais, com uma sociedade econômica que possuía como um dos pilares a escravidão.

5 Este estudo não tem por objetivo explicar os períodos, a questão que se apresenta aqui é compreender o Estado democrático na sua formulação e atuação direta, mas, mencionam-se tais fases, para que se tenha uma visão geral do todo, que permeia o Estado brasileiro.

No transcorrer dos anos, então, passou-se pela fase da República, Governos provisórios, Estado Novo e Ditadura Militar, época de maior restrição dos direitos civis e políticos, contando com inúmeras reformas, até obter-se em 1988 a Constituição tida como Constituição Cidadã (SIMÕES, 2013). E é nesse contexto que se formula o Estado aqui abordado, mesmo com as subdivisões que ele carrega, a probabilidade daquele como instituição ser capaz de cuidar e zelar pelo seu povo e território, é que resultaram na sua materialização e na busca por efetivação da democracia e do direito.

Deste modo, a junção de esforços para a instituição do Estado de direito, diz respeito à garantia dos direitos fundamentais do homem, em que as pessoas são instituídas como cidadãs, de maneira que tanto o poder público quanto o poder privado estão impedidos de invadir a esfera individual do sujeito. Para tanto, o Estado de direito não permite na sua estrutura ações arbitrárias em relação ao homem, ou seja, ações que ofendam as garantias individuais, pactuadas na legislação. De tal modo, o Estado de direito transforma-se em Estado democrático, visto que institui no seu regimento os direitos sociais universais e seletivos (SIMÕES, 2012). Reforçando tal afirmativa, de acordo com Canotilho (1995) mencionado por Simões (2012) o direito no Estado democrático de direito é a proteção e validação dos princípios fundamentais da pessoa humana.

Mas, não se pode esquecer, que o Estado é uma necessidade da organização social, Engels (1984) inclusive pontua que o Estado não existe no sentido posto pelo autor eternamente, já que anterior a ele existiram sociedades que não o possuíam, não tendo sequer imaginação acerca da sua pactuação e do poderio deste. Mas, o Estado é necessário na sociedade que conta com divisões de classes, inclusive é esta questão que o tornou necessário. O que reitera o entendimento de que o Estado é fruto da sociedade e, portanto age de acordo com as demandas e organizações desta.

Diante deste cenário, o Estado moderno representa a coalizão entre a política e a economia, tendo relação com o momento histórico de cada sociedade. A ponto de Marx e Engels (1998) pontuarem que, de tal modo, o Estado possui características que são inerentes a sociedade capitalista, na lógica da propriedade privada, o que se remete a ideia de que este órgão e sua estrutura política tem embutido na sua atuação e direcionamento das ações a divisão de classes, o que novamente traz à tona a divisão social do trabalho, em que se observa,

considerando o entendimento dos autores uma parcela da população que detém posses e, por conseguinte melhores condições e, outra parte deste mesmo povo, geralmente a sua maioria, que possui apenas o que eles denominam de força de trabalho, ou seja, sua atuação, em princípio, somente consegue dar conta da sua subsistência.

Esta diferenciação de classes e, conseqüentemente de condições de vida da população, acarreta no Estado um sistema contraditório, pois como representante da sociedade geral, sua intervenção necessita atender ao interesse de ambas as partes, mesmo que, segundo Mészáros (2002, p. 106) “A formação do Estado moderno é uma exigência absoluta para assegurar e proteger permanentemente a produtividade do sistema”, num mecanismo que o capital ao mesmo tempo em que se consolida no que o autor intitula de reino da produção, também se coloca paralelamente nas questões políticas e, é esta relação que embasa o Estado moderno, legitimando a ordem vigente.

Mészáros (2002) inclusive relata que as estruturas econômicas que organizam a sociedade civil, ponderando a subordinação do trabalho, na divisão social do trabalho, representam elementos categóricos para manter as desigualdades, que nada mais são do que o combustível para esse sistema. E o Estado democrático de direito, tendo por base a efetivação dos direitos inerentes aos homens, conforme mencionado acima, não se encontra aquém desse processo contraditório que permeia a relação entre sociedade e Estado.

Dito isto, retoma-se, neste ponto, que o modelo de Estado democrático de direito no Brasil se solidifica a partir da CF de 1988. Entendendo que uma das tarefas primordiais deste Estado e, portanto, o seu grande desafio é traçar estratégias e regulamentar com normas legislativas, impeditivos que transformem suas funções sociais em funções de dominação, considerando que a máquina estatal possui um poderio significativo na sociedade. A mudança apresentada pelo conceito de Estado democrático de direito tem a sua atuação pautada na “inserção da lei fundamental do Estado Democrático nas estratégias de justiça política” (CANOTILHO, 2001, p. 459, apud, MORAES, 2014, p. 278).

Simões (2013) pontua que a promulgação da CF de 1988 formulou um Estado com caráter distributivista, mesmo não tendo a sua formulação de maneira ampliada ao povo em geral, visto que se originou de uma Assembleia Constituinte derivada, esta Constituição marcou o Estado brasileiro como democrático de direito,

pois tem como princípio a busca pelos direitos sociais, a participação direta da população nas ações que dizem respeito às políticas sociais, bem como tem um aporte constitucional e jurídico que almeja a concretização desses direitos.

É imperioso mencionar que de acordo com Simões (2013) uma das dimensões do Estado democrático de direito refere-se à criação de um espaço que culmina na inclusão das atividades de interesse público na sociedade civil, isso permite que ações anteriormente restritas ao âmbito privado, sejam dialogadas e inseridas no Estado, porém este não assume funções que são particulares, íntimas da sociedade, como por exemplo, questões inerentes à privacidade familiar, a comunidade, a produção e circulação de bens e serviços. O autor inclusive pontua que apesar do Estado de direito reconhecer as desigualdades sociais e a gênese da sua formação, estas consolidar e até atualizar a sua jurisdição, em última instância de maneira imediata, irá intervir nas demandas tidas como privativas da sociedade. Porém, considerando a dinâmica social e econômica que permeia a vivência entre os homens, instituí-se no âmbito estatal instituições públicas e se institucionalizou diretrizes que regulam a relação estatal com a sociedade civil, tal iniciativa ora parte do Estado ora da própria sociedade civil.

Atrelado a isso Silva (1998) comenta que a CF de 1988, apesar dos avanços, não conseguiu estruturar um Estado democrático de direito com tema socialista, porém permitiu a abertura de possibilidades de realização social profunda, tendo em vista o rol de direitos sociais que ela inscreve e pelo aparato institucional que cria, oferecendo instrumentos que visam à cidadania, com o intuito de efetuar os requisitos de um Estado de justiça social, embasado na dignidade da pessoa humana.

Silva (1998) elenca os princípios que devem estar efetivados no Estado democrático de direito: princípio da constitucionalidade, o Estado democrático de direito tem sua base na legitimidade de uma Constituição rígida, a qual é oriunda da vontade popular, portanto, dotada de supremacia, e que interliga todos os poderes e os atos derivados deles; princípio democrático, o qual tem por objetivo majoritário constituir uma democracia representativa e participativa, pluralista, e possui como garantia geral a vigência e eficácia dos direitos fundamentais.

Com base nos escritos acima, analisando o papel do Estado na vida dos cidadãos, a sua relação com a sociedade civil e, por conseguinte a formação do Estado democrático de direito, que em tese tem a primazia a defesa intransigente

dos direitos humanos e preza pela justiça social e a solidificação de uma sociedade colaborativa e não competitiva, tem-se a ideia de que Estado e justiça exercem um papel importante no fazer, no efetivar os direitos e deveres dos cidadãos.

Assim este Estado necessita ter um sistema de direitos fundamentais individuais, coletivos, sociais e culturais; embasados num princípio de justiça social, como princípio da ordem econômica e da ordem social, isso associado ao princípio da igualdade que precisa atuar em sintonia com os princípios da divisão de poderes e da independência do juiz, da legalidade e da segurança jurídica (SILVA, 1998). Ressalta-se que tais princípios encontram-se na CF de 1988 e endossam a vivência social, econômica e política na sociedade brasileira.

Os governos do Partido dos Trabalhadores elevaram o Brasil, após um processo de crise, ao cenário internacional, enquanto uma potência, tendo em vista os grandes avanços que o país passou a vivenciar durante tal administração, inclusive no que se refere a ampliação de direitos sociais e da tentativa de construir uma sociedade mais democrática (POCHMANN, 2010). Todavia, é no bojo desse cenário, de tentativas de construção democrática e ampliação do acesso da população a bens e serviços, que em 2016 viveu-se o que se denomina de golpe, este tanto da lógica de um Estado forte e reconhecido internacionalmente, quanto da questão da ampliação e fortalecimento da democracia, de forma que a sua presença representa desconstruções do processo de ampliação do Estado que se estava gestando (POCHMANN, 2020).

De modo que faz necessário explanar, neste contexto que, conforme Pochmann (2010) a questão econômica e social não transcorreram de maneira linear ao longo da história do Brasil, além disso, mesmo quando buscavam determinado alinhamento, tais demandas não eram consoantes com o compromisso político, por exemplo com a necessidade de pleno emprego, ponderando a grande leva de força de trabalho disponível no dia a dia da população brasileira, o que repercute diretamente na distribuição desigual da renda nacional. É neste contexto que se molda o Estado democrático de direito, acerca da sua constituição, seu papel e relevância na sociedade brasileira.

Carleial (2012) pontua que a crise vivenciada em 2008 e nos anos subsequentes, torna ainda mais visível o papel do Estado frente a sociedade capitalista, ao passo que o processo de globalização, a busca por parcerias mercantis, parece minar a relação interna dos estados nacionais.

É neste processo de atuação que o Estado apresenta-se nas palavras de Silva (2010) como sendo uma esfera comum a todos, que mesmo sendo desiguais, lutam pela construção da cidadania. De modo que é na busca pela conciliação de investimentos no setor econômico e nas demandas populacionais, no que se refere a ações estatais, que se efetivam por meio de políticas públicas, em que neste quesito passou-se a dar-se mais ênfase ao pleito da sociedade civil por participar de forma mais ativa da condução política, de modo a tornar o Estado mais ampliado e, portanto democrático. Nesta relação fortalecesse a conquista pelos direitos sociais, dentro os quais se tem a consolidação da PPAS no Brasil. Contudo, Carleial (2012) descreve que os desdobramentos da crise de 2008 gerou um novo processo de enxugamento deste Estado, no mundo como um todo, passou-se a questionar-se novamente qual o real papel do Estado frente as demandas populacionais, numa sociedade regida pelo mercado, em que este mercado solicita cotidianamente a intervenção estatal em seu favor, reivindicando a construção de um Estado mínimo, já que para o capital a ampliação dos direitos sociais e de um Estado que fulgure os pressupostos de justiça social e equidade entre os homens, pode ser desvantajoso aos fundamentos capitalistas.

Entretanto, para pensar a conjuntura brasileira, entender como ela está posta na atualidade e como a crise de 2008 deixou marcas significativas na condução estatal do país, mais uma vez faz-se necessário retomar-se o contexto histórico da formação do atual Estado democrático de direito, aqui voltar-se-á para o momento em que eclodiu no país os movimentos sociais que fomentaram mudanças significativas na relação entre o Estado e a sociedade civil, com a materialização das demandas sociais, do papel do Estado, das relações de parceria entre o Estado nacional e questões correlacionadas ao mercado, as inter-relações internacionais, a ponto de promulgar-se no ano de 1988 a atual CF.

Carleial (2012) sinaliza que é nesta efervescência da CF que se criou a Seguridade Social, a qual consolida a atuação estatal frente a efetivação de políticas públicas, como a que será enfatizada neste estudo a PPAS, mas mesmo neste caminhar evolutivo de um Estado mais democrático e preocupado com as demandas sociais, a política social não se efetivou de maneira plena e do mesmo modo não deu respostas para todas as questões vivenciadas pelos cidadãos em uma sociedade desigual, marcada por uma formação excludente, com um Estado de caráter ora paternalista ora autoritário, com primazia em proteger o mercado, como a

escolha política da década de 1990 em que priorizou-se o mercado, com uma política econômica que visava alavancar a economia com privatizações e parcerias público-privada em grande escala.

O Estado brasileiro gesta-se neste caminhar, nesta trajetória, ora o mercado predomina na escolha política ora este mesmo Estado busca construir respostas as demandas sociais, porém a intenção de movimentar o mercado de promover autonomia as ações econômicas sempre mostram-se mais puljantes na história brasileira.

Chauí (2020) pontua que a sociedade tem por primazia apresentar os fundamentos da democracia liberal, ou seja a democracia focada no ideal de ordem, a qual assegura a liberdade individual. Mas, neste aspecto a democracia concentra-se mais na ação de livre iniciativa do mercado, sendo a liberdade a possibilidade de assegurar aos homens a livre iniciativa comercial, num campo que reverbera disputas políticas e partidárias pela busca do poderio, já que a lei muitas vezes é reduzida a questão jurídica, em que esta assume o papel principal de limitar o poder político, uma vez que a sua atuação e a legitimação democrática, emprega-se a partir da vontade da maioria, pois “A democracia é, assim, reduzida a um regime político eficaz, baseado na ideia de cidadania organizada em partidos políticos” (CHAUÍ, 2020, p. 44).

Nesta concepção de democracia atrelada ao ideal de cidadania, os indivíduos assumem a função de cidadão, tornando-se sujeitos de direito, a ponto de que este indivíduo passa a ter o direito de reivindicar seus direitos, apresentando suas demandas e questionando do Estado uma ação que lhe seja protetiva e benéfica. Portanto, para Chauí (2020) a questão crucial da democracia é justamente a criação de direitos, mesmo que para isso ocorram conflitos, aliás neste regime estatal o conflito é permitido, se tiver o caráter de criação e ampliação de direitos.

Entende-se por direito toda ação que oferte respostas às demandas e necessidades da população, sem olvidar que cada sujeito possui a sua demanda que nem sempre é igual a de outrem, logo a democracia no seu papel de consolidação de direitos também necessita traçar estratégias que reconheçam as demandas e direitos dos homens, para que o acesso a equidade seja alcançável por todo sujeito seja de forma individual ou coletiva. A ponto que Chauí (2020, p. 46) descreve quais são “[...] os três grandes direitos que definiram a democracia desde sua origem, isto é, a igualdade, a liberdade e a participação nas decisões”.

O ato de participar das decisões estatais, legitima a democracia, e ao aproximar os homens do seus representantes, abre-se a possibilidade de legitimação de mais direitos e a busca constante pela atuação do Estado na condução das políticas públicas. A ação participativa dos sujeitos, ao adentrar a arena pública, cria nas palavras de Chauí (2020) um limite também ao poder do Estado.

A democracia e a cidadania devem e precisam caminhar juntas, uma é condição de existência da outra. Contudo, o Estado permeado pela sociedade de mercado, não possui ampla autonomia para efetivar-se de maneira democrática na sua totalidade, já que no capitalismo existem interesses que são particulares de um grupo específico de pessoas. As relações estabelecidas neste contexto social expressam, na percepção de Chauí (2020), a dominação de uma classe social sobre outra. De modo que os pressupostos da sociedade neoliberal prega justamente o Estado mínimo e não os fundamentos da participação social, objetiva-se o retrancamento do espaço público, das ações do ente estatal com viabilidade pública.

Existe no seio social brasileiro essas limitações acima mencionadas pelo modelo estatal adotado, que se apresentam, portanto na formação social e política do Estado, apesar de estar vivendo-se numa democracia, o cotidiano social, o uso dos espaços públicos na tratativa de demandas sociais, reverbera traços significativos da formação social do Brasil “[...] marcas da sociedade colonial escravista, a sociedade brasileira é marcada pelo predomínio do espaço privado sobre o público [...]” (CHAUÍ, 2020, p. 53), em que em muitas circunstâncias o outro sequer é reconhecido, assim não se abre espaço para o reconhecimento na cena pública política e social, de maneira a naturalizar-se as desigualdades sociais e econômicas, ao passo que não permite de maneira ampla a inserção dos homens na vivência política, social e econômica de maneira igualitária e contínua.

Em complementariedade a esta questão Pochmann (2020) descreve que a sociedade no Brasil mantém sua estrutura organizacional focada num perfil autoritário e com presença marcante da desigualdade, com perspectiva hierárquica e com circunscrições de violência, assim sendo, apresenta-se, ainda que já se esteja vivendo no século XXI, com caráter reacionário, em especial, no que diz respeito a parte majoritária da população, ou seja, a classe menos favorecida.

Lopes e Rizotti (2020) descrevem que o ideal de Estado de bem estar-social, no Brasil possui um perfil distinto, já que a primeira população a ter um olhar mais

protetivo por parte do Estado, foi o trabalhador formal, no país a sua marca histórica encontra-se embasada na lógica de seguro social, logo a proteção e amparo social nasceram para um público específico, sujeito que contribuía à previdência e vivia na área urbana, mesmo o Brasil tendo as características que tinha e ainda tem, de país agrário, com vasto território rural, sequelas de uma sociedade escravocrata, sem desconsiderar os períodos que o país teve suas diferentes ditaduras, com diversas restrições, em especial políticas, o que é fator imprescindível à não consolidação de direitos sociais e de acesso igualitário aos cidadãos na satisfação de suas necessidades básicas.

Apesar de na década de 1980 o país ter vivido um processo significativo de redemocratização, busca pela efetivação da democracia, após um longo período de recessão, considerando a Ditadura Militar que também construiu e fortaleceu o perfil social, político e econômico da sociedade brasileira, porém, a despeito disso, a CF de 1988 introduziu um esboço de Estado de bem-estar social, que objetivava a inclusão populacional, no sentido de reconhecer e validar direitos, na busca por fortalecer estratégias que culminassem na redistribuição social, para que o país fosse menos desigual.

O Brasil não conseguiu ainda habilitar-se de maneira plena como Estado democrático de direito e de bem-estar social, acerca disso Pochmann (2020, p. 137 - 138) descreve que:

Das duas experimentações da democracia de massa desde a década de 1880, quando o modo de produção capitalista se tornou dominante no país, destaca-se nos anos de 1985 e 2016, a vigência de padrão de gestão da exclusão social na Nova República bem distinto da fase populista no período de 1945 a 1964. Com a crise econômica gestada no impasse eleitoral de 2014, o ciclo político da Nova República se esgotou, descortinando o modo autoritário e neoliberal de gestão do 'apartheid social', às vésperas do país completar 200 anos da independência nacional.

Nesta perspectiva, o Estado brasileiro, ponderando sua formação, em que apesar dos engodos em que se efetivou, passou a ter com a CF de 1988 possibilidade de ter uma democracia, criadora e garantidora de direito, mas que por conter em seu esboço de formação traços pouco ampliados do que ousa-se pensar e defender como um Estado das maiorias e para as maiorias, passou a sofrer nos últimos anos um processo inverso, no que se refere a ampliação de direitos, a aproximação contínua para diálogo e tomada de decisão entre o Estado e a

sociedade civil. A tão almejada e conquistada, ao menos constitucionalmente e ainda de que maneira pouco expressiva em determinados segmentos, consolidada em mecanismos de diálogo aberto e constante, de maneira paritária, entre a administração pública e os sujeitos, como os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, órgão colegiado este regulamentado como parte essencial da administração pública democrática. Salienta-se que acerca deste mecanismo de participação será tratado mais adiante, por hora é preciso compreender como efetiva-se o Estado democrático de direito, tal qual foi concebido no viés legislativo, mas que de fato na atual conjuntura vivenciada pelo Brasil, pode apresentar possíveis entraves para a efetivação plena de direitos.

Existe um esgotamento do ideal político da Nova República, desde o ano de 2016, assinala Pochamann (2020), o que gera no Brasil ainda mais exclusão social, enfraquecimentos dos agentes democráticos, das instâncias que consolidam a democracia e, por conseguinte, reprime-se a cidadania. Entretanto, o autor sinaliza que o impasse eleitoral vivenciado no país no ano de 2014, o que gerou em seguida um rompimento com o ciclo democrático que vinha sendo consolidado no Brasil, colocou o país numa crise política e econômica de grandes proporções. A efetivação da tratativa neoliberal gerou, e ainda assim o faz na atualidade, grandes atrasos e retrocessos no sistema democrático e, por conseguinte, causa o enfraquecimento do Estado de bem-estar social no seu caráter de ser democrático e garantidor de direitos.

De modo que esta nova conjuntura social, política e econômica reflete de maneira significativa no dia a dia da tentativa de participação social, por parte da sociedade civil, no que se refere a busca constante de fazer parte, ser parte, das decisões estatais. A busca pela efetivação da cidadania, pela concretização de direitos, deixou de ser algo já em andamento e de certa forma com um aparato já consolidado, para ser algo que requer ainda mais atenção e disputas. No que diz respeito a sua legitimação, tem-se retrocessos neste campo de diálogo aberto entre o Estado e a população e, é neste ínterim que estão os Conselhos, órgão colegiados criados e regulamentados pela legislação para basilar a relação entre o poder público e a sociedade.

Analisando a conjuntura nacional, é possível observar que após 2014 tem-se um processo de retrocesso aos avanços e tentativas de crescimento mais igualitário no país. O governo que tomou posse em meados de 2014 tinha como meta

reestabelecer o perfil neoliberal no Brasil, sem considerar a estrutura que vinha sendo montada na linha de um Estado mais ampliado. De modo que “Revigorar o papel do Estado na vida econômica e social requer a implantação de medidas que viabilizem a sua crescente democratização, para evitar que neste processo se construam experiências autoritárias e corporativistas” (CARNEIRO, 2018, p. 38).

É preciso um caminho no qual a democracia participativa seja de fato consolidada na sociedade, só assim poder-se-á ter uma democracia representativa em que os cidadãos terão consciência do seu papel social, político e econômico. Neste quesito a existência dos Conselhos e demais instâncias participativas tornam-se essenciais, de forma a estabelecer-se um diálogo com todo o aparelho estatal, ações desse perfil são imprescindíveis para fomentar e fortalecer a democracia representativa.

No contexto brasileiro em que se vive, conforme descrito acima, um processo de retrocesso, de tentativa constante de enxugamento do aparelho estatal, com ações que beneficiam em primazia a tratativa neoliberal, acerca desse contexto Carneiro (2018) menciona a atuação dos aparelhos estatais, por meio dos seus representantes no desmonte crescente e contínuo de direitos já estabelecidos. Aqui pode-se mencionar a reforma trabalhista e a lei de terceirização, a reforma da previdência, sem olvidar-se da legislação aprovada recentemente que determina um teto de gastos, via Emenda Constitucional 95, para as principais políticas públicas de atendimento a população.

Carleial (2018) analisa o contexto atual do Brasil como sendo algo desolador, já que não apenas vivenciou-se um golpe de Estado, na área política, mas junto disso implantou-se no país e vem consolidando-se uma onda neoliberal com grande força, a qual anseia pelo Estado mínimo, desconstruindo-se os pressupostos de Estado de bem-estar social, que prevê seu alicerce na democracia. Tal situação gera fragilidade das políticas públicas, descumprimentos de responsabilidades estatais prescritas na CF de 1988 e, por conseguinte retrai e até ignora direitos já conquistados pelo cidadão.

Ressalta-se que os governos liderados pelo Partido dos Trabalhadores não deixou de dar ênfase também para as demandas econômicas, este governo também tinha como agenda alavancar a economia nacional, desenvolver o mercado nacional e a relação deste com o mundo globalizado. Todavia este mesmo governo traçou estratégias que cumpriam o pacto social ou parte deste, conforme prescrito na CF

de 1988. Carleial (2018) acerca dessas questões descreve que o Estado neste período desenvolveu ações que visavam a formalização do mercado, alinhado a estratégias de redução do desemprego e atividades laborais de forma informal, proporcionando com isto a inclusão social, o incentivo e a possibilidade da grande massa populacional inserir-se no mercado, seja de maneira laboral e/ou como agente de compra e venda, fazendo com que a economia girasse, mas sem desconsiderar a importância e a necessidade da inclusão social. De modo que recuperar a função de democracia representativa, a cidadania plena dos sujeitos, é tarefa importante para que se busquem estratégias para superar o subdesenvolvimento do país, o ideal de se construir uma sociedade mais igualitária, pautada nos princípios da justiça social.

Na conjuntura nacional a assistência social é a política pública que mais apresenta e sente dificuldades de legitimar-se como tal, com morosidade em ter suas normativas e legislações de fato consolidadas, isso é fruto também da formação social e política do país, resquícios da estrutura do Brasil, com suas concepções e entendimentos acerca dos direitos sociais. E é nesse processo que o SUAS foi instituído, na tentativa de dar a melhor *performance* de maneira mais efetiva e eficaz da PPAS, objetivando a integralidade das ações, territorialização das demandas e intervenções, com a participação dos cidadãos e com a interferência privada de maneira complementar, tendo o Estado como mentor principal dessa política (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

A respeito disso Carvalho (2015) sinaliza que na década de 1930 com o governo de Getúlio Vargas o Brasil passou a ter um olhar mais efetivo acerca dos direitos sociais, as demandas da classe trabalhadora começaram a obter do Estado respostas mais protetivas, mesmo que sendo para classes específicas. Todavia o governo Vargas teve caráter autoritário, assim direitos civis e políticos foram renegados em muitas situações. Na sequência, na década de 1960 o país adentrou na Ditadura Militar, com o apoio dos políticos civis os militares tomaram o poder, mais uma vez a tentativa de aprendizado acerca da participação popular no Brasil não encontrou terreno fértil, a Ditadura Militar efetivava-se por meio de Atos Institucionais, suprimindo qualquer ação de direito político, civil, parte sombria da história nacional.

É neste ambiente que mais uma vez os direitos sociais assumiram a linha de frente, em relação aos demais direitos civis e políticos, no governo dos militares a

ampliação dos direitos sociais foi significativa, por exemplo, é desta época a sincronização dos sistemas da previdência social, a inclusão dos trabalhadores rurais nos programas. Na sequência por volta da década e 1980 o Brasil começou a vivenciar o que se denomina de processo de redemocratização do país, mas os direitos sociais tinham mais caráter de favor do que necessariamente de direitos, existindo uma relação de favor, a concepção de cidadania era mais atrelada ao pressuposto de uma população receptora, passiva e não necessariamente ativa, em muitas ocasiões não o foi, passaram a partir de 1984 a existir eleições para a escolha dos representantes, mas esses processos eleitorais contavam com resultados fraldados, a conquista da cidadania, de uma escolha coletiva, da consolidação da participação social no Brasil, sempre foi marcada por avanços e retrocessos. Sendo apenas a partir da CF de 1988 que a cidadania nacional passou a ser mais efetiva, a ter sua legitimidade legal (CARVALHO, 2015).

Compreender o Estado e a demanda por participação social requer considerar essa estrutura. E, para, além disso, entender como Fraser (2008) descreve que situações e atitudes que bloqueiam e desconsideram a importância da participação de maneira equitativa dos sujeitos, representa injustiça, pois a efetivação da justiça, na concretização dos direitos diz respeito à interpretação das demandas humanas, nas suas mais distintas formas, buscando analisar as estruturas que formam a sociedade e o Estado que rege essa convivência política e econômica.

3. TEORIA DO RECONHECIMENTO EM NANCY FRASER: PERCEPÇÕES E APONTAMENTOS SOBRE RECONHECIMENTO E REDISTRIBUIÇÃO

O Estado surge, portanto para regular a convivência humana, objetivando criar uma atmosfera de acerto e de determinada cordialidade entre os homens, para que a interação humana seja possível, porém o processo de implantação do Estado também trouxe consigo a manifestação das relações de poder, a articulação destas relações por parte das classes sociais, logo as relações fundantes do Estado, nem sempre foram a representação da vontade geral, ou, a procura por solidificar uma convivência harmônica entre os povos, ou seja, este mesmo Estado materializou-se para realizar os interesses de uma classe em detrimento de outra, a busca pelo poder é intrínseca as relações e interações humanas.

Neste interím é preciso ponderar que a relação social, econômica e política possui diversas incongruências, interesses, que requerem da ação estatal habilidades e repostas precisas, para as demandas que se apresentam. Mas, não se pode olvidar que este Estado nasceu e consolida-se a partir de interesses específicos e signatários, que nem sempre consideram as demandas coletivas, já que a classe dominante desenvolve estratégias que colocam em primazia os seus interesses, criando para tanto mecanismos de controle social, com base na interação de instâncias que nem sempre se revelam nas discussões e processos de tomada e decisão, de modo que o Estado opera em favor desta classe em primazia, mas sem clarificar plenamente este processo de atuação.

Neste emaranhado de convivência, ponderando a criação do Estado numa sociedade de cunho capitalista, existem questões individuais que se sobressaem as coletivas e, portanto a intervenção estatal pode não representar os interesses da coletividade. Neste sentido, faz-se necessário aos homens também desenvolverem estratégias para sanarem o propósito da busca por igualdade e justiça social, ou seja, reivindicar o direito a ter seus direitos reconhecidos, as suas demandas validadas, tendo em vista a relação estabelecida entre o Estado e a sociedade. Deste modo, Nancy Fraser apresenta a Teoria da Redistribuição e do Reconhecimento, em que o direito de fazer parte e ser parte do diálogo, das reivindicações, da formulação de atos que sejam benéficos a toda a população, colocando o coletivo em pauta, de modo a não realizar, em primazia, aos interesses da classe dominante na atuação estatal.

De acordo com Faria⁶ (2001) ao mencionar Kojève (2002) a categoria “luta pelo reconhecimento” foi inicialmente sugerida por Hegel, em seus estudos realizados em meados de 1801 e 1806. E seria a partir das ideias de Hegel que na contemporaneidade está sendo debatido no âmbito filosófico e das ciências sociais, questões inerentes ao reconhecimento, com o intuito de esclarecer a origem das discrepâncias sociais. Uma vez que Hegel analisava o conflito e/ou desequilíbrios como sendo uma ferramenta de transformação social, visando uma sociedade permeada por relações sociais mais estruturadas, logo, fazia-se necessário introduzir “a categoria do respeito e do reconhecimento intersubjetivo como o motor destes conflitos” (FARIA, 2001, p. 06).

Para tanto o sujeito só tem a sua existência validada, à medida que essa condição é reconhecida pelo outro. Neste sentido, as análises de Hegel foram retomadas e, estão sendo estudadas por diversos teóricos, como por exemplo Nancy Fraser, cientista política, norte-americana, que pesquisa as questões inerentes aos movimentos sociais e aos conflitos políticos (FARIA, 2001).

Fraser (2001) pontua que é constante a busca por reconhecimento das diferenças, em que grupos almejavam ter suas necessidades satisfeitas e suas questões étnicas, raciais e sexuais, de gênero, consideradas e respeitadas. Assim esse tema tornou-se uma demanda importante e recorrente, acarretando conflitos e lutas no âmbito político, ao final do século XX.

Lucas e Oberto (2010) discorrem que Fraser por meio de seus estudos procura criar uma teoria crítica do reconhecimento e, esta teoria tem o intuito de identificar e defender interpretações da política cultural de diferença, que apresente alinhamento com a política social de igualdade. Deste modo, Fraser (2001) analisa os dilemas da justiça, considerando uma fase pós-socialista, tendo como elemento principal a luta pelo reconhecimento, num processo que é permeado por questões políticas, sociais e econômicas.

Ponderando que o sujeito e a realidade nunca são estáticos, para Faria (2004) conhecer é agir sobre o real que se apresenta, sendo que o conhecimento produzido é organizado pela ciência, e o sujeito pensar, projetar uma ação, repensar

6 Convém esclarecer que Faria desenvolveu seus estudos a partir da EPP (Economia Política do Poder) com enfoque para o sistema organizacional, mas tentaremos conciliar seu entendimento acerca da temática gestão participativa com a ideia de paridade participativa de Fraser, considerando que o tema de ambos resulta na ideia de gestão democrática, na construção coletiva de um espaço que viabilize ao sujeito o direito e o dever de participar (FARIA, 2001).

sua intervenção, configura-se como uma práxis, em que o objeto é produzido com base nas regras da ciência, contudo, o método não pode limitar os movimentos, não existindo neutralidade e o processo estando atrelado a coisa investigada. De tal modo que o indivíduo reflete acerca da sua ação no meio em que se encontra inserido, o que repercutirá no seu reconhecimento ou não reconhecimento no cenário em que está posto.

A preponderância cultural mascara a exploração como injustiça principal. Portanto, o reconhecimento cultural passa a ocupar o espaço da redistribuição socioeconômica como remédio para a injustiça e alvo da luta política. Fraser diz “[...], assumo que a justiça hoje exige *tanto* redistribuição *como* reconhecimento” (SIMÕES, 2006, p. 231).

Fraser (2001) faz um estudo pautado na busca por reconhecimento e redistribuição, ponderando o fator cultural na vivência grupal, os desejos inerentes aos grupos e classes, que são permeados também por interesses individuais e, que possuem um processo normatizador do Estado e obviamente do sistema capitalista, em que a todo o momento existem aproximações e distanciamentos nas conexões entre os homens e a organização social e econômica vigente. Portanto, uma alternativa elencada para resolver tal demanda seria fazer uso do que ela própria denominou de remédios, esses se referem à redistribuição socioeconômica, tal iniciativa viria a reparar as injustiças e, por conseguinte repercutiria de maneira significativa na luta política por reconhecimento e redistribuição (FRASER, 2001).

Fraser (2001, p. 246) parte do ponto em que assume:

[...] o fato de a justiça requerer hoje tanto reconhecimento como redistribuição. [...] isso significa descobrir como conceitualizar reconhecimento cultural e igualdade social de forma que ambos se sustentem e não enfraqueçam um ao outro [...]. Também significa teorizar sobre os modos pelos quais desvantagem econômica e desrespeito cultural estão entrelaçados e apoiando um ao outro. Também requer a clarificação dos dilemas políticos que surgem quando tentamos combater ambas as injustiças simultaneamente.

Portanto, o objetivo principal de Fraser é desenvolver uma teoria capaz de agrupar a política do reconhecimento com a política de redistribuição, considerando os eixos culturais, econômicos e políticos que permeiam a vivência dos sujeitos, sem esquecer que se vive numa sociedade capitalista, partindo da relação entre o reconhecimento cultural e a desigualdade social. Assim sendo, a injustiça

socioeconômica está enraizada na sociedade, logo a injustiça é cultural e simbólica, formam-se na convivência social e cultural padrões sociais de representação, em que o não reconhecimento de uma situação ou de alguém gera opressão, discriminação, o que pode acarretar uma série de injustiças.

Santos (2012) ao analisar os escritos de Fraser descreve que o reconhecimento, deste modo, não se apresenta como um conceito da teoria crítica, contudo como uma análise da contemporaneidade, um diagnóstico que se transformou, de maneira que os movimentos sociais apresentam novas reivindicações, em que tais demandas necessitam ser discernidas com base em novas divisões de emancipação e, mais do que isso precisam ser interpretadas numa conjuntura nova que considera os conflitos sociais no tempo atual. Entende-se que esses novos conflitos estão para além da superioridade de uma classe em relação à outra, e abarcam distintas razões e estímulos.

Faz-se necessário, diante desse contexto, construir e interpretar duas compreensões, sendo que:

A primeira é injustiça socioeconômica, enraizada na estrutura político-econômica da sociedade. Exemplos incluem exploração [...]; marginalização econômica [...] e privação [...]. Teóricos igualitários tem há muito tempo buscado conceitualizar a natureza dessas injustiças socioeconômicas. [...]. A segunda compreensão de injustiça cultural ou simbólica. Aqui a injustiça está arraigada a padrões sociais de representação, interpretação e comunicação. Exemplos incluem dominação cultural [...]; não-reconhecimento; e desrespeito [...] (FRASER, 2001, p. 249-250).

Fraser (2001) relata que para remediar as demandas inerente a injustiça socioeconômica e cultural é preciso existir redistribuição de renda, repactuação da divisão social do trabalho e construção coletiva das tomadas de decisão. Entendendo que a coletividade pode ser ambivalente, ao mesmo tempo em que ocorre uma reavaliação positiva da identidade do sujeito, do grupo e/ou da classe, do reconhecimento da identidade do homem. Deste modo, a solução é a redistribuição e não, necessariamente, o reconhecimento. É preciso construir o coletivo em detrimento do individual, em que o reconhecimento deve ser cultural.

Ponderando que a injustiça socioeconômica e a injustiça cultural transcorrem as sociedades contemporâneas, tais demandas interligam-se no cotidiano social. Inclusive Fraser (2001, p. 251) alerta que:

Normas culturais enviesadas de forma injusta contra alguns são institucionalizadas no Estado e na economia, enquanto as desvantagens econômicas impedem a participação igual na fabricação da cultura em esferas públicas e no cotidiano. O resultado é frequentemente um ciclo vicioso de subordinação cultural e econômica.

Obter um remédio para a injustiça econômica requer uma reestruturação tanto política quanto econômica, o que também solicita, conforme apontado anteriormente, uma reorganização da divisão social do trabalho, desenvolver estratégias que culminem à tomada de decisões pela via democrática. Por sua vez, o remédio para a injustiça cultural, solicita uma mudança cultural ou simbólica, precisa de uma reavaliação positiva de identidades que vêm sendo desrespeitadas e a inclusão dos grupos marginalizados, o que resultaria numa valorização positiva da diversidade cultural. Ressalta-se que remédios de reconhecimento implicam uma concepção de redistribuição. Todavia, como já sinalizado acima, quase sempre a política de reconhecimento ocupa um campo contraditório em relação à política de redistribuição e vice-versa (FRASER, 2001).

Fraser (2001) elucida seus escritos com exemplos, como o da questão de raça, em que a estrutura socioeconômica gera exploração, uma vez que segmenta profissões e salários, requer, portanto, eliminar a divisão social do trabalho. Mas, a discriminação por raça, também está na dimensão cultural valorativa, no enfoque Eurocêntrico em que o branco é melhor que o não-branco, o que legitima as violências no cotidiano social. Logo, na questão do reconhecimento é preciso valorizar a raça, com especificidade para a questão grupal, na ótica da redistribuição é necessário eliminar a diferença de raça.

Assim, qualquer injustiça estrutural sofrida por um dos integrantes da sociedade será ligada à economia política. A raiz da injustiça, assim como a sua essência, será a má distribuição socioeconômica, e qualquer injustiça cultural adicional derivará em última instância da raiz econômica. No fundo, então, o remédio exigido para reparar a injustiça será a redistribuição político-econômica, em oposição ao reconhecimento cultural. No mundo real, para deixar claro, economia política e cultural estão interligadas, assim como injustiças de distribuição e reconhecimento (FRASER, 2001, p. 254-255).

Considerando que para Fraser (2001) a afirmação, atrelada ao entendimento de reconhecimento, na sua proposta de criação e execução, não almeja mudar a estrutura social vigente, assim ela segrega os grupos, por sua vez a percepção de

transformação, que está embasada no conceito de redistribuição, auxilia na revisão de formas de não-reconhecimento.

Em complementariedade a essa vontade de gerar mudanças nas relações entre os homens, é preciso de acordo com Fraser (2001) que sejam adotadas ações que de fato ocasionem uma incorporação plena dos sujeitos, considerando o exemplo da demanda racial supracitada, é necessário existir uma remodelagem e/ou até rompimento com o sistema político e econômico estabelecido, já que para a sociedade atual esse modelo societário é parte do Sistema.

Entende-se que tanto o reconhecimento quanto a redistribuição são ações que requerem uma interação singular, a ponto de uma estar inter-relacionada com a outra sem que exista uma diferenciação, ou seja, a conexão entre a redistribuição e o reconhecimento necessita ser cônica, assim para Fraser a questão crucial é como unificar tais demandas, a ponto de agir nas duas áreas na existência grupal e, até mesmo individual, considerando que existe a subjetividade do sujeito.

Tem-se a possibilidade de concepções alternativas de redistribuição e de reconhecimento, uma vez que o cotidiano é complexo e dinâmico, as relações que se formam na relação política e econômica são densas e podem representar zonas de tensão entre os homens, Fraser (2001) então, apresenta os remédios de afirmação e transformação.

Sendo assim, os remédios afirmativos para a injustiça remetem a ideia de correção dos resultados indesejáveis na vivência em sociedade, sem interferir na base que os origina. Os remédios transformativos do mesmo modo visam a correção dos resultados indesejáveis, contudo requerem a reestruturação do sistema que acarreta tais injustiças. “O ponto crucial do contraste é a relação entre resultados oferecidos pelo Estado *versus* os processos que os produzem” (FRASER, 2001, p. 266).

Fraser (2001) afirma que a forma estrutural de sociedade e vivência entre os homens, suportam e modelam a diferença de classes, de modo que os remédios afirmativos remetem-se ao ideário de Estado de Bem Estar liberal, em que para este regime estatal significa corrigir os resultados indesejáveis, mas mantendo-se a estrutura que o gera. Busca-se corrigir a má distribuição efetivada pelo Estado, porém não se trabalha na má distribuição de ordem política e econômica implícita. Razão pela qual os remédios transformativos são associados ao socialismo, que remete a um Estado forte, que busca solucionar injustiças de reconhecimento. Para

corrigir os resultados inapropriados é imprescindível romper com a estrutura que os legitima, visto que estes regimes estatais possuem como pressuposto central rever as distribuições injustas, o que resultaria como fora indicado, na transformação da estrutura política e econômica vigente.

Assim, o que o Estado gera nesta relação versus o processo que os produzem, é o que expõe e endossa contraditório. Partindo desse pressuposto, Fraser (2007) aborda em seus escritos a relação entre a moral e a ética na Teoria do Reconhecimento, analisando no campo político os dois eixos formados por redistribuição de um lado e reconhecimento do outro, pelo caminho da justiça social.

Fraser (2007) pesquisa, dessa forma, a justiça social, no que se refere à possibilidade de redistribuição das riquezas produzidas no mundo e, que são detidas por uma parcela mínima da população geral, desconsiderando as condições de vida e, poder-se-ia arriscar a dizer, em condições degradantes de existência, em detrimento da acumulação de riquezas. Assim para elucidar a assimetria entre redistribuição e reconhecimento, a autora menciona que membros do primeiro grupo almejam redistribuição da riqueza, ao passo que membros do segundo grupo visam o reconhecimento dos diferentes modos, estilos de vida, das minorias étnicas, raciais e até sexuais, considerando aqui a demanda de gênero. E Fraser (2007) alerta que desafortunadamente na atualidade a luta dos dois campos está entrando em atrito, ao invés de encontrarem um elo de luta, reivindicação. O que para esta pensadora coloca em atrito a política cultural e social.

Para Fraser a justiça aparece, enquanto uma categoria de análise e estudos de fator bidimensional e, portanto contempla a reivindicação, sem diminuir às outras questões. Num processo em que as demandas por mudança cultural combinam-se a reivindicações econômicas, e essa interação acontece ao mesmo tempo dentro quanto fora dos movimentos sociais, razão pela qual Fraser propôs o princípio da paridade participativa, conceito que será analisado mais adiante (LUCAS e OBERTO, 2010).

A justiça na contemporaneidade requer a ligação entre reconhecimento e redistribuição, tal comunhão culminaria na emancipação do sujeito, em sua totalidade (FRASER, 2007). Deste modo, é importante pontuar que Fraser, considerando os escritos de Simões (2006), utiliza-se dos seguintes pensamentos acerca de justiça, não com o objetivo de delimitar um ou outro conceito acerca da temática, mas para enfatizar que o seu intuito é compreender de maneira ampla a

injustiça socioeconômica apoiada por um compromisso com o igualitarismo. Para tanto:

Suas concepções incluem a teoria de Marx sobre a exploração capitalista; a concepção de justiça de Rawls, como justiça na seleção de princípios que regem a distribuição dos “bens primários”; a visão de Amartya Sen, de que justiça implica “capacidade de função” iguais; e a de Ronald Dworkin, de que justiça implica “igualdade de recursos” (SIMÕES, 2006, p. 232).

Estes pensadores, teóricos igualitários, fornecem para a autora suporte na construção da sua Teoria de Reconhecimento. Pois, na concepção de Fraser para o Eu ser reconhecido como sujeito, é imprescindível ter a garantia de acesso, nos termos da autora é necessário ter condições de obter o direito de participar, ao direito de falar e ser ouvido, isso remete a ideia de propiciar ao indivíduo condições de participação, mecanismos para exercer o processo de tomada de decisão. Mas, antes de adentrar na seara da participação, abordada por Fraser, é importante esclarecer como esta filósofa analisa a relação entre reconhecimento e redistribuição, moral e ética, pautada nos dilemas de justiça.

Com isso surge uma demanda entre ética e moral, na visão jurídica da temática. Fraser (2007) debruça-se a entender essa relação e defende a tese que a sua teoria tem mais relação com a moral, para ser efetiva, do que necessariamente com a ética. Esta deve permear as relações, todavia o seu uso necessita ser excepcional. Para clarificar tal questão, Fraser irá dialogar com o leitor, pontuar a relação estabelecida entre estas questões filosóficas, a fim de pontuar como a redistribuição e o reconhecimento permeiam a moral e, por conseguinte a ética.

Assim, Fraser (2007, p. 103) relata que “O problema central é saber se os paradigmas de justiça usualmente alinhados com a “moralidade” podem dar conta de reivindicações pelo reconhecimento da diferença – ou se é necessário, ao contrário, voltar-se para a “ética””. Neste sentido, Fraser (2007) faz uma explanação acerca da relação estabelecida entre as questões de justiça, o que é correto e o que ela denomina de questões da boa vida, o que é o bem.

Ressalta-se que a autora utiliza-se da concepção de Kant sobre moral, justiça distributiva e do conceito de ética atribuído por Hegel, ideia de reconhecimento. Segundo Fraser (2007, p. 104) “Teóricos políticos liberais e filósofos morais deontológicos insistem em que o correto tem prioridade sobre o bem. Para eles, as demandas por justiça estão acima das reivindicações éticas”.

Frequentemente partidários de direita tratam a justiça como uma questão de equidade, desconsiderando as disparidades ilegítimas entre os homens. Por sua vez, partidários do bem, tratam a ética como uma questão de boa vida, buscando com isso desenvolver ações que culminem para o desenvolvimento humano qualitativo, mesmo não mantendo uma lealdade às pressuposições abstratas do tratamento igualitário (FRASER, 2007). Tais posturas representam entraves na integração entre reconhecimento e redistribuição.

Fraser (2007) refere que o reconhecimento, num primeiro momento, pertence ao campo da ética, visto que exige julgamentos acerca de diversas demandas, características e identidades. Deste modo, inúmeros teóricos do reconhecimento adotam ações que colocam a ética contrária a moralidade; pois para estes o reconhecimento exige julgamentos de ordem qualitativa, logo extrapolam as capacidades dos modelos distributivos.

Diante deste contexto, Fraser (2007, p. 105) diz que:

Contra as suposições usuais, argumentarei que é possível integrar redistribuição e reconhecimento sem sucumbir à esquizofrenia. A minha estratégia implicará construir a política do reconhecimento de uma forma que ela não seja vinculada prematuramente à ética. Ao contrário, tratarei as reivindicações por reconhecimento como reivindicações por justiça dentro de uma noção ampla de justiça.

Para tanto, a demanda que se apresenta é pontuar a política do reconhecimento no campo da moral, e de certa forma impedir que esta mesma política deslize para a ética.

Destarte, Fraser (2007) procura construir uma política de identidade, com enfoque na subjetividade do indivíduo, num processo que o reconhecimento é a identidade cultural, particular de cada grupo. Assim não reconhecer as diferenças implica a depreciação da identidade pela cultura dominante e, por conseguinte essa ação irá causar danos à subjetividade dos membros do grupo. De tal modo a autora supracitada descreve que o grupo deve criar estratégias para auto-afirmar a sua identidade, portanto a política do reconhecimento é política de identidade. Sendo assim, “A minha proposta é tratar o reconhecimento como uma questão de *status social*” (FRASER, 2007. p. 107). Para tanto, desenvolveu um *modelo de status*, o qual será apresentado, neste momento, uma vez que o não-reconhecimento “[...]”

significa *subordinação social* no sentido de ser privado de *participar como um igual* na vida social” (FRASER, 2007, p. 107).

Encontrar respostas capazes de superar a injustiça seguramente demanda uma política de reconhecimento, porém isso não diz respeito a mais uma política de identidade. No modelo de *status* essa ação objetiva uma política que supere a subordinação, propiciando a todos os sujeitos o direito de participar como igual da vida pública. Para tanto é primordial que os modelos padronizados, de participação dos sujeitos, sejam revisados. O modelo institucional necessita ser rompido, reorganizado, garantindo o acesso real e efetivo do ato de participar, tornar-se parte da demanda. Pois, o não-reconhecimento na concepção de Fraser no âmbito institucional impossibilita a paridade de participação. É preciso “[...] desinstitucionalizar padrões de valoração cultural que impedem a paridade de participação e substituí-los por padrões que a promovam” (FRASER, 2007, p. 109), tal intervenção é crucial para tornar o sujeito de subordinado as instituições em parceiro integral na vida social. De acordo com Santos (2012) a questão principal da teoria crítica de Fraser refere-se ao conhecimento estabelecido pela autora acerca da paridade de participação.

Fraser (2007) apresenta aos leitores uma indagação: o reconhecimento é uma demanda por justiça e, portanto da moralidade, ou seria uma questão de boa vida e, por conseguinte da ética. Retomar-se-á, neste sentido, a relação entre este grande tema e a sua ligação com a moral e com a ética. Fraser embasa parte dos seus escritos nesta demanda, como enunciado acima, para tanto, neste ponto, retomar-se-á tal temática, para que seja possível compreender como essa Teoria permeia a existência dos sujeitos, num caminho que irá remeter a ideia de participação social, ou seja, fazer parte da tomada de decisões e para, além disso, ter clareza desse processo.

É importante mencionar que para teóricos contemporâneos, mencionados por Fraser (2007) como Charles Taylor e Axel Honneth o reconhecimento é uma questão de ética, tendo em vista que para esses filósofos o reconhecimento possui intrínseca relação com a subjetividade dos sujeitos. Taylor (1994) pontuava que o não reconhecimento, de maneira plena do indivíduo, pode se configurar como uma maneira de oprimir ao outro, o que poderá gerar inúmeros transtornos na existência desse próprio sujeito, já que para ele reconhecimento é essencial para a vida humana. Honneth (1992) por sua vez assinalava que a integridade do ser humano

por si só já requer reconhecimento de outrem, logo o não reconhecimento acarreta o desenvolvimento de uma olhar distorcido de si próprio, o que interfere de maneira negativa na subjetividade do indivíduo (FRASER, 2007).

Entendendo que para Fraser o reconhecimento é uma questão de justiça. O não reconhecimento ao subordinar o indivíduo às normas institucionais, não considerando sua subjetividade, não visando a sua emancipação, representa para Fraser (2007) uma violação da justiça. É necessário dar ao sujeito o direito de participar, e mais do que isso transformar essa participação em paridade participativa, nos termos de Fraser (2007, p.14):

Tratando o reconhecimento como uma questão de *status*, ao contrário, o modelo que proponho evita submeter as reivindicações normativas a questões psicológicas de fato. Pode-se demonstrar que uma sociedade cujas normas institucionalizadas impedem a paridade de participação é injusta mesmo que ela não inflija danos psíquicos àqueles que ela subordina.

Deste modo, é preciso analisar de acordo com Fraser (2007) a estrutura econômica vigente, já que o capitalismo cria mecanismos econômicos que reforçam e perpetuam as desigualdades sociais, e que, portanto tornam-se empecilho para a paridade de participação na vida social. Apreendendo que paridade para Fraser (2007, p. 118) significa:

[...] a condição de ser um *par*, de se estar em *igual condição* com os outros, de estar partindo do mesmo lugar. [...]. Na minha formulação, além disso, o requerimento moral é que aos membros da sociedade seja garantida a possibilidade de paridade, se e quando eles escolherem participar em uma dada atividade ou interação.

Salienta-se que nem todo sujeito irá desejar participar, ser par de um espaço paritário, mas quando assim o desejar fazer parte, que seja despendido a ele o livre acesso a participação. Neste sentido, Santos e Nunes (2003) relatam que as versões com característica emancipatória do multiculturalismo estão alicerçadas na ideia de reconhecimento das diferenças e, por conseguinte no direito de viver essa diferença ou até mesmo na possibilidade de se construir uma vivência comunitária para além das diferenças que se apresentam entre os grupos. Á vista disso, o sujeito necessita ter um sentido claro para a realização da ação, inclusive contar com um envolvimento emocional como pontua Faria (2011) para que esta intervenção, participação tenha sentido real na vida do homem.

Para tanto a defesa cultural, da identidade coletiva, da autonomia, nas palavras de Santos e Nunes (2003) favorecem a luta pela igualdade, a busca pelo acesso a direitos ou a recursos, de tal modo que essa ação propicia o reconhecimento e o exercício da cidadania ou pela reivindicação de justiça. Os autores ainda acrescentam que esse processo pode representar uma maneira de fomentar a criação de quadros normativos alternativos, seja em âmbito local ou tradicional, formas de resolutividade de conflitos ou de exigências que remontem a ideia de integração plena, em que os sujeitos assumem o papel de cidadãos, na esfera do Estado-nação e contam com o acesso, sem interferências de caráter discriminatório, a justiça estatal ou oficial. Todo esse mecanismo de articulação coletiva dos indivíduos resulta no que Santos e Nunes (2003) denominam de cidadania multicultural, que se apresenta como um espaço importante de luta pela potencialização e articulação do reconhecimento e da redistribuição, que conciliam com a categoria de paridade participativa de Fraser.

As lutas por reconhecimento não agenciam o intercâmbio respeitoso entre alterações em conjunturas cada dia mais multiculturais. Contudo, ao mesmo tempo, desde que idealizadas de maneira adequada, conseguem, assessorar as batalhas por redistribuição. Portanto, essa união, mesmo tendo determinadas ressalvas em certas circunstâncias, consegue instigar o intercâmbio entre diferenças. Essa ligação faz com que Fraser, como apontado anteriormente, sugira e estude o desenvolvimento de uma compreensão bidimensional de justiça, tendo como base a participação paritária, em que a justiça solicita arranjos sociais que consintam em propiciar aos sujeitos adultos, em sua totalidade, a possibilidade de inter-relacionarem-se como pares (LUCAS e OBERTO, 2010).

Sendo assim, analisar-se-á na sequência a paridade participativa na visão central de Fraser, interligando essa categoria com o reconhecimento e a redistribuição, temas centrais na teoria desta autora.

Fraser assinala que a efetivação da justiça, requer a contemplação das duas categorias, ou seja, redistribuição e reconhecimento, considerando que a primeira é o fator objetivo para a concretização da paridade participativa; a segunda é o atributo da intersubjetividade. Portanto, refere-se a uma teoria que considera ao mesmo tempo as dimensões cultural e material e, que em razão disso encontram-se empiricamente interligadas, contudo precisam ser analisadas de forma analítica porque são demandas dialéticas diferenciadas (SILVA, 2013).

A extensão política concretiza-se por meio da representação. Silva (2013) elucida que adotando como conjectura o princípio da idêntica importância moral entre todos os homens, e, ponderando que esse princípio representa uma enunciação da justiça. Fraser idealiza a paridade participativa, enquanto um fator preponderante para que os membros adultos de uma sociedade consigam apresentarem-se como parte e, logicamente como companheiros no intercâmbio social, com um alerta, que isso aconteça em circunstâncias reais de igualdade.

Tendo em vista que para Fraser efetivar a justiça, na sua essência, constitui a adoção de estratégias que superem os arranjos sociais que causam embaraços para a paridade participativa, logo é preciso extinguir as barreiras à igualdade de disposições na comunicação e convívio social (SILVA, 2013).

Nos termos de Fraser (2007) as condições de participação, no que se refere à repartição de recursos materiais, de conhecimento, de tomada de decisões, precisa dar-se de maneira que assegure de fato e de direito à esse sujeito participante a independência e o direito a voz como membro do grupo. Num processo em que a voz dos sujeitos seja ouvida e validada, para que de fato toque aos sujeitos, deixe estes em estado de prontidão ao conhecimento, que atrele conhecimento e aprendizado, de maneira que o que importe, e o que se efetive seja, parafraseando Fraser, o reconhecimento das demandas do grupo, que essa atuação seja um processo de reciprocidade e que a construção aconteça de forma coletiva e efetiva, na vida do sujeito, para o qual a ação se destina.

Ao mencionar Fraser (2008), Faria (2011) retoma o entendimento que superar a injustiça, significa traçar estratégias que almejem o rompimento dos obstáculos institucionalizados, os quais criam barreiras que impossibilitam determinados sujeitos de ter o acesso ao direito de participar, criando assim empecilho entre o indivíduo que pode e/ou consegue participar e o que não irá ter mecanismos e instrumentos de ter acesso a este mesmo direito. Existindo deste modo, na teoria de Fraser três dimensões para a justiça “[...]: cultural (reconhecimento); econômica (redistribuição); política (representação)” (FARIA, 2011, p. 06).

A Teoria do Reconhecimento de Fraser permite aos sujeitos um espaço de voz e vez, assegura a eles um ambiente de discussões e diálogo a partir da democracia, assegurando a subjetividade do sujeito, ao mesmo tempo em que o

visualiza no todo, ou seja, enquanto grupo e/ou classe a qual pertence, superando, portanto, as barreiras que impedem a participação plena dos sujeitos.

Para Fraser (2007) existem determinados entraves de cunho político à paridade participativa, esses obstáculos incluem o processo de tomada de decisão, procedimento este, que em algumas circunstâncias distanciam e renegam alguns sujeitos, tornando ainda mais aguda a injustiça, não ofertando para certas minorias o direito a fazer parte, lhes negando a voz. Neste sentido, o remédio seria a ampliação da democratização.

A paridade participativa, portanto, atrela as demandas de justiça, de modo a conciliar tanto redistribuição quanto reconhecimento, de maneira que um complemente o outro, sem haver uma competição ou redução de um em detrimento do outro. Os sujeitos que reivindicam por redistribuição, precisam apresentar mecanismos e estratégias que possibilite essa questão, expondo que os arranjos econômicos existentes não ofertam condições dignas de paridade participativa. Por sua vez os homens que requerem o reconhecimento precisam demonstrar que os mecanismos e padrões institucionalizados que expõem a valoração cultural, ao fazer isso lhes nega o direito de vivenciar as condições intersubjetivas, as quais são de grande valia. Nestes dois aspectos, a paridade participativa coloca-se como o mecanismo viável para justificar reivindicação (FRASER, 2007).

Considerando os escritos acima, depreende-se que para Fraser (2007, p. 131) a paridade participativa representa os remédios oponentes a injustiça. Ponderando que o modelo a ser reproduzido na paridade participativa não deve ser utilizado de maneira monológica, que contempla um padrão, à tomada de decisões, mas a sua aplicabilidade requer paridade de diálogo, conhecimento e interpretação, para que o processo democrático seja concretizado. De modo que :

[...] Para o modelo de *status*, então, a paridade participativa serve como um idioma de contestação e deliberação públicas sobre questões de justiça. Mais fortemente, ela representa o principal idioma de razão pública, a linguagem preferida para conduzir a argumentação política democrática sobre questões tanto de distribuição quanto de reconhecimento.

Reflexionado acerca dessa questão, Faria (2011) expõe que é preciso romper com o sistema que está posto, considerar o porquê se produz e para quem se produz; a participação paritária requer tomada de decisão coletiva, por conseguinte superar a alienação é fundamental para vivenciar a democracia

participativa, e não algo que contemple um ou outro grupo social. O autor pontua que cada ação, cada vivência social, econômica e política na sociedade atual, possui um significado que está atrelado ao processo de acumulação capitalista, para tanto é necessário que a gestão social desenvolva na totalidade estratégias que não sejam mais legitimadoras desse mecanismo de exploração social, política e jurídica.

Depreende-se dos escritos de Faria (2011) que gestão social democrática necessita do engajamento dos sujeitos, e este envolvimento também precisa acontecer no nível afetivo, uma vez que é necessário que os sujeitos sejam emocionalmente comprometidos com as demandas e com as ações que almejam executar. Diante disto, é essencial a construção de um projeto social comum, concentração de poder, decisões pactuadas de maneira horizontal, em detrimento da tomada de decisões em um sistema hierarquizado, é preciso se ter partilha das responsabilidades em todo o processo de produção, com a valorização da participação coletiva, num mecanismo de participação paritária na tomada de decisões.

Faria (2011) apresenta uma concepção de grupo social, esta pontuação temática faz-se necessária, neste contexto, considerando que a participação social por meio dos Conselhos Municipais, representa em sua égide a ideia de um grupo social organizado e que em tese, tem por objetivo construir um processo de tomada de decisões de maneira coletiva e emancipatória.

Assim, a concepção de grupo social que corresponde aos conceitos de reconhecimento social, redistribuição material, representação política paritária e realização emocional é aquela que considera que a definição de um grupo social é dada pela existência de um projeto social comum. Entende-se por projeto comum (i) tanto o desejo inerente ao reconhecimento social à redistribuição material, à representação política e à realização emocional, que caracteriza o grupo social e o diferencia, ainda que não manifestado explicitamente no e por este grupo, como (ii) a aceitação da legitimidade do lugar que este grupo ocupa na esfera de produção das condições materiais de existência e do direito que possui à apropriação do que produz (FARIA, 2011, p. 08-09).

Perante isto, a concepção de grupo social diz respeito a este ser detentor de um projeto social, para tanto este grupo tem finalidade política, que não pode ser confundido com instâncias organizacionais, como são os partidos políticos. Faria (2011) elucida em seus escritos que a construção de um olhar diferenciado acerca dessa temática “Trata-se de assegurar o direito à participação paritária nas decisões em todas as esferas da vida social nos termos definidos direta e democraticamente

pelo coletivo” (FARIA, 2011, p. 13), compreendendo que estas decisões perpassam as mais diversas áreas da vida do sujeito social.

Para tanto se reforça a importância do sujeito ter seu reconhecimento emocional nesse processo “Trata-se também da necessidade do reconhecimento no campo emocional, o que significa que a realização ou recompensa está vinculada à condição de reconhecimento do outro e à de ser reconhecido ao outro e pelo outro” (ZIMERMAN, 199, p. 163, apud, FARIA, 2011, p. 13).

Atrelado a isso Faria (2011), fazendo uso dos escritos de Vargas de Faria (2003), descreve que a participação paritária do homem no processo de tomada de decisões de forma coletiva, necessita levar em conta o grau de controle que os indivíduos têm acerca das decisões que lhes são particulares, somado as questões sobre as quais estas deliberações se fazem necessárias, e o nível político que delinea as questões objetos das decisões que são adotadas. Sendo, portanto imprescindível aos sujeitos o acesso e o domínio das informações e, mais do que isto, que as informações sejam concedidas de maneira a possibilitar ao indivíduo condições mínimas para que ele consiga apoderar-se dela, ter conhecimento acerca da temática que está em pauta, para que então o processo de participação seja qualificado.

Esse mecanismo de participação atrela-se e complementa as ideias de Fraser. De acordo com Tavares (2002, p. 13) esta autora propôs o princípio de paridade de participação, pois conforme supracitado e reforçado aqui, pode-se dizer que é “segundo o qual a justiça requer arranjos sociais que permitam a todos os membros (adultos) da sociedade interagir entre si como pares”.

Silva (2013) descreve com base na teoria de Fraser que para a concretização da paridade participativa é preciso atender, no mínimo três pontos, o que pressupõe a extinção de possíveis obstáculos para a sua plena efetivação, ou seja, a paridade participativa solicita a repartição de maneira equitativa de recursos; modelos que valorizem a cultura, assegurando que a sua demonstração seja justa e garanta respeito para todos os integrantes; oferecer oportunidade de representação política dos grupos que vivenciam as duas outras formas de injustiça, de modo que todos consigam a chance de reivindicar, de forma justa, o rompimento dos alicerces institucionais que culminam nas injustiças que lhes comprometem.

Destarte, Fraser sugere que seja analisada a política como sendo uma terceira dimensão da justiça, que se soma a cultura e economia, para explicar a sua

teoria. Para tanto, essa sua visão acerca da relação injustiça e justiça almeja idealizar, assim, que a justiça demanda redistribuição, reconhecimento e representação (SILVA, 2013). Cardoso (2012) pontua que para Fraser a redistribuição possui relação com a paridade de participação, no momento que a fruição dos bens sociais é acessado de forma igualitária por todos os sujeitos que compõem o grupo. Por sua vez o reconhecimento interliga-se com a paridade participativa, quando existe o compartilhamento dos direitos civis a todos os indivíduos, sem que ocorra a distinção entre esses mesmos membros. Logo:

[...] a paridade participativa em si corresponde à capacidade de interagir na sociedade a partir de um ponto comum, com representatividade adequada, e possibilidade de influenciar as organizações político democráticas. A esfera da paridade participativa não se sobrepõe as outras, mas apresenta-se como chave para ligá-las. Todas acabam sendo essenciais dentro da formulação teórica, pois, as especificidades de cada uma influenciam e se relacionam entre si (CARDOSO, 2012, p. 111).

O acesso à justiça e/ou a efetivação desta, refere-se na concepção de Fraser a retirada das barreiras à paridade de participação, portanto, a paridade participativa precisa ser empregue na totalidade da vida social. Pois, a justiça necessita da paridade participativa num mecanismo múltiplo e que se considere todas as dimensões e interações do sujeito com a sua realidade, o que inclui, portanto suas relações com o mercado de trabalho, com a família, com a comunidade em que se encontra inserido, com a esfera pública. Todavia a participação conta com significações distintos em cada um destes contextos e o indivíduo precisa saber interpretar esse campo, para que a participação seja real (TAVARES, 2002).

Diante desta circunstância, faz-se necessário que no mínimo duas demandas sejam alocadas em pauta para que a paridade participativa consiga ser provável. Fraser segundo Tavares (2002) pontua que primeiramente precisa existir uma repartição de maneira igualitária dos recursos materiais, a fim de que seja possível assegurar aos sujeitos “a independência e “voz” dos participantes. Esta condição impede a existência de formas e níveis de dependência e desigualdade económicas que constituem obstáculos à paridade de participação” (TAVARES, 2002, p. 13).

Para tanto, deve ser excluído dessas relações a maneira como os métodos e normas sociais são legitimadas pelas Instituições, a carência, a opressão e, por

consequente a omissão das discrepâncias econômicas e sociais, questões estas que por certo limitam o resultado produção do homem, os valores monetários ao qual o indivíduo tem acesso, somado ao cerceamento do tempo de lazer que recusam a determinados sujeitos o direito de ter acesso a elementos e chances de comunicar-se com outros como pares (TAVARES, 2002).

Na segunda categoria para a efetivação da paridade participativa Fraser elucida que esta demanda a adoção de modelos institucionais que contemplem valores culturais, estes devem manifestar respeito igualitário a cada indivíduo que está participando e, uma vez exercendo seu direito de participar que estas ações também assegurem iguais possibilidades para conseguir a estima social. Conclui-se, então que essa categoria recusa modelos institucionais de valor que metodicamente menosprezam as características e particularidades de cada sujeito que compõem o grupo, que estão exercendo o direito de participar (TAVARES, 2002).

Objetiva-se, deste modo, interligar a Teoria do Reconhecimento com as demandas apresentadas nos Conselhos Municipais, no caso específico desta pesquisa, seu *locus* de intervenção será o CMAS do município de Prudentópolis, Paraná.

Ser conselheiro(a) dá aos sujeito membro do CMAS um *status* social de representante das demandas sociais, logo sua atuação objetiva tornar público as necessidades da população frente ao Gestor público e, uma vez publicizando tais reivindicações, para que estas sejam incluídas, e ao serem inseridas na administração pública, possam de fato obterem respostas positivas. Assegurando ao cidadão o acesso aos seus direitos, num Estado que tenha como primazia a dignidade humana e a justiça social.

Assim, considerando os escritos de Faria (2009) a autogestão configura-se como sendo o controle por parte dos trabalhadores de maneira plena, em relação aos elementos da gestão do trabalho. Entende-se que esta autogestão pode ser aplicada na questão da representação, uma vez que os sujeitos partilham de ideias coletivamente e, buscam a efetivação de suas demandas, qual seja, a procura constante por respostas às suas necessidades, no exemplo, deste estudo, a autogestão, a ideia de participar, de explanar e ser ouvido, apresenta-se no âmbito estatal, um vez que os meios de controle e o papel decisório pertencem à coletividade, é preciso que os homens unam-se, de modo a compreender que

apesar do processo alienatório que permeia a vivência social é possível construir uma autogestão.

Neste aspecto, a autogestão proporciona um espaço legítimo de discussão e tomada de decisões entre os sujeitos e para eles, em que se faz necessário considerar a criação e manutenção de um processo constante de busca pela não alienação dos sujeitos. Mészáros (2006) descreve que a alienação está interligada a determinada questão e, por conseguinte o processo de não alienação, também está, isso significa que esta circunstância possui uma conduta que torna os homens interligados, por meio dessa relação que é parte da convivência social, na estrutura societária que está posta e, portanto a alienação manifesta-se no cotidiano e, ao mesmo tempo é um conceito histórico.

Para Faria (2009) a edificação de intervenções e possibilidades de atendimento as demandas coletivas, que de fato rompa com os mecanismos que validam a discrepância social, de acesso ao ato participativo por parte dos sujeitos, em que se priorize os ideais coletivos, respeitando a individualidade, mas criando-se igualdades de condições de participar, estimulando a disseminação de conhecimentos, em relações de igualdade, torna-se significativo para invalidar a alienação, favorecer e tornar possível o ato participativo. Ousa-se apropriar-se das ideias de Faria para que juntamente com a teoria de Fraser consiga-se uma abordagem ampla acerca da participação, da representação das demandas dos sujeitos, em nível de Estado, mais especificamente, nesta análise irá se deter a atuação dos sujeitos no espaço de representação social que são os Conselhos Municipais.

Greenberg (1986) mencionado por Faria (2009) descreve que a democracia representativa apresenta-se como sendo a possibilidade dos sujeitos assumirem a responsabilidade e, para, além disso, desenvolverem reflexões acerca de suas atitudes. Mas para que isso ocorra é indispensável que estejam à disposição destes mesmos sujeitos alternativas e condições para o aprendizado da participação e do que o autor denomina de autogoverno. Considerando, que o ser humano possui um potencial autodirigido e autodeterminável, à vista disso limitar a participação desse sujeito, deixar ele em segundo plano, ao passo que outros semelhantes assumem a função de deliberar sobre aspectos cotidianos da sua existência, suas necessidades, diz respeito a negar-lhe a essência da sua humanidade. Consequentemente, é preciso que os sujeitos tenham espaço para tomarem

decisões e mais do que isso, como já contextualizado anteriormente, é necessário que esse espaço de representação, propicie a este mesmo indivíduo ferramentas para que ele compreenda seu papel e tenha reais condições de exercê-lo.

Entretanto, Faria (2011) faz um alerta de que a paridade participativa não pode deixar de considerar a garantia de uma democracia representativa, a qual deve conter dispositivos efetivos e contínuos de controle. Podem-se mencionar aqui como exemplo, os Conselhos Municipais, tais mecanismos são essenciais à consolidação de uma autogestão, assegurando que a democracia participativa configure-se como um aparato da democracia direta. Essa ação requer, portanto a transformação dos espaços institucionais e normativos em locais efetivamente públicos e sociais, em que o sujeito consiga ser parte e ter capacitação para tomar decisões de fato assertivas e democráticas acerca das demandas sociais, políticas e, até mesmo econômicas da dialética entre Estado e sociedade.

De modo que, para compreender com clareza a relação estabelecida entre a participação social e o processo de acesso do cidadão aos espaços democratizadores da participação, será abordado a seguir como estas questões materializam-se no âmbito dos Conselhos Municipais.

4. PARTICIPAÇÃO SOCIAL E CIDADANIA A LUZ DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Ao analisar uma teoria da democracia moderna, observa-se que a igualdade política encontra-se correlacionada ao fato de haver um sufrágio universal, qual seja a existência de um homem, um voto, atrelado a ideia de sanção, considerando a competição eleitoral, que em essência é a carreira por mais votos, mas, mais importante é que se refere à ocorrência da igualdade de conveniências, ou seja, a oportunidade que um tem de influenciar outrem, na tomada de decisões, isso acontece no que se designa de processos intereleitorais, num mecanismo em que diversificados grupos, obtêm a possibilidade de fazer-se ouvir, ou seja, dar voz as suas reivindicações (PATEMAN, 1992).

Nesta pesquisa dar-se-á ênfase ao entendimento de participação social atrelada aos mecanismos que possibilitam a manifestação direta dos cidadãos, via órgãos colegiados institucionalizados pelo Estado, para que os cidadãos consigam expressar suas demandas, além de acompanhar a resolutividade destas de maneira mais direta, por meio dos Conselhos. Entende-se que a participação do cidadão na tomada de decisões inerentes às políticas, constitui-se em um componente fundamental na e para a caracterização da democracia. A etimologia da participação na origem grega refere-se ao governo do povo, conforme Lessa (2010).

A promulgação da CF de 1988 declarou e estabeleceu que o Brasil é um Estado democrático de direito, o qual possui como um dos seus fundamentos a cidadania, conforme explícito em seu artigo 1º, inciso II. Com isso, o texto constitucional, expõe e designa diferentes mecanismos que são imprescindíveis para a consolidação da cidadania, dando ênfase, ao que se refere à questão da gestão pública, mais especificamente ao direito à participação, que se encontra regulamentado por meio do §3º do artigo 37, o qual descreve que a legislação irá definir as formas de participação no âmbito da Administração Pública direta e indireta (ROCHA, 2008).

Malmegrin (2010) elucida que na atualidade prepondera no Brasil a democracia participativa na categoria semi-indireta desempenhada nos Conselhos de políticas públicas, bem como em órgãos colegiados que deliberam e concretizam as políticas setoriais como a Assistência Social, em que a demanda fundamental é a maneira como os recursos públicos serão compartilhados. Portanto, foi após a

promulgação da CF de 1988, que se deu a metodologia de acréscimo da denominada esfera pública, acontecendo, assim a consolidação desta, contando com a compreensão de que apenas a partir da sociedade participativa e organizada é que a democracia participativa conseguirá expandir-se.

A participação configura-se como sendo um dos cinco princípios da democracia e, conforme Ferreira (1999) de acordo com Malmegrin (2010) participar possui como significado tornar-se parte em ou integrar-se pelo sentimento, e esta questão pode admitir diferentes maneiras, ou seja, contempla ações na vida em família, na empresa, na escola, na comunidade, na cidade, no país. Para tanto, a participação da sociedade civil abarca o entendimento de que sendo uma ação esquematizada e implementada no direito dos sujeitos, pode intervir na direção da vida pública, por meio de configuração direta ou mediante as estruturas representativas.

Manzini-Crove (2002) descreve que a Constituição representa e assim deve ser um artifício de exímio valor para todos os cidadãos, os quais precisam aprender a fazer uso dela, visando a efetivação de propostas de cunho igualitário. Assim o exercício da cidadania não é apenas passivo ele requer ação, solicita sujeitos ativos, pois a sua consolidação tem correlação com o enfrentamento político utilizado. Entende-se, portanto, que a cidadania só se materializa se na sua prática existir reivindicações, apoderamento de espaços, a batalha de fazer valer o direito de cada cidadão, logo a prática da cidadania poderá, por proeminência, resultar na edificação de uma sociedade mais eficaz, justa. É preciso que os homens, rompam com o ideário de que a cidadania é atrelada a noção de recebimento, numa lógica que negligencia a premissa de que cada sujeito pode e deve ser agente da essência e pactuação dos direitos.

De acordo com Manzini-Crove (2002) a cidadania encontra-se interligada ao aparecimento da vida na cidade, relaciona-se a aptidão dos homens vivenciarem direitos e deveres de cidadão. Tendo clareza de que a ação de cada sujeito tem momentos distintos e que necessitam ser compreendidos e considerados, pois existe uma esfera privada na vida do indivíduo, que se refere às demandas particulares de cada um destes, mas também há uma esfera pública, a qual está atrelada a toda ação que é comum a todos os cidadãos. Acerca da compreensão de esfera pública Arendt (2002, p. 67) discorre que:

Ser visto e ouvido por outros é importante pelo fato de que todos vêem e ouvem de ângulos diferentes. É este o significado da vida pública, em comparação com a qual até mesmo a mais fecunda e satisfatória vida familiar pode oferecer somente o prolongamento ou a multiplicação de cada indivíduo, com os seus respectivos aspectos e perspectivas.

Nesta probabilidade, a pluralidade que permeia o espaço público, conforme Arendt (2002) permite ao sujeito ver e ser visto, ou seja, impregnar de sua subjetividade a ação, ao mesmo tempo em que sua atuação congrega com os demais sujeitos, emergindo assim a atuação coletiva. Compreende-se que essa *performace* implica no exercício da cidadania, em que os sujeitos relatam suas demandas e, para, além disso, coligam suas forças no intuito de superá-las, dar respostas positivas e duradoras, num campo de resoluções, entendendo que a esfera pública representa tornar público, comum, as demandas e anseios do homem.

Manzini-Crove (2002) pontua que a categoria cidadania, depende, deste modo, da ação dos indivíduos e dos grupos, ponderando que nem sempre a relação entre esses será amena, as inter-relações são permeadas por conflitos, e soma-se a este contexto as circunstâncias globais da sociedade. Assim, nem o sujeito, tampouco a estrutura, as instituições, terão prevalência sobre outrem, o objetivo é que se tenha nessa dinâmica de relações e convivências a probabilidade de correlacionar os desejos e as necessidades dos homens, estes como indivíduos, considerando aqui suas subjetividades, e os elos que se estabelecem dentro do seu território, na seleção de conhecimentos, aspirações.

Assim, primeiramente é preciso compreender como se formulou a Constituição Federal vigente na sociedade brasileira, as lutas e reivindicações que deram materialidade as demandas da população, com ênfase nesta pesquisa, a exigência do sujeito em fazer parte do processo decisório das ações estatais, frente às questões sociais, políticas e econômicas, que permeiam a vivência social no Brasil, por meio da participação social.

A respeito disso, Raichelis (2000) ao estudar o cenário que estava sendo vivenciado no país, a efervescência dos movimentos sociais⁷, a constituinte, o cenário internacional, pontua que:

Enquanto no Brasil estávamos aprovando uma Constituição que incorpora mecanismos democratizadores e descentralizadores das políticas sociais, que amplia direitos sociais, fortalecendo a responsabilidade social do Estado, os modelos de Estado Social entram em crise no plano internacional, [...]. E deste processo emerge uma crise [...], que desemboca no chamado projeto neoliberal e nas propostas de redução do estado e do seu papel social. Isto vai ter um impacto muito grande na nossa experiência de democratização das políticas sociais (RAICHELIS ,2000, p. 41).

A relação entre o Estado e o ato participativo do projeto neoliberal, nasce na sociedade brasileira, logo a luta pela concretização da ação de participar, é permeada pelo conflito de interesses, pela ideologia da classe dominante, como pontuado nos escritos de Mészáros (2002), Marx e Engels (1998), já sinalizados no transcórre desta pesquisa. A respeito disso lamamoto (2007, p. 107) pontua que “O capital financeiro assume o comando do processo de acumulação e, mediante inéditos processos sociais, envolve a economia e a sociedade, a política e a cultura, vincando profundamente as formas de sociabilidade e o jogo de forças sociais”. Mas, mesmo diante desse cenário, ao decorrer dos anos a população começou a sentir a necessidade de participar ativamente das decisões do Estado, ocorrendo então à exigência pelo direito de envolver-se no processo decisório no que se refere à construção de políticas públicas. Carvalho (1998), Raichelis (2000) descrevem que no Brasil no decorrer do processo Constituinte viveu-se um período de

7 Para Gohn (1997, p. 251-252) “Movimentos sociais são ações sociopolíticas construídas por atores sociais coletivos pertencentes a diferentes classes e camadas sociais, articuladas em certos cenários da conjuntura socioeconômica e política de um país, criando um campo político de força social na sociedade civil. As ações se estruturam a partir de repertórios criados sobre temas e problemas em conflito, litígios e disputas vivenciadas pelo grupo na sociedade. As ações desenvolvem um processo social e político-cultural que cria uma identidade coletiva para o movimento, a partir dos interesses em comum. Essa identidade é amalgamada pela força do princípio da solidariedade e construída a partir da base referencial de valores culturais e políticos compartilhados pelo grupo em espaços coletivos não institucionalizados. Os movimentos geram uma série de inovações nas esferas pública (estatal e não estatal) e privada; participam direta ou indiretamente da luta política de um país e contribuem para o desenvolvimento e a transformação da sociedade civil e política. [...] Os movimentos participam, portanto da mudança social e histórica de um país e o caráter das transformações geradas poderá ser tanto progressista quanto conservador ou reacionário, dependendo das forças sociopolíticas a que estão articuladas em suas densas redes; e dos projetos políticos que constróem com suas ações. Eles têm como base de suporte entidades e organizações da sociedade civil e política com agendas de atuação construídas ao redor de demandas socioeconômicas ou político-culturais que abrangem as problemáticas conflituosas da sociedade onde atuam.”

efervescência, visto que emerge nas reivindicações dos movimentos sociais, a necessidade de participação.

Dagnino (2016) alerta que se tem uma crise de discurso, a qual é fruto de uma aproximação, por vezes, de cunho maléfico, em que numa instância conta-se com o projeto neoliberal que se institui em nossos países, no transcorrer das últimas décadas e, no outro lado apresenta-se um projeto democratizante, com viés participatório, que se forma doravante das crises dos regimes autoritários e como resultado dos esforços nacionais em diferentes frentes, que objetivam e visam o aprofundamento democrático. Neste sentido, apesar das crises e conflitos de interesses, o projeto neoliberal depara-se no Brasil com um oponente, mesmo que de maneira, pouco consolidada em muitas circunstâncias, e apesar de não ser efetivamente hegemônico, quase sempre não o é, mas foi capaz de formar uma arena de confrontação.

Almeida (2014) pontua que após esse movimento e, especialmente com a promulgação da CF de 1988 ocorreram inúmeras mudanças na relação entre o Estado e a sociedade, a democracia passa a ser visualizada e concretizada na ideia de representação.

Tatagiba e Teixeira (2015) descrevem que a participação do cidadão comum na política recebeu a atribuição de direito a partir da CF de 1988, garantindo o envolvimento direto dos homens nos processos de decisões, num mecanismo como, por exemplo, os Conselhos que, portanto asseguram a inclusão dos cidadãos em assuntos considerados públicos. Contudo, as autoras elucidam que se faz necessário problematizar acerca da efetividade da participação. Pois, para além de ter-se o acesso e a garantia do direito de participar, é preciso que a participação provoque transformações, já que se a atuação, o ato de participar, não for capaz de ocasionar alterações positivas no cenário que se apresenta, a ideia de participação poderá cair em descrédito, porque mais do que não ter um ambiente propício para manifestar-se “é sentir-se manipulado em processos participativos “de fachada”. A participação só fortalece a democracia quando é “para valer”” (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2015, p. 220). Neste aspecto recorda-se dos conceitos de Fraser (2001) a qual sinaliza que a busca por reconhecimento, por legitimidade da ação enquanto sujeito é contínua e implica não apenas um reconhecimento legal, mas a efetivação deste ato de reconhecer a si e a outrem.

Analisando as ideias de Rousseau descreve-se que a democracia diz respeito à devolução aos cidadãos a possibilidade de exercerem a atividade política, esta que foi alienada ou transferida, no decorrer da modernização das democracias, considerando que na atualidade a ideia de democracia culmina, efetiva-se, por meio dos representantes eleitos. Assim, a perspectiva democrática repousa no princípio de autogoverno dos cidadãos, considerando, portanto com o envolvimento destes, o que tem o intuito de desqualificar a tese de que os homens, naturalmente possuem apatia em relação à política (LÜCHMANN, 2012).

Pateman (1992) descreve que é com Rousseau que a questão da participação do povo no que diz respeito à política é resgatada passado séculos, já que aquele pensador observa que apenas por meio da participação poderia ser viável a proteção da vontade geral e, por conseguinte garantir um governo com qualidade e benéfico. Deste modo, Rousseau é compreendido como sendo um dos principais teórico acerca da temática da participação.

Lüchmann (2012) fazendo menção a Barber (1984) pontua que a democracia não significa um governo da maioria, tampouco a regra da representação, mas classifica-se como autogoverno. Diante disto, uma democracia forte necessita de uma cidadania consolidada, que, por pressuposto não se encontra alinhada ao ideário neoliberal, já que neste moldes, não corresponde as expectativas da democracia projetada no modelo representativo liberal. O que leva Barber definir, de acordo com Lüchmann (2012) que a cidadania refere-se à participação de maneira ativa na vida pública, o que requer dos sujeitos comprometimento e compromisso com os semelhantes, na construção de um pacto comum. Considerando que a cidadania, nestes termos, oferta aos homens possibilidades que favorecem a construção de formas que reorientam suas demandas particulares, culminando em direção à ideais coletivos, públicos.

Telles (1993) descreve que os anos de 1980, referem-se a um marco importante na busca pela construção da cidadania no Brasil. É deste período como sinaliza Raichelis (2000) a efervescência dos movimentos populares. A busca constante pelo fortalecimento das organizações sindicais e associações populares, somada ao aumento significativo dos movimentos sociais, num contexto com greves, que transformaram essa época numa experiência importante e inovadora na história brasileira, num processo que a cidadania é reivindicada, enquanto luta e conquista, interpelando ao Estado um espaço legítimo de negociação e participação. Todavia é

imprescindível pontuar que as conquistas encontram-se numa arena frágil, suscetível a mudanças de acordo com os interesses e contextos vivenciados, pois é dificultoso manter esses progressos numa sociedade que é em primazia permeada por questões de caráter excludente, prontamente a concretização real da ideia de cidadania ainda é um processo a ser reivindicado e pactuado, na consolidação de direitos, entre os quais se apresenta o direito a participar, de ter melhores condições de existência, já que a cidadania brasileira tem seu nascimento de maneira mais efetiva marcado por demandas da classe trabalhadora.

A respeito desta questão, cidadania correlacionada com a busca por melhores condições de trabalho, Telles (1993) expõe que no país o que desperta a curiosidade é que os direitos sociais possuem maior defesa por parte da população, em detrimento dos direitos individuais. As lutas sociais no Brasil sempre tiveram maior relação com as demandas sociais e não necessariamente afinidade com a defesa e reivindicação dos direitos civis, estes, às vezes, passam até despercebidos no cotidiano dos homens, não quer dizer que de fato sejam descartados, mas a lógica social que se estabeleceu remete a ideia de que os direitos civis encaminham a possibilidade de privilégios, para tanto, pode-se levar a pensar que sua utilidade e abrangência não é para a totalidade dos homens, seria deste contexto a expressão "a justiça é coisa de rico" (TELLES, 1993, p. 07).

Telles (1993) pontua que apesar de vivenciar-se no Brasil um atraso no tradicionalismo das classes populares, a problemática não se encontra nesta questão, mas em um plano mais abrangente, se pensar em uma sociedade em que os homens ainda não conseguem compreender o real sentido do espaço público, este como local em que a igualdade e justiça consolidam-se na prática democrática, tem-se aqui a demanda por um processo contínuo de reiteradas negociações, neste campo. Teixeira (2002) elucida que os espaços públicos, referem-se a uma proporção aberta, plural, permeável, que solicita autonomia, é palco de intercâmbio social, e esta interação nem sempre ocorre nos espaços institucionalizados, mas para além destes. Os espaços públicos representam uma instância, um campo de mediação entre a sociedade civil e o Estado.

Analisando o cenário nacional, Dagnino (2004) descreve que os anos da década de 1990 foram marcados por diversos exemplos da construção de uma nova relação entre a sociedade civil e o Estado. Mas, obviamente, tendo em vista os anos que antecederam esta década, essa relação foi assinalada pelos antagonismos e

conflitos vivenciados anteriormente, entretanto, a nova relação passou a dar lugar a um ideal democrático, por meio do envolvimento conjunto dos atores. Como resultado dessa interação, estabeleceram-se diferentes espaços nesta época, com destaque para a criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, implantados de maneira legal, e os Orçamentos Participativos, tendo como iniciativa pioneira na implantação e execução desses sistemas no país, a experiência de Porto Alegre. A CF de 1988 possibilitou a materialização destes mecanismos de participação, tendo em vista a consolidação da democracia direta e participativa no Brasil, a instituição dos Conselhos Gestores nas três esferas de governo, municipal, estadual e federal, com composição paritária entre Estado e sociedade civil, vem solidificar a ideia democrática no país, visando à construção de políticas públicas.

Para Rocha (2008) a terminologia participação social, encontra-se disseminada na sociedade, com significados e projetos distintos. O início desse processo, da interlocução entre sociedade e Estado deu-se de maneira mais intensificada, com o surgimento de diferentes movimentos sociais, na década de 1970. Salienta-se que a trajetória política no Brasil é permeada por distintos momentos históricos, com a disseminação de manifestações populares em diversas frentes, o que expõe a capacidade da população brasileira de reivindicar seus direitos, de maneira organizada. Mas, é preciso registrar que anterior a esse período, o país contava com uma cidadania restrita, a qual estava vinculada a ideia de ser trabalhador, ou seja, no início dos anos de 1960 ser cidadão era ter Carteira de Trabalho assinada, aos demais homens era negado os elementos fundantes da cidadania.

Assim a reivindicação pelo direito de participar, permeia a sociedade brasileira há anos, maior atenção foi dada a esta solicitação no processo da Constituinte que resultou na promulgação da CF de 1988. Rocha (2008) elucida que é deste movimento, da busca pela legitimação de participar, que surgiu a proposta que endossou a Assembleia Constituinte, em que a iniciativa popular por meio de parecer, conseguiu colocar no Regimento Interno constituinte, por intermédio das emendas populares. A sociedade conseguiu participar do processo de elaboração da atual Constituição, expondo a luta pelo direito à participação social.

Desse movimento, do engajamento dos cidadãos, formulou-se a CF de 1988, a qual, justamente por esse amplo processo de discussão e participação, num país que emergia de uma ditadura militar, tornou a referida Constituição conhecida

como sendo o apogeu da cidadania nacional, a ponto desta ser denominada de Constituição Cidadã, pois ela não apenas regulamenta o direito a participar, como indica mecanismos para a efetivação de tal direito. No que diz respeito à democracia participativa, criou-se, como apontado acima os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, como indicativo de que a construção das políticas públicas, por exemplo, Saúde, Assistência Social, possuem um caráter que prioriza o processo democrático e descentralizador na sua construção e efetivação, permeado pela busca de maior clareza nesse processo, contando com um controle social na atuação estatal, na condução e execução das políticas sociais (ROCHA, 2008).

Para Lessa (2010) a democracia participativa sugere e requer uma aproximação direta entre governo e sociedade, em particular no que se relaciona às deliberações, estas, em especial, no ambiente de vivências dos homens. Ao mesmo tempo em que requisita uma prática constante de cidadania, já na democracia representativa essa ação dar-se-á simplesmente por meio de eleições espaçadas para predileção dos governantes, esta mais correlacionada a ideia que Pateman (2002) apresenta acerca do sufrágio universal.

Todavia esse cenário de participação social, também possui entraves e está entrelaçado por ideologias distintas, interesses individuais que buscam se sobrepor ao interesse coletivo, são relações que permeiam a vivência social, numa sociedade que possui um sistema de mercado capitalista e, por conseguinte com mecanismos de exclusão. Acerca disso, Dagnino (2004) discorre que existe uma disputa política entre distintos projetos políticos, o que faz nascer uma arena de confrontação de interesses e preferências, para questões que, em princípio, seriam comuns, ou seja, a participação, a ideia de sociedade civil, cidadania e a própria democracia, vão ganhando novos significados.

Esta arena de anseios, que são conflitantes, gera um ambiente de tensão entre os atores e, por conseguinte na dinâmica que busca o avanço democrático no Brasil. Pois, de um lado tem-se a implantação dos espaços públicos, como resposta positiva as reivindicações por participação, por outro lado vive-se a tensão de interesses, que resulta num processo de enxugamento do Estado, com a transferência de ações e responsabilidades sociais que deveriam ter a primazia da atuação deste, para a sociedade civil. Quanto a isso, Dagnino (2004, p. 98) expõe que “O avanço da estratégia neoliberal determinou uma profunda inflexão na cultura política no Brasil e na América Latina”.

Essa estratégia neoliberal molda a relação entre o Estado e a sociedade civil, no Brasil, a investida neoliberal encontra-se com um projeto político democratizante, o que gera um embate, pois tal projeto é resultado de uma longa caminhada dos brasileiros, em resistência ao regime militar, logo solidifica-se na busca pela ampliação e consolidação da cidadania e na participação da sociedade civil na conjuntura estatal (DAGNINO, 2004).

Dagnino (2004) pontua que a definição e o discernimento de participação, que compõe o núcleo central do projeto participativo e com intenção democratizante encontram-se no mesmo caminho da estruturação de um processo que re-signifique a participação, interliga-se também a necessidade de se edificar uma reformulação da sociedade civil, ponderando a efervescência da denominada participação solidária, que dá destaque ao voluntariado e a responsabilidade social, praticadas tanto por pessoa física quanto jurídica, que, remete a ideia de uma intenção privatista e de cunho individualizado, estrutura esta que pode remodelar a essência coletiva da participação social, que carrega um ideário mais privado da moral do que político na concretização das intervenções, que resulta como apontado acima, num mecanismo de restrição da atuação estatal. Em um panorama, em que a perspectiva democratizadora é suplantada por intenções particularizadas, no momento de se abordar e traçar intervenções para dar respostas a demandas inerentes a desigualdade social e a pobreza.

A grande maioria destes espaços que possibilitam a participação social e a concepção das políticas públicas, tornam visível no seu cotidiano de atuação a vivência de situações em que o resultado das ações que se projeta, refere-se a implementação e execução de políticas públicas, atuações que deveriam ter a primazia da interferência estatal, transfere-se para estes espaços coletivos a propositura de respostas às demandas, sem que o Estado assuma a condução da política de maneira efetiva e em sua totalidade, ao invés de visualizar-se um compartilhamento de ações, observa-se uma transferência de responsabilidades do Estado para a sociedade civil (DAGNINO, 2004).

Dagnino (2004) descreve que esses conflitos de interesses que permeiam a relação entre Estado e sociedade civil, propõe a ideia de uma remodelagem da cidadania, ou nos termos da própria autora uma nova cidadania, a qual solicita a capacitação de sujeitos sociais ativos, homens constituídos como agentes políticos, os quais devem possuir de maneira clara a definição do que são seus direitos e

buscar a efetivação destes, num caminho que vise o reconhecimento de tais direitos. O que leva os indivíduos considerados não cidadãos, indivíduos que se encontram excluídos, a requisitarem uma cidadania plena, que considere a totalidade dos homens.

O que se reivindica não é o direito de participar, este já está posto, considerando, por exemplo, o artigo 1º da CF de 1988, já pontuado anteriormente, que declara a soberania popular no Brasil, que legitima o direito de participar aos cidadãos e implementa mecanismos para a efetivação daquele direito, o que está em pauta, vai além da referência liberal, é a exigência de acesso, inclusão, a efetivação de pertencer, fazer parte, sentir-se plenamente reconhecidos na arena da participação social, concretizando a cidadania, em uma perspectiva que amplia esta para além dos muros da relação estatal, mas concretiza-se uma cidadania que deve acontecer no seio da própria sociedade, como sendo uma regra da convivência social.

A construção da cidadania no Brasil, enquanto processo de reconhecimento e afirmação de direitos, requisita uma intervenção transformativa em práticas que se encontram solidificadas na sociedade em geral, logo o significado atribuído à cidadania na realidade brasileira está para além da aquisição legal e formal de uma gama de direitos e, por conseguinte sistema político-judicial. Ao contrário, ou somado a isto, a nova cidadania diz respeito a formulação de um projeto para uma nova sociabilidade, que não é apenas a inserção no sistema político, de maneira, por vezes, limitada, porém requisita uma configuração que vise igualdade de relações sociais em todos os níveis, bem como a construção de novas normativas da vivência em sociedade (DAGNINO, 2004).

Sem olvidar o que Mézáros (2002) alerta sobre a construção de um cidadão consumidor. O que significa dizer que se vive, em primazia a ideia de homem coletivo, a petição de sujeitos consumidores, que darão sustentação ao sistema neoliberal, o que leva Dagnino (2004, p. 106) a pontuar que esta ideia instala-se “Num contexto onde o Estado se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, o mercado é oferecido como uma instância substituta para a cidadania”, nesta perspectiva em que o Estado recua diante da sua responsabilidade, sua função de garantidor de direitos, o mercado é ofertado como sendo o *lócus* substituto para a cidadania. E é nesse meio que se encontram os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, é nessa dualidade entre Estado e

mercado que se solidifica a participação social, considerando o ideário de Estado mínimo, mas que também tem o intuito de conceber um política minimalista, ou seja, uma democracia reduzida.

A CF de 1988 prevê a participação direta dos cidadãos por meio dos denominados institutos de democracia direta ou semi-direta como, por exemplo, os Conselhos, em suas instâncias municipal; estadual e federal, como já sinalizado. A CF de 1988, ao assegurar, dentre os seus princípios e diretrizes, “A participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (Artigo 204, INCISO II), constituiu, no processo de elaboração e implementação das políticas públicas a participação social, enquanto eixo imprescindível na gestão e no controle das ações do governo. Ao analisar-se a estrutura que se busca efetivar, tem-se que a gestão pública democrática admite o ingresso dos cidadãos nos processos decisórios no campo da sociedade política (ROCHA, 2009).

Raichelis (2013) elucida que a CF de 1988 instituiu os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, os quais se configuram como sendo um das mais relevantes ações de cunho democrático, no âmbito do Estado, considerando aqui também e, em especial, a relação deste com a sociedade civil. Deste modo, é neste campo de relações entre o Estado e a sociedade que se consolida os espaços de representação social, a necessidade destes locais ganha força, no processo de elaboração da Constituição e, por conseguinte com a promulgação desta legislação magna no país, esta percepção tende a consolidar-se na dinâmica social, objetivando a organização e gestão das políticas sociais, de maneira que os espaços públicos necessitam ser ampliados para garantir a participação de novos e múltiplos sujeitos sociais, com destaque aos indivíduos que tradicionalmente é lhes negado o acesso às deliberações do poder político.

Considerando o acima exposto, o entendimento acerca da participação social, no aprimoramento da relação Estado e sociedade civil, Raichelis (2013) conceitua que as diversas práticas de organização dos Conselhos, com ênfase nos Conselhos das áreas da Saúde, Criança e Adolescente, Assistência Social, Cidade, Meio Ambiente, Cultura, entre outros, demonstram a procura pela consolidação de locais que fomentem e possibilitem a participação da sociedade civil na coisa pública, vislumbrando a formação de esferas públicas democráticas, mesmo que

esta ação encontre entraves, ou seja, apresente-se no que a autora denomina de contra-corrente da reforma neoliberal.

Raichelis (2013) pontua que o entendimento do papel da corrente neoliberal é indispensável, uma vez que esta postura objetiva desagregar os ambientes que reverberam os pressupostos e a concretude da representação coletiva e de controle social, perante as intervenções do Estado, para a atuação de grupos que desqualificam e desconstroem a força e presença coletiva dos sujeitos, já que o objetivo é fortalecer não a sociedade civil, mas os grupos que estão alinhados ao ideário neoliberal. É importante pontuar que nesta conjuntura:

O controle social do Estado é um mecanismo de participação dos cidadãos que, para ser efetivo, deve ter como alvos não apenas seus centros periféricos, mas, sobretudo, aqueles que se destinam às decisões estratégicas e ao próprio sistema econômico (TEIXEIRA, 2002, p. 39).

É imprescindível, diante disso, clarificar que, apesar dos Conselhos terem sido gerados, enquanto um dos mecanismos de materialização do controle social, no que se refere às ações estatais, alguns dos próprios Conselhos não possuem um caráter deliberativo, mesmo considerando o respaldo legal, inerente ao direito de interferir-se nos procedimentos que possuem decisões que revelam a efetivação de atividades e intervenções, que dizem respeito aos atos governamentais, na execução e consolidação das políticas públicas (RAICHELIS, 2013).

Teixeira (2002, p. 38-39) sinaliza neste processo que o conhecimento e a cultura do controle social possuem duas dimensões primárias, sendo:

A Primeira de accountability, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme os procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes. Trata-se assim de uma noção de soberania popular, no sentido não apenas do poder eleger mandatários, mas também, do poder exercer o controle sobre o mandato de forma permanente e não só por eleições.

Neste aspecto o entendimento de participação configura-se como sendo um dispositivo essencial para o controle do Estado pela sociedade, e esta relação e/ou interação entre esses pares, envolve diversos critérios e parâmetros, os quais são difundidos pela própria sociedade civil com o objetivo de estabelecer e conduzir a ação pública em sua totalidade, e os Conselhos estão interligados a essa questão.

Malmegrin (2010) descreve que os Conselhos deliberativos representam uma forma de descentralização entre o Estado e a sociedade, no que diz respeito à categoria de decisão e deliberação. Entendendo que essa descentralização dar-se-á a partir da democratização da gestão de competência decisória e, por conseguinte de recursos, que geralmente encontram-se aplicados nas agências do Estado, assim o caminho percorrido, com enfoque nessa descentralização, acontece do setor público, para a sociedade.

Raichelis (2013) pontua que na atualidade, discute-se acerca dos termos público, a ideia de publicização⁸ das intervenções, a concepção do público-não estatal passou a despertar na população contestações, além disso, existe na atualidade o que a autora intitula de luta teórica e político-ideológica, com o intuito de apoderar-se do seu significado, o que redireciona as ações aos mecanismos e formas que assumem as relações entre o Estado e a sociedade, relações estas que formulam e permeiam a formação da chamada esfera pública.

Salienta-se que o conceito atribuído a publicização, utilizado, neste contexto, com base nos escritos de Raichelis (2013) encontra-se alicerçado na democracia e esta ampliada e consolidada, tanto na arena estatal quanto no espaço da sociedade civil, bem como contempla neste bojo de relações e interações a inserção de novas alternativas e possibilidades de práxis, está acontecendo tanto no interior do Estado, quanto fora da institucionalização dele, que estimulam a participação social, para que esta se consolide de maneira a representar os segmentos organizados da sociedade, num mecanismo que torne essa atuação cada vez mais representativa, especialmente os que contemplam os ideais das classes dominadas.

Entendendo que este processo de publicização, enquanto movimento de sujeitos sociais, necessita de um espaço para afirmar-se. Portanto, este ambiente é a esfera pública, a qual é compreendida como componente do exercício de democratização, que fundamentado no fortalecimento do Estado e da sociedade civil, origina a expressão das demandas e interesses da maioria, concretiza -se na

8 De acordo com RUA (2014, p. 47) “Publicização – é uma das estratégias de um novo modelo de administração pública baseado em alianças entre o Estado e a sociedade. O Estado passa de executor ou prestador direto de serviços para regulador, provedor ou promotor destes, principalmente dos serviços sociais, como educação e saúde que são essenciais para o desenvolvimento, na medida em que envolvem investimento em capital humano. Como provedor desses serviços, o Estado continuará a subsidiá-los, buscando, ao mesmo tempo, o controle social direto e a participação da sociedade”.

possibilidade da adoção de métodos que alicerces a decisão política (RAICHELIS, 2013).

Pondera-se que a dimensão política que permeia a esfera pública, está intrinsecamente correlacionada ao reconhecimento do direito de participar na vida pública e, neste íterim é necessário considerar que ao estar na esfera pública, dialogando-se e reivindicando-se ações de caráter coletivo, não se pode esquecer-se de considerar que este mecanismo de participação encontra-se numa arena de conflitos, este conflito social é algo que se localiza alicerçado no pressuposto de publicização, já que contempla no seu bojo a correlação de forças políticas, que permeiam a convivência social (RAICHELIS, 2013).

Raichelis (2011) pontua que a compreensão de controle social tal como inserida na CF de 1988 busca destacar a participação dos setores organizados da sociedade civil, sobretudo os setores constituídos da sociedade que se referem aos trabalhadores e aos segmentos populares, na construção e efetivação das políticas públicas, num mecanismo que objetiva propor inovações nas relações e intercâmbios que se formam a partir da vivência social e a interlocução com a esfera da política institucionalizada.

Neste contexto, Raichelis (2011) sinaliza que se passou a compreender que mesmo esta interação não se estabelecendo num ambiente homogêneo, pelo contrário, consolidando-se num campo com inúmeras diversificações, consegue apresentar exatamente a probabilidade de se construir espaços renovados e possibilitar a ampliação dos sujeitos na luta política, de maneira a propiciar o direito de participar, fazer parte, de forma articulada de distintos grupos e segmentos, que ao transcorrer do tempo foram excluídos da política, inclusive pela via repressiva, logo, consolidou-se, neste cenário, a luta pela democracia e, obviamente a construção de uma nova modelagem de perpetuar a política, visando à democracia participativa, que pretendia complementar e aprimorar a democracia no seu viés representativo.

Em um mecanismo de atuação que exige adotar dispositivos que visem a discussão das políticas públicas, assim tal iniciativa passa a auferir protuberância, considerando o papel de intercessão entre as demandas sociais e as possibilidades de inserção destas no espaço público e, para além do reconhecimento desses pleitos, o que é enfatizado diz respeito às formas como essas questões são congregadas e atuadas pelo Estado. De tal modo que a solidificação de espaços

que objetivem a construção e a gestão de políticas públicas precisa ser ampliada e, que mais do que isso, que assegurem aos sujeitos sociais a presença e participação ativa, nessa perspectiva de interação democrática entre Estado e sociedade civil (RAICHELIS, 2011).

A compreensão da democratização, segundo Raichelis (2011) não era embasada apenas na demanda por participar no que se refere ao significado e ao papel da construção e controle social das políticas públicas, contudo almejava-se fazer parte, compartilhar o poder estatal, de forma a intervir nas decisões acerca das precedências, teores e caminho a ser percorrido pela e na política.

Essa iniciativa do homem na busca por efetivar a participação, num mecanismo que objetiva a descentralização, o fortalecimento e empoderamento da sociedade civil, na luta pela democratização, de acordo com Raichelis (2011) é que insurge a probabilidade de adicionar atores sociais no campo do controle social, dando voz e vez aos sujeitos, objetiva-se, neste sentido, a materialização do Estado democrático de direito, num cenário que, então visa romper com a tradição autoritária brasileira, autoridade esta não apenas existente no âmbito estatal, mas que permeiam a convivência social, marcada por uma cultura política com perspectiva patrimonialista, familista e clientelista.

Entretanto, apesar das agruras e divergências vivenciadas na sociedade brasileira, na procura pela concretização da democracia, pela efetivação do ato de participar, fez com que as práticas participativas fossem estabelecendo-se no cenário nacional no decorrer dos anos de 1990, tendo evidência, em especial, para os Conselhos, que mesmo diante dos limites que se encontram para a efetivação plena da participação social, não se pode olvidar os aspectos positivos e significativos que se descobrem entrelaçados na relação Estado e sociedade civil, mas, sem desconsiderar nessa equação a dificuldade de partilhar-se o poder, considerando aqui a relação Estado e sociedade (RAICHELIS, 2011).

Ponderando, essas questões, qual sejam a busca pela democracia no país, a luta pela consolidação da cidadania e do desejo de reconhecimento do direito de participar, a sociedade brasileira e seu perfil, conforme pontuado anteriormente. Behring e Boschetti (2011) elucidam que os anos de 1980 no Brasil, do ponto de vista econômico são vistos como um período perdido, tendo em vista que o país acabava de sair de um período de recessão e ditadura militar, com duração de 20 anos, mas esta mesma fase é lembrada como um momento que fundamenta as

conquista de cunho democrático no país, isso em razão das lutas sociais e a promulgação da CF de 1988.

Sem esquecer, conforme Behring e Boschetti (2011), que o processo da Constituinte foi marcado por um período árduo de mobilizações e contramobilizações, já que existiam projetos e interesses divergentes, o que representava a busca pela democracia, um campo de forças. E o texto constitucional tornou expostas essas divergências de posturas e desejos, refletindo, de tal modo à disputa de hegemonia, sinalizando avanços significativos, por exemplo, a consolidação dos direitos sociais, com ênfase para os direitos políticos e humanos.

Behring e Boschetti (2011), todavia, ponderando o aspecto contraditório que permeou a elaboração desta Carta Magna do Brasil, descrevem que se manteve no bojo legislativo traços bastante conservadores, ocorrendo, o que as autoras denominam de híbrido entre o novo e o velho. Mas, apesar disso, os anos 1990 acolheu um movimento social fortalecido, que visava à redemocratização do Brasil e, portanto colocando contra-reformas ao ideário neoliberal, que apesar da crise econômica e dos entraves capitalistas, trouxe ao cenário nacional reformas que objetivavam princípios de universalização, responsabilidade pública e gestão democrática.

Assim sendo, estes novos espaços públicos se apresentam como instrumentos de discussão e deliberação de políticas sociais e públicas eficazes, o que se configura para além de um sistema e/ou mecanismo de inovação na forma de gestão do Estado, mas que também busca através deste processo a inserção cada vez mais ampla da sociedade civil, fomentando o controle social e a fiscalização da atuação do Estado.

Ponderando, que a participação cidadã na concepção de Teixeira (2002) faz uso dos meios institucionais previamente existentes para se consolidar, mas também busca articular esses mecanismos com outros, objetivando a legitimação deste no processo social. Num perfil que não nega o espaço já materializado, porém procura ampliar este campo, com responsabilização jurídica e política.

Para tanto, conforme Tatagiba e Teixeira (2015) os Conselhos de políticas públicas são instituições estáveis, que objetivam garantir um canal de conversação direta entre o governo, a sociedade organizada e mercado, assim representa uma estrutura de diálogo e debate, seguida de deliberação e controle acerca das políticas setoriais. De tal modo que os Conselhos são instituídos, como já indicados

anteriormente, por meio de legislação específica e operam de acordo com o regimento interno de cada um deles. Inclusive, em determinadas áreas, a constituição dos Conselhos é ponderada como obrigação legal para que se tenha acesso ao recebimento de valores monetários da esfera federal para os estados e municípios. Além disso, em algumas áreas, os Conselhos nascem a partir da ação dos governos locais. Ressalta-se que para fazer parte dos Conselhos, o cidadão necessita encontrar-se atrelado a uma Entidade ou movimento social, pois é essa conexão que confere ao cidadão organizado a legitimidade para ter acesso e validar o exercício do seu posto, ou seja, ter acento de emissário no âmbito do referido órgão colegiado.

Segundo Capella (2018) na dinâmica brasileira, os Conselhos de políticas públicas configuram-se como um fator positivo, uma vez que estes órgãos colegiados têm demonstrado uma prática, mesmo que recente, mas muito significativa, no que diz respeito ao uso dessa ferramenta, possibilitando a construção de inovações na relação entre Estado e sociedade, assegurando que a população tenha acesso aos espaços em que se constrói as políticas e, por conseguinte possibilitando a adoção de estratégias mais consolidadas e abrangentes de controle social, para com a gestão pública.

Nesta perspectiva, a participação social, coloca-se como uma conquista dos cidadãos brasileiros, mas que não está totalmente consolidada na sociedade, tendo em vista que o ato de participar requer interesse por parte dos sujeitos, abertura do Estado e viabilização de espaços que fomentam e possibilitam a discussão das políticas públicas, de maneira que se tenha uma participação efetiva entre a sociedade civil e o Estado e, nem sempre este processo de interação entre os cidadãos e os agentes públicos ocorre de maneira imediata e com vistas ao bem comum. Todavia, apesar de existir contradições nesta relação, estruturou-se os Conselhos como canal de discussão aberto entre o Estado e a sociedade civil, de modo que a criação desses espaços possibilita a ampliação da democracia, tornando o Estado e os cidadãos pares no mecanismo de discussões e implantação de respostas as demandas sociais.

4.1 Conselhos gestores e a participação social

Na relação entre Estado e sociedade civil, considerando a CF de 1988, as reivindicações da população em estar presente no processo de tomada de decisão por parte do Estado frente às demandas sociais, formulou-se espaços que viabilizem essa interação, de modo que se implantou os Conselhos, órgão colegiado este desenvolvido para materializar a busca por uma relação democrática e eficaz entre o Estado e os cidadãos. De modo que os sujeitos sintam-se parte do processo de efetivação das ações estatais e, para, além disso, percebam-se como agentes de mudança e que possuem um espaço para de fato reivindicarem seus direitos, apresentando suas necessidades e observando que a administração pública compreende e responde assertivamente as questões que são pleiteadas pelos cidadãos.

Nesta perspectiva os Conselhos nasceram se configurando como uma nova estratégia de participação popular, representando um marco na criação e execução de um sistema descentralizado e participativo, no âmbito das políticas públicas, instituídos por força de lei, desta forma:

Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois criam uma nova esfera social-pública ou pública não estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitam à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas. (GOHN, 2011, p. 354).

Este órgão colegiado que possibilita a participação social de maneira institucionalizada, constante e num processo que envolve Estado e sociedade civil, pode ser classificado de acordo com a função que exerce, as quais tem a capacidade de ser de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria, a saber:

A **função fiscalizadora** dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes. A **função mobilizadora** refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A **função deliberativa**, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a **função consultiva** relaciona-se à emissão de opiniões e

sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos (CARTILHA OLHO VIVO – CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA, 2012, p. 21).

Salienta-se que a legislação brasileira prevê a criação e manutenção de inúmeros Conselhos de políticas públicas, alguns com abrangência nacional e outros com atuação restrita a estados e municípios, de acordo com as demandas apresentadas.

Com base na Cartilha Olho Vivo (2012)⁹ depreende-se que a criação de Conselhos e o provimento das condições indispensáveis para o seu funcionamento consiste em categorias obrigatórias para que estados e municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de seus serviços, programas e projetos. Deste modo, no que se refere aos municípios, os conselhos foram instituídos para auxiliar a Prefeitura na tarefa de empregar de maneira satisfatória o dinheiro público¹⁰.

De acordo com Gohn (2001, p. 7) os Conselhos são “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”, configurando-se como um dos pilares da democracia¹¹ direta e participativa. Uma vez que a “participação comunitária e participação popular cedem lugar a duas novas denominações: participação cidadã e participação social” (GOHN, 2001, p. 56).

Considerando que no âmbito das políticas públicas no Brasil estas foram marcadas pela fragmentação e desarticulação institucional. O mecanismo de inserção da participação social na agenda pública, segundo Rocha (2009) requer

9 Salienta-se que as Cartilhas e materiais similares à estas são documentos emitidos pela administração pública, em especial, pelos órgãos colegiados da esfera federal para orientar e normatizar os Conselhos na sua prática de atuação, permeando desde o processo orientativo de implantação destes até a concretização das suas ações.

10 “Mesmo sem participar dos conselhos, cada cidadão ou grupo de cidadãos, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, pode ser fiscal das contas públicas. Cada um desses atores sociais pode, por exemplo, verificar se o município, o Distrito Federal, o estado e a União realizaram, na prática, as obras das escolas conforme previsto ou se os valores das notas fiscais e valores das compras e obras realizadas são compatíveis com os preços de mercado. No caso dos municípios, por exemplo, a Constituição Federal assegura, no § 3.º do artigo 31, que suas contas ficarão à disposição de qualquer contribuinte para exame e apreciação durante 60 dias, anualmente, sendo possível o questionamento da legitimidade das contas nos termos da lei. O cidadão também tem o direito de ter acesso aos processos de compras e ao conteúdo dos contratos celebrados pela Administração Pública, podendo acompanhar, por exemplo, a sessão pública de julgamento de propostas em uma licitação” (CARTILHA OLHO VIVO – CONTROLE SOCIAL E CIDADANIA, 2012, p. 24).

11 “A democracia evita a tirania; garante aos cidadãos direitos essenciais; liberdade geral; autodeterminação; autonomia moral; desenvolvimento humano; proteção dos interesses pessoais essenciais; igualdade política; busca pela paz; e prosperidade” (DAHL, 2001, p. 58).

estratégias para implementar mudanças não somente no regime político, mas igualmente na gestão das políticas públicas, com o objetivo de ir além de particularidades autoritárias e paternalistas do modelo brasileiro de intervenção estatal. De modo que, em determinadas circunstâncias, o modelo de gestão efetivado representa uma arena contraditória à efetivação das políticas públicas, uma vez que a forma como são conduzidas em muitos casos bloqueiam o trabalho e, às vezes, até o inviabilizam com implicações para a eficiência, eficácia e efetividade das políticas públicas na sociedade.

Assim sendo, segundo Gohn (2001) subentende-se que o conceito de participação cidadã encontra-se fundamentado na universalização dos direitos sociais, visando à ampliação da cidadania e juntamente a isto procurasse construir uma nova compreensão acerca do papel e do caráter do Estado, numa lógica que visualiza e dialoga sobre a definição das prioridades, tendo como base um debate também público. Com isto, a participação se efetiva como uma intervenção social periódica e projetada, já que contempla um processo de formulação e implementação de políticas públicas.

O desenho institucional que se apresenta no processo da descentralização e com a propagação da participação como eixos centrais do processo de democratização da gestão pública brasileira teceu os Conselhos Gestores como sendo instâncias de mediação entre o governo e a sociedade civil, o que possibilita a população sentir-se pertencente aos processos decisórios das políticas públicas. Portanto, pode-se compreender que este mecanismo de participação social também gera um desconforto em relação ao governo, já que na medida em que o Conselho efetiva suas ações, torna-se cada vez mais corresponsável na defesa dos processos de cunho participativo e obviamente na implantação de serviços públicos efetivos e eficazes. De acordo com Raichellis (2000, p. 43):

O que incomoda os governos na questão dos Conselhos não é a sua existência, mas exatamente a natureza das suas atribuições, o fato de terem um caráter deliberativo garantido legalmente, pois os procedimentos são muitas vezes mais demorados e abertos ao debate e conflitos de posições por terem que passar pela aprovação dos Conselhos. Os recursos do orçamento e os fundos de financiamento para as áreas da Assistência Social, da Saúde, da Criança e Adolescente são obrigatoriamente submetidos à aprovação dos conselhos.

Ressalta-se que nestes Conselhos os cidadãos não apenas participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas, igualmente, do processo de fiscalização e de controle dos gastos, assim como da avaliação dos resultados obtidos pela atuação governamental, de acordo com a Cartilha Olho Vivo (2012). Dentre os vários Conselhos instituídos no Brasil, correlatos a diversas políticas públicas têm o Conselho que se configura como espaço de efetivação da PPAS.

Segundo o Guia de Estudos: Capacitação de Conselheiros de Assistência Social (2009)¹² no que diz respeito a esfera das práticas e intervenções ações, o SUAS regulamenta em todo a nação brasileira, a disponibilidade e execução de serviços, benefícios, programas, projetos e ações da área da Assistência Social, sendo esses de cunho ininterrupto e contingente, os quais encontram-se regulamentados de acordo com critérios universal e a partir de uma rede hierarquizada nas três esferas de governo, ou seja, a nível federal, estadual, municipal e do Distrito Federal. Para tanto, a criação desse sistema representa a busca por um cenário que repercuta a totalidade da ação pública, visando à superação de processos fragmentados, bem como a negativa da realização de ações que venham a sobrepor-se na atuação governamental.

Os Conselhos, neste ínterim, configuram-se como sendo um mecanismo de atuação democrática e participativa, que objetiva a práxis na política da sociedade, bem como a atuação direta na gestão e no controle das políticas públicas. Assim sendo, o padrão de democracia que busca direcionar o arquétipo de Assistência Social consolidado no SUAS, interliga-se com o ideal de democracia participativa, a qual fundamenta-se em parâmetros e valores políticos diferenciados dos que embasam a democracia no seu caráter representativo. Pois, esta se funda na fragmentação do sujeito, num mecanismo que impulsiona e de certo modo até estimula o distanciamento do indivíduo, cidadão comum, dos espaços em que se dialoga sobre as demandas públicas. Portanto, a democracia participativa diferente da acima exposta, potencializa o campo de atuação do cidadão, valorizando e estimulando a participação ativa e contínua dos atores coletivos, estes

12 Salienta-se que o Guia de Estudo e materiais similares a este são documentos orientativos e normativos emitidos pela administração pública, em especial, pelos órgão colegiados da esfera federal para orientar e normatizar os Conselhos na sua prática de atuação, com o intuito de padronizar a atuação dos conselheiros e conselheiras, visando a efetivação da PPAS nas diferentes esferas do Estado.

compreendidos como cidadãos organizados, no processo de tomada das decisões políticas, assim a população apresenta-se como depositária da autoridade e como instância detentora de poder.

A busca por participar das ações do Estado, encontra-se consolidada no ideal de sociedade civil organizada, os cidadãos almejam estar presente na condução das intervenções estatais, expondo suas demandas e desenvolvendo discussões de modo igualitário com os agentes da administração pública e, com base neste anseio dos cidadãos e, considerando a construção do Estado democrático e de direito o qual requisita uma aproximação entre os agentes públicos e a população, o entendimento de participação social ativa e contínua se estabelece na arena política e social no país, desde a CF de 1988, mas, não se pode olvidar que a materialização de tal processo participativo, nem sempre ocorre de maneira linear e efetiva, já que existem contradições que permeiam a relação entre Estado e sociedade, pois em determinados momentos observa-se mecanismos de distanciamento do cidadão dos debates públicos e não necessariamente a sua aproximação, à adoção de ações que promulguem e incentivem a efetivação da participação social.

4.2 A Política Pública de Assistência Social: avanços e retrocessos

No rol de políticas públicas no Brasil tem-se a PPAS e está se apresenta como sendo uma política que proporciona ao cidadão um espaço para legitimação de suas demandas, que objetiva na sua aplicabilidade por parte do Estado a consolidação dos direitos sociais inerentes ao homem e, portanto possui como uma de suas atribuições proporcionar ao cidadão um espaço de discussão coletiva e paritário entre o Estado e a sociedade civil, numa relação dialógica que contempla trabalhadores, agentes da administração pública e usuários dos serviços, programas e projetos desenvolvidos por esta política pública. Todavia esta inter-relação nem sempre é amena, existem momentos contraditórios no processo de tomada de decisão, de forma que a formação de acordos entre os pares, nem sempre ocorre de maneira linear e benéfica para ambos.

Até a década de 1930 a assistência social no Brasil era delegada para ações voluntárias e religiosas, perfil de caridade e benemerência. Apenas a partir desta década é que o Estado passou a construir ações em relação aos direitos sociais,

aliás, esse fator é diferenciado no país, os direitos civis e políticos em vários momentos da história nacional, foram desconsiderados ou não tiveram tanta efetividade (CARVALHO, 2015). Ações neste sentido, ponderando a história do país, resquícios de uma sociedade escravocrata, nascida em um berço de vastas desigualdades sociais, em que ao serem libertos os escravos, formou-se uma densa comunidade de analfabetos, sem terras, ou seja, pessoas libertas, mas, sem estrutura alguma, é desta população, nestas relações desiguais e exploratórias que se gesta a sociedade. Por conseguinte, o Estado e de tal modo as políticas sociais, respostas dos governos às mazelas sociais, mas não tanto no cunho de direito, mas mais no enfoque do favor, o que repercute na caminhada da consolidação da assistência social como política pública.

A CF de 1988 marcou a consolidação de inúmeros direitos sociais no Brasil, mesmo que de forma tardia unificou-se no país a partir de então um sistema ampliado de proteção social. Mas, os governos que dirigiram o Brasil pós Constituição nem sempre priorizaram tais direitos, existiram várias ações que reformaram o Estado brasileiro, com ações que tentavam tornar o Estado mínimo, com processos de privatização dos capitais públicos, atuação efetiva do capital privado e de um Estado acolhedor do sistema capitalista, e adoção de medidas que desresponsabilizavam a ação estatal frente à efetivação de políticas sociais (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Na conjuntura nacional a assistência social é a política pública que mais apresenta e sente dificuldades de legitimar-se como tal, com morosidade em ter suas normativas e legislações de fato consolidadas. Isso é fruto também da formação social e política do país, resquícios da estrutura do Brasil, com suas concepções e entendimentos acerca dos direitos sociais. E é nesse processo que o SUAS foi instituído, na tentativa de dar a melhor *performance* de maneira mais efetiva e eficaz da PPAS, objetivando a integralidade das ações, territorialização das demandas e intervenções, com a participação dos cidadãos e com a interferência privada de maneira complementar, tendo o Estado como mentor principal dessa política (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Ressalta-se, portanto que desde a CF de 1988 a Assistência Social no Brasil é uma política pública de caráter não contributivo, que compõe o tripé da Seguridade Social juntamente com a Saúde e a Previdência Social, portanto inscreve-se como direito social e humano e incorpora princípios como a universalidade e o caráter

democrático, de acordo com o Artigo 194 da CF de 1988. Entretanto, faz-se necessário entender que apenas em meados dos anos de 1930¹³ no Brasil começou a se ter os direitos sociais em voga. Carvalho (2015) pontua que o ano acima mencionado representou um divisor de águas no que diz respeito aos direitos sociais¹⁴, são desta década as primeiras intervenções estatais no campo das demandas sociais, inclusive muitas das ações governamentais reverberam até os dias atuais, como por exemplo, alguns direitos trabalhistas. Tais medidas passaram a ser adotadas tendo em vista que o Estado observou que necessitava dar respostas aos anseios da população.

Deste modo, estudar e compreender a Assistência Social no país no contexto atual requer que se analise a conjuntura social, política e econômica que inseriu e/ou procura a cada dia inserir de fato e de direito a Assistência Social no campo das políticas sociais. Tal análise é imprescindível, uma vez que a referida política nasceu de um longo processo de luta pela consolidação da intervenção estatal no campo da questão social¹⁵, compreendendo esta como sendo o campo das desigualdades sociais e, que colocam em risco a manutenção de inúmeros sujeitos, considerando que muitos destes não conseguem sequer dar respostas e/ou suprir suas necessidades básicas, visando garantir ao menos a sua sobrevivência, para além das ações da sociedade civil.

Em complementariedade ao entendimento do que significa a questão social Iamamoto e Carvalho (2014) elucidam que a temática se refere à expressão de processos de organização da classe trabalhadora, na busca pela visibilidade no

13 “O ano de 1923 é a chave para a compreensão do formato da política social brasileira”(BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 80). No referido ano promulgou-se a Lei Eloi Chaves, ação esta precursora no sistema público de proteção social no Brasil, a referida Lei instituiu as CAPS – Caixas de Aposentadoria e Pensões – mesmo sendo para determinadas categorias de trabalho, pode-se dizer que o Estado e a sociedade pela primeira vez começaram a criar estratégias de respostas às demandas dos trabalhadores.

14 Já na década de 1920 começou a se ter maior efervescência dos movimentos sociais (da busca por melhores condições de trabalho e de vida pela população). “As Leis Sociais, que representam a parte mais importante dessa regulamentação, se colocam na ordem do dia a partir do momento em que as terríveis condições de existência do proletariado ficam definitivamente retratadas para a sociedade brasileira por meio dos grandes movimentos sociais desencadeados para a conquista de uma cidadania social. [...] O desdobramento da questão social é também a questão de formação da classe operária e de sua entrada no cenário político, da necessidade de seu reconhecimento pelo Estado e, portanto, da implementação de políticas que de alguma forma levem em consideração seus interesses”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 134, 135).

15 “A “questão social”, seu aparecimento, diz respeito diretamente à generalização do Trabalho livre numa sociedade em que a escravidão marca profundamente seu passado recente. Trabalho livre que se generaliza em circunstâncias históricas nas quais a separação entre homens e meios de produção se dá em grande medida fora dos limites da formação econômica-social brasileira”. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2014, p. 133).

cenário político, buscando, desta maneira que o Empresariado e o Estado legitimassem suas reivindicações. Por meio da mobilização e organização é que os trabalhadores e suas respectivas famílias começaram a ser protagonistas na esfera pública, colocando, desta forma, suas reivindicações no cenário político, fazendo com que as desigualdades não fossem apenas reconhecidas, mas obrigando o Estado a dar respostas resolutivas a estas demandas.

Portanto, com base na necessidade de soluções as demandas sociais, pela luta por direitos sociais, é que a população passou a reivindicar o direito de ter voz e vez no âmbito estatal, pode-se pensar que foi neste processo que talvez se tenha começado a vislumbrar a participação social de maneira mais efetiva no fazer institucional do Estado. Contudo, somente a partir da CF de 1988 que a política social ganha de fato e de direito espaço na agenda pública, tendo em vista a sua inclusão no tripé que compõe a Seguridade Social, e a sociedade civil ganhou por força legislativa o direito de participar, opinar, acompanhar/monitorar as atividades governamentais, pelo viés dos Conselhos Gestores das Políticas Públicas.

Assim sendo, a construção das políticas públicas está intimamente relacionada com as demandas da população e com a posição que o Estado assume na tentativa de sanar ou amenizar tais requisições, conforme pontuado anteriormente. Demandas estas que representam a busca dos cidadãos pela efetivação de seus direitos, em tal contexto construiu-se e publicou-se a PPAS. Deste modo, um grande desafio que se coloca ao Brasil, após a publicação da

PNAS¹⁶ (2004) é garantir plenamente o direito a Assistência Social como definido no Artigo 1º da LOAS (1993):

[...], direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto articulado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para assegurar o atendimento às necessidades básicas.

A LOAS (1993) pontua em seu Artigo 2º que a Assistência Social tem por objetivos:

- I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:
 - a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
 - b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
 - c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 - d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
 - e) a garantia de 1 (um) salário-mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família.
- II - a vigilância socioassistencial, que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e danos;
- III - a defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistenciais.

Com o intuito de efetivar tais objetivos, a partir da regulamentação da LOAS (1993) ocorre um incentivo mais concreto na área da Assistência Social, no que se refere à participação da sociedade na formulação e controle das ações em todos os

16 “Em consonância com o disposto na LOAS, capítulo II, seção I, artigo 4º, a Política Nacional de Assistência Social rege-se pelos seguintes princípios democráticos: I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II – Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III – Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV – Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão” (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 32). Além disso, a PNAS possui como Diretrizes “I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais; II – **Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis**; III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2004, p. 32;33, **grifo nosso**).

níveis de governo. O Artigo 5º da Lei supracitada aborda as diretrizes da Política e reafirma os textos constitucionais, destacando a necessidade da descentralização político administrativa; da participação popular e a primazia da responsabilidade do Estado na condução desta política.

As normativas, diretrizes e princípios previstos na LOAS (1993) e na PNAS (2004) consolidam-se de maneira ainda mais efetiva com a criação do SUAS. De acordo com Ferreira (2011) o processo de solidificação do SUAS, com caráter democrático, objetiva traçar estratégias e mecanismos de atuação que possibilitem a superação de ações, tidas como comuns em muitos ambientes públicos, que caminham e/ou caminhavam para a ideia de supervalorizar as razões de cada ato, visando não tornar públicos as informações aos usuários. Tal atitude quiçá justificasse, justamente porque o ato de publicizar os documentos, possibilita aos cidadãos exercerem o controle social, o que deixa mais visível as responsabilidades, ações e até mesmo ausência de respostas por parte dos agentes públicos as demandas populacionais.

Neste ínterim, considerando aqui a PPAS, o cidadão deixa de ser apenas receptor das intervenções estatais, para assumir um papel também de protagonista, no que diz respeito à construção e execução da política pública. Este processo de mudança, da edificação de parcerias e da ideia de construção coletiva da própria política, representa no âmbito da Assistência Social um avanço importante, ponderando a solidificação da cidadania.

Todo o esforço empreendido no âmbito da PPAS, segundo Ferreira (2011) tem o intuito de aprovar deliberações inerentes à gestão do trabalho, num caminho que objetiva constantemente a procura das melhores alternativas para conquistar a efetivação da PPAS, assegurando, portanto que os serviços e benefícios socioassistenciais ofertados a população sejam de qualidade, tal ação pauta-se na busca pela constante validação dos direitos dos usuários do SUAS.

O SUAS criado em 2006 foi e é um marco importante na estruturação da PPAS. Existe um divisor de águas entre a Assistência Social praticada antes desse evento. O SUAS estruturou-se considerando os esforços já efetivados desde a década de 1990, quando em 1993 sancionou-se a LOAS, no ano de 2004 publicou-se a PNAS, e ainda no ano de 2011 reestruturou-se alguns artigos da LOAS, em função das necessidades sociais da população, público-alvo da referida política.

A assistência social antes dessas normativas, era de caráter benéfico, paternalista, exercida em primazia por mãos voluntárias, ações de cunho caritativo e não com uma visão de direito, o que configura respostas do Estado para as questões sociais da população. O Estado do bem-estar social brasileiro é tardio, passou a ser mais expressivo após a CF de 1988, razão pela qual a PPAS ainda, possui um reconhecimento e uma aplicabilidade mais recente e em muitas circunstâncias ainda embrionária, se considerar outras políticas públicas, como saúde e educação, na sociedade brasileira. Porém, não se pode olvidar que a CF de 1988 representou a construção de um pacto social entre o Estado e a população ao legitimar a assistência social, enquanto política pública.

De modo que todo direito conquistado nesta área é sempre fruto da luta perpetrada pelos movimentos sociais, os quais transformam as suas demandas em obrigações do Estado (LOPES E RIZZOTTI, 2020). De acordo com Jaccoud (2020) o Programa de Transferência de Renda lançado após 2004 pelo governo federal, representou grande avanço na busca pela efetivação da PPAS, mas mais do que isso, de uma iniciativa de alternativa para um esboço de rompimento com a vasta desigualdade social brasileira.

Carneiro (2018) enfatiza que é visível a melhoria nos indicadores sociais a partir dos anos 2000, tendo em vista os gastos sociais potencializados pelo Estado. Todavia, pelo fato do país não ter realizado uma modificação na sua estrutura produtiva e do emprego, os índices de concentração de renda ainda mantêm-se inalterados, bem como se considerar a relação que existe entre o trabalho manual e o intelectual, observa-se que se vivencia no país também uma concentração no que diz respeito a distribuição de caráter funcional do trabalho, situações estas que revelam diariamente a má distribuição brasileira de renda e de riqueza.

O Estado brasileiro, em especial nos períodos dos governos executados pelo Partido dos Trabalhadores, não deixou de favorecer a economia de mercado em inúmeras situações, mas ao mesmo tempo buscou desenvolver ações que possibilitassem à maior parte da população, por meio dos programas sociais, em especial os de cunho de transferência de renda, acesso a direitos sociais por exemplo. Porém, isso também representou descontentamento de determinados setores, por exemplo, a classe média, já que na concepção desta a nova metodologia de trabalho do Governo não lhes era amplamente benéfica, logo ainda era necessário “[...], mudar tanto o gasto público quanto, principalmente, a

tributação, reduzindo a regressividade de ambos, é requisito essencial para melhorar a distribuição da renda” (CARNEIRO, 2018, p. 27).

Em tempos de Pandemia do Covid-19, esperava-se que o Estado adotasse medidas mais rápidas e eficazes em favor da população, mas não é o que se pode observar no curso do país. A pandemia alavancou ainda mais os índices de vulnerabilidade social da população brasileira, deixou os mais vulneráveis ainda mais expostos as mazelas sociais, econômicas e de saúde, já que o Estado na sua nova nuance, voltado para questões de cunho neoliberal, foi moroso em posicionar-se acerca dos fatos, a respeito do impacto e dos índices cruéis de desigualdades sociais que uma pandemia pode revelar e agravar num país desigual e com vasta extensão territorial como o Brasil. Saliencia-se que esta pesquisa não objetiva estudar os impactos e nuances da Pandemia do Covid-19, todavia esta demanda está inter-relacionada com a atuação da PPAS, com os serviços, programas e projetos executados no âmbito do SUAS, já que esta situação impactou de forma significativa no dia a dia da população.

Neste ínterim, os Conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como um canal possível à viabilização dos serviços públicos, assim ao ocupar estes espaços de participação social, a sociedade civil tem a possibilidade de dar visibilidade às suas demandas e, em específico a respeito da nova conjuntura vivenciada pela Pandemia, estes órgão colegiados apresentam-se como lugar de discussões e construções coletivas dos novos rumos de atuação e execução das políticas públicas, neste caso, da assistência social.

O governo brasileiro adotou o caminho mais moroso para atender as demandas da população em relação a Pandemia do Covid-19, já que uma das ações necessárias era investimentos na PPAS, no que diz respeito a instituir no Brasil uma renda emergencial. No Brasil os sistemas de proteção social encontram-se organizados em consonância com o percurso econômico e político dos estados e, por conseguinte, das elites, porém também possui sua trajetória ligada com a habilidade de luta e resistência da sociedade civil organizada (LOPES E RIZOTTI, 2020).

Adotar medidas que potencializem os gastos sociais, almejando a redução das desigualdades sociais foram uma das ações importantes dos governos que antecederam o governo atual, intervenções estas que para além de consolidar o SUAS também a nível global tiraram o país, por exemplo, do mapa da fome,

considerando que o Estado passou a comprometer-se de fato e de direito com a inclusão social, com o bem-estar do cidadão em sua totalidade.

A trajetória construída pelo Estado em relação a SUAS começou a declinar a partir do ano de 2016, após as escolhas políticas que se iniciaram no ano de 2014, já que as contrarreformas adotadas pelo governo atual passaram a não dar a devida atenção a construção e manutenção do sistema de proteção social. O Estado por meio dos seus aparelhos e agentes passaram a adotar mecanismos que tornam a atuação estatal cada vez mais restrita e frágil na área da política social.

Ponderando essa questão, em que o Estado começou a ser omissivo em muitas de suas funções, Lopes e Rizotti (2020) mencionam como as principais medidas que causam um desserviço do Estado em relação a temática da inclusão social, das políticas sociais, como a Emenda Constitucional 95, a qual congelou os gastos na área social; a diminuição de mais de 70% do investimento no SUAS; implantação de um processo de diminuição da inclusão de famílias nos programas de transferência de renda; ações que culminam para o desmonte das políticas de proteção específicas e focalizadas, as quais atendem públicos específicos, que sofrem agravos da vulnerabilidade como, por exemplo a população em situação de rua, mulheres, negros/as, dentre outros; somado a quebra do pacto federativo, em que existe uma redução dos repasses fundo a fundo, recursos financeiros estes importantes para a manutenção dos serviços, programas e projetos nos municípios brasileiros; somado a uma indiferença e depreciação das ações de cunho participativo e de controle social.

Desde o ano de 2016 existe em curso no Brasil um amplo processo de enxugamento do Estado e desmonte dos aportes estatais correlacionados as demandas sociais da população, já que desde que o governo deixou de ser liderado pelo Partido dos Trabalhadores o Estado vem colocando entraves as políticas sociais, seja por meio de processos de desestruturação destas e/ou até mesmo com ameaças de extinção de muitas ações, utilizando-se para isso, em especial, da redução de investimentos nesta área.

Em complementariedade a esta questão em análise tanto no campo social quanto no econômico, o projeto de intervenção, pautado num interesse de classe, gerou o que Castro (2020) descreve como sendo uma radicalização das políticas de cunho neoliberal, ocasionando uma desestruturação do aparato institucional do Estado voltado para as questões sociais, ao contrário impulsiona-se a redução dos

investimentos sociais e incentiva-se as privatizações, a participação ampliada neste panorama nacional é a das classes empresarias e rentitas.

A título de explanação deste mecanismo de ausência estatal nas políticas sociais, fazer-se-á menção a um programa de reconhecimento internacional, inerente a PPAS, o Programa de Transferência de Renda – Bolsa Família, o qual foi considerado pela ONU como um dos programas mundiais mais relevantes no que diz respeito ao combate à pobreza, uma vez que a partir desse programa o IDH do país apresentou melhoras significativas. O governo justificava e ainda pode-se dizer que justifica a possibilidade de redução deste programa, pois na sua concepção a maioria dos brasileiros encontra-se integrado na economia, logo sem a real necessidade de ser assistido por um Programa de Transferência de Renda. O Estado passou a assumir uma postura neoliberal (GUERRA et al, 2017).

Na conjuntura atual, sob a gestão de Bolsonaro a PPAS irá sofrer ainda mais cortes e descontinuidade de programas, pois existe o processo de congelamento dos investimentos e gastos públicos na área social, por meio da Proposta de Emenda Constitucional n°. 55 de 2016, com validade desde o ano de 2018, com prazo de 20 anos, sendo possível uma revisão após 10 anos de sua vigência, o que diminui a possibilidade de acesso e aos que conseguem inserir-se nos programas sociais o valor dos benefícios também serão reduzidos (CASTRO, 2020).

Existe em curso no país uma gestão estatal que objetiva um Estado mínimo, com ações e estratégias que beneficiam uma classe social específica e que é observável que não se trata da população mais vulnerável, logo a PPAS ao sofrer cortes no seu orçamento, somado a situação atual dos cidadãos em virtude da Pandemia do Covid-19, apresenta sinais significativos de retrocesso no ideal de seguridade social aplicado e regulamentado na CF de 1988, o que compromete o bem-estar social da população.

E é neste contexto que a sociedade civil busca alternativas de participar da gestão pública, por meio dos Conselhos Municipais. Nesta pesquisa em específico analisou-se a atuação de um CMAS, considerando a importância deste órgão colegiado na condução da PMAS, para que em nível local os cidadãos tenham acesso a PPAS, além de representar um espaço contínuo de diálogo entre a Administração Pública e a sociedade civil.

4.3. Os Conselhos como espaço de efetivação da Política Pública de Assistência Social

A demanda por participar das ações de efetivação da PPAS foram definidas e pactuadas nas legislações que regulamentam a assistência social, tendo como base a CF de 1988 a qual, instituiu a seguridade social. Tendo em vista a demanda pela concretização da participação social, publicou-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS (NOB-RH/SUAS, 2006) a qual ressalta que a participação popular, no exercício do controle social é um dos atributos do Estado democrático de direito, no qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar, contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais. Os Conselhos de Assistência Social deverão acolher, deliberar e encaminhar resultados de apuração de denúncias dos usuários do SUAS, quanto à baixa resolutividade de serviços, maus-tratos aos usuários e negligência gerada por atos próprios dos trabalhadores, gestores e prestadores de serviços socioassistenciais, estimulando a criação de Ouvidorias.

Assim o controle social referente à gestão do trabalho, dessa forma, averigua tanto os meios quanto os fins, esta atuação, solicita que os conselheiros(as) possuam acesso direto aos documentos que acompanham e avaliam a abrangência e a qualidade das capacitações e demais funções que contemplam a gestão do trabalho, bem como aos relatórios emitidos pelo Órgão Gestor que explanam acerca da qualidade das proteções ofertadas aos usuários do SUAS (FERREIRA, 2011).

Objetiva-se com isso que o monitoramento e avaliação sejam constantes, a fim de que os princípios e diretrizes da política possam ser atingidos de maneira eficaz. Tal ação respalda-se no Artigo 37 da CF de 1988 o qual estabelece que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”, portanto, a atuação dos trabalhadores e do próprio Conselho da Assistência Social, visa, justamente materializar o artigo supracitado a fim de que a população beneficiária da PPAS receba de fato e de direito os serviços, programas e projetos normatizados no

âmbito de atuação daquela, de maneira transparente e que lhes oferte resolutividade as suas demandas, visando a emancipação do sujeito na sua totalidade.

Desenvolveu-se com base nisso na área da Assistência Social, tendo em vista a busca pela consolidação desta como política pública, numa perspectiva que almeja a efetivação plena da democracia, o SUAS, formulando-se no país a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2012) a qual disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro, exercida de forma sistêmica pelos entes federativos, em consonância com a CF de 1988 e a LOAS de 1993. Assim, a aprovação deste documento é um evento de destaque, não apenas para a área, mas para toda a sociedade brasileira.

A NOB/SUAS (2012) em seu Artigo 6º pontua que representam um dos princípios éticos para a materialização da proteção socioassistencial no SUAS considerando o inciso XI a “garantia incondicional do exercício do direito à participação democrática dos usuários, com incentivo e apoio à organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando práticas participativas”.

Nesta perspectiva o Artigo 48 da NOB/SUAS (2012) declara que os Fundos¹⁷ de Assistência Social configuram-se como instrumentos de gestão orçamentária e financeira, e nestes dever ser designados os recursos, receitas e despesas, inerentes às ações, serviços, programas e projetos de Assistência Social. Entende-se que o Fundo contará com conta bancária específica, para que os recursos injetados pelo município, bem como os recebidos pelo governo estadual e federal, possuam maior transparência e para que os Conselhos da referida política consigam e assim o façam o monitoramento e avaliação orçamentária de maneira contínua e clara.

A NOB/SUAS (2012) declara em seu Artigo 84 que:

Os Conselhos de Assistência Social, em seu caráter deliberativo, têm papel estratégico no SUAS de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas. Parágrafo único. É responsabilidade dos Conselhos de Assistência Social a discussão de metas e prioridades orçamentárias, no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, podendo para isso realizar audiências públicas.

17 Segundo a NOB/SUAS (2012) no seu Artigo 44 “São instrumentos da gestão financeira e orçamentária do SUAS o orçamento da assistência social e os fundos de assistência social”. E o Artigo 45 estabelece que “A gestão financeira e orçamentária da assistência social implica na observância dos princípios da administração pública, em especial: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência”.

Para a referida NOB/SUAS (2012) considerando o Artigo 86 desta Norma na questão do controle financeiro, os Conselhos de Assistência Social precisam estar atentos aos valores e fontes de financiamento e a destinação destes rendimentos monetários, respeitando o arcabouço legislativo na aplicabilidade dos recursos, ponderando inclusive as normativas e planos aprovados para a destinação dos recursos que se encontram alocados nos Fundos. Sendo responsabilidade dos Conselhos também a apreciação com possível realocação dos recursos para ações que se façam prioritárias.

O controle exercido pelo Conselho refere-se tanto a atuação pública, como também contempla o acompanhamento do uso dos valores monetários pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, na esfera não governamental, para que sejam estabelecidos padrões de qualidade, no que se refere às diretrizes, pactos e deliberações definidas nas Conferências e outras instâncias do SUAS. Instâncias estas que, ponderando aqui seu caráter deliberativo, segundo o Artigo 113 em seus incisos são os Conselhos Nacional, Estadual, do Distrito Federal e Municipal de Assistência Social. O Parágrafo único do mesmo Artigo declara que “As Conferências de Assistência Social deliberam as diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social”¹⁸.

O Artigo 114 declara que a participação social precisa representar “[...] estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo” (NOB/SUAS, 2012). Em complementariedade a esta necessidade o Artigo 115 da referida Norma expõe que:

São estratégias para o fortalecimento dos conselhos e das conferências de assistência social e a promoção da participação dos usuários: I - fixação das responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para com o controle social; II - planejamento das ações do conselho de assistência social; III - participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional; IV - convocação periódica das conferências de assistência social;

18 De acordo com a NOB/SUAS (2012) Artigo 116 “As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”. As conferências de maneira geral ocorrem de 04 em 04 anos, mas tem-se como prática os Conselhos convocarem estas de 02 em 02 anos. É responsabilidade do Conselho normatizar o funcionamento da conferência, neste espaço avalia-se as metas da PPAS no âmbito municipal, em primeira instância, com a propositura de propostas para serem executadas nos anos subsequentes, ponderando as demandas e déficits da política pública.

V - ampliação da participação popular; VI - valorização da participação dos trabalhadores do SUAS; VII - valorização da participação das entidades e organizações de assistência social.

Em consonância com este entendimento o Artigo 119 da NOB/SUAS (2012) reforça o parecer de que os Conselhos de Assistência Social são instâncias de cunho deliberativo, de caráter colegiado na abrangência do SUAS e “[...] vinculadas à estrutura do Órgão Gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”. Assim, o Artigo 120 pontua que “Os conselhos devem planejar suas ações de forma a garantir a consecução das suas atribuições e o exercício do controle social, primando pela efetividade e transparência das suas atividades” (NOB/SUAS, 2012). Cabendo aos Órgãos públicos garantir aos Conselhos condições de existência e manutenção, dotando estes inclusive de apoio técnico para que a sua atuação seja efetiva e compreendam suas funções e atribuições de maneira clara e precisa, para que a PPAS de fato e de direito seja concretizada de forma a ponderar as demandas dos sujeitos, as legislações e normas que permeiam a referida política e, do mesmo modo a atuação desta na dinâmica social que se apresenta.

Haja vista que segundo a NOB-RH/SUAS (2006) uma das diretrizes da organização da Assistência Social refere-se justamente a importância da participação da população, por meio de organizações representativas, no que diz respeito ao processo de formulação e, posteriormente no controle dos serviços socioassistenciais. Conforme sinalizado anteriormente à referida NOB-RH/SUAS ressalta que a participação popular, é base do Estado democrático de direito.

Atrelado ao processo da normatização e consolidação da PPAS no Brasil, a NOB-RH (2006) visa, do mesmo modo à consolidação da Assistência Social como uma política pública e à garantia da ampla participação da sociedade civil nessa ascensão, estabelece, desta forma, que dentre os princípios éticos que conduzem a intervenção dos profissionais da área de Assistência Social, tem-se no item 03 dos Princípios Éticos para os Trabalhadores da Assistência Social, *alínea g*, que a busca pelo estímulo aos usuários no intuito de que eles exercitem o direito de participar de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares de produção, diz respeito a um princípio ético dentro da atuação profissional e que, portanto, necessita ser aplicado de maneira constante. Inclusive a capacitação dos

trabalhadores da Assistência Social possui como essência a ideia de educação permanente, contando com financiamento das três esferas de governo para sua realização e, por conseguinte exige a elaboração de um Plano Municipal de Capacitação que contemple não apenas os trabalhadores, os coordenadores de serviços, mas também os conselheiros(as) municipais, regionais e/ou locais de Assistência Social, necessitando este documento ser deliberado pelos respectivos conselhos, contanto com viés participativo.

Ponderando que conforme a NOB-RH/SUAS (2006) uma dos preceitos de organização da Assistência Social é precisamente a participação da população, por meio de organizações representativas, na elaboração e no acompanhamento e fiscalização dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional. Salienta-se que a busca pela efetivação da participação popular, mesmo considerando a ideia de representação que permeia o Estado brasileiro, representa ao povo a verossimilhança de assistir, colaborar e fiscalizar a ação do agente público, de maneira direta e constante. Entende-se, deste modo, que o controle social é a participação efetiva da sociedade organizada, seja por meio de Conferências de Assistência Social, Conselhos de Assistência Social e Fóruns, na definição, planejamento, implementação e avaliação da PPAS. Para tanto, na abrangência do SUAS, o controle social é essencial para a sua execução.

Os mecanismos de consolidação e efetivação da participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social encontram-se respaldado também na Resolução do CNAS Nº. 11 de 2015, a qual pontua que a participação social apresenta-se como um dos objetivos do SUAS, assim de acordo com o Artigo 5º da presente Resolução:

A participação dos usuários na Política Pública de Assistência Social e no SUAS se dará por meio de diferentes organizações coletivas, que visam a promover a mobilização e a organização de usuários de modo a influenciar as instâncias de deliberação do SUAS, e que possibilitam a sua efetiva participação nas instâncias deliberativas do SUAS – os conselhos e as conferências.

Partindo deste pressuposto e visando dar transparência as ações na área de Assistência Social, fomentando assim a participação e o controle social, a legislação vigente estabelece que as ações no âmbito da referida política pública são organizadas em um sistema descentralizado e participativo instituído por Entidades

e Organizações de Assistência Social, que se articulam em um sistema de coparceria com o poder público, no intuito de engajar esforços, meios e recursos, que culminem na concretização desta política, através dos Conselhos Gestores.

No Artigo 16, a LOAS (1993) especifica qual o formato dos Conselhos de Assistência Social, estes devem representar:

As instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são: I – o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao Órgão Gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Martins (2009) descreve que se buscam novos parâmetros para a concepção de uma nova cultura no que diz respeito à condução da PPAS e, deste modo os Conselhos ganham expressão no âmbito do controle social. Raichelis (2006) aclara que os Conselhos, da forma como se apresentam, considerando as definições e normatizações especificadas na CF de 1988, representam de fato e de direito espaços públicos, que contam com aparato legal para atuar nas políticas públicas, apresentando e delimitando suas prioridades, seja de conteúdos e/ou de aplicabilidade dos recursos financeiros, do público que será contemplado, além de dar ênfase ao processo avaliativo das ações.

Entendendo, conforme sinaliza Martins (2009) que a composição deste espaço de participação é plural e heterogênea, numa paridade de participantes entre governo e sociedade civil, portanto esse espaço configura-se como uma arena de negociação, bem como de conflitos, uma vez que acolhem em seu bojo de estrutura sujeitos que possuem interesses difusos, intenções que lhes são peculiares e/ou restritas ao setor ou instituição que representam, ao fazer parte do Conselho, isso transforma este órgão colegiado num campo de embates políticos, de conceitos, significados e desfechos políticos.

Ressalta-se, portanto, que por força legal e política, desde a promulgação da LOAS (1993) os Conselhos de Assistência Social vêm sendo implantados em todo o país. É essencial que se faça uma reflexão acerca da aplicabilidade da legislação que aborda a temática e que, por conseguinte se construam espaços de participação

social efetivos. Uma vez que se deve levar em consideração que as deliberações dos Conselhos irão interferir direta e/ou indiretamente na vida dos cidadãos. Sem embargo, é preciso ponderar as diversas nuances que permeiam esta questão, as dificuldades encontradas no trabalho em Rede, pois sabe-se que o trabalho interdisciplinar e intersetorial requerem uma metodologia de diálogo claro e contínuo e que os participantes deste processo decisório possuam conhecimento do real papel dos Conselhos e da força e legitimidade que este espaço representa no cotidiano da população. Além disso, faz-se necessário tornar os indivíduos parte deste universo de construção, desconstrução e reconstrução das demandas da sociedade na agenda pública.

Compreendendo que a implantação da democracia consentiu a participação da sociedade civil de maneira ativa nos processos decisórios do Estado. Visto que com a CF de 1988 tem-se o marco principal de criação de um sistema descentralizado e participativo na gestão das políticas sociais, dispondo os Conselhos Municipais como *locus* desse sistema participativo.

De acordo com Neves (2005) mencionado por Seoane (2013) a participação social e de cunho coletivo, por vezes, encontra discrepâncias em sua efetivação ao deparar-se com atitudes políticas, que apresentam entraves ao avanço democrático, em especial aquelas que adotam como caminho a ser percorrido práticas que são de uma perspectiva clientelista, num processo que não objetiva a emancipação do indivíduo, o que tende a potencializar uma estrutura não democrática, visto que é direcionada à concessão de interesses individuais.

Partindo deste pressuposto é necessário assegurar a participação dos cidadãos, pessoas com direitos e deveres que nutram real interesse com a temática tratada e, principalmente que almejem em sua amplitude serem participantes da gestão pública da política e dos encargos sociais advindos desta participação.

Adotar mecanismos que vislumbrem a participação social na sua inteireza, qual seja fazer parte do processo de tomada de decisão por parte do Estado em resposta às questões sociais num mecanismo de igualdade, em que os cidadãos possam de fato e de direito manifestarem-se e indicarem de forma coletiva as possíveis respostas as demandas existentes. No que se refere a PPAS este processo pode acontecer por meio do Conselho de Assistência Social, o qual como apontado anteriormente é um órgão colegiado que propicia a formulação de ações conjuntas entre Estado e sociedade civil, estes procedimentos de interação e

encontro dos pares, em igualdade de condições ao estar presente nas discussões a respeito da efetivação desta política pública, torna essencial à consolidação dos Conselhos e, já que este espaço possibilita que a PPAS no nível local seja de fato concretizada, uma vez que segundo a CF de 1988, os Conselhos Municipais se apresentam como protagonistas do processo descentralizatório das políticas públicas, representam um espaço amplo e favorável ao diálogo, favorecem a criação de novas relações entre o Estado e Sociedade Civil nos processos decisórios e na alocação precisa e clara dos recursos públicos.

Para Silva; Jaccoud e Beghin (2005, p. 375) existem três enunciados que explicam as proporções que a participação passa a ter no âmbito dos direitos sociais, da proteção social e, por conseguinte da democratização das instituições que lhes correspondem, a saber:

- a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público.

Portanto, a participação social possui um papel relevante tanto no que se refere “[...] à expressão de demandas como em relação à democratização da gestão e da execução das políticas sociais” (SILVA; JACCOUD E BEGHIN, 2005, p. 375). Destarte, a obrigatoriedade legislativa de o Conselho ser composto paritariamente entre Governo e Sociedade Civil, pressupõe conforme Campos e Maciel (1997) citados por Seoane (2013) interpretar a paridade no Conselho, como sendo *locus* da concretude política, reforçando assim a ideia de ser um espaço contraditório na sua gênese, mas que materializa uma forma de participação. Para tanto, o Conselho é um ambiente que possibilita fazer uso, desenvolver um ato democrático que questiona a tradição elitista de suscitar o político no âmbito da sociedade, bem como inspira a probabilidade de se repensar as ações que, em muitos casos são precárias, da e na experiência democrática, preponderante na sociedade civil.

No entanto, é importante ter cautela a respeito de tal demanda, pois ainda que a paridade na composição do Conselho represente uma conquista, esta paridade não assegura plenamente que no cotidiano deste órgão colegiado, não aconteçam relações de cunho personalista e clientelista, as quais muitas vezes

representem uma visão patrimonialista da coisa pública, uma vez que os participantes não estão inunes a processos e/ou procedimentos de manipulações e cooptações institucionais. Para Seoane (2013) é preciso ter claro a compreensão de que tudo está amarrado a um jogo, fundamentado na correlação de forças desses espaços, em que ocorre a disputa política que permeiam as decisões e resultados.

Os Conselhos configuram-se, desta maneira, considerando os escritos de Carneiro (2006) enquanto espaços públicos, mas não estatais, que abrem um campo de possibilidade para a representação de interesses de cunho coletivo, ao inseri-los no campo da política e, por conseguinte na demarcação da agenda pública, proporcionando, neste sentido, um modo híbrido, pois este órgão colegiado é simultaneamente tanto componente do Estado quanto da sociedade. Assim, os Conselhos, diferenciam-se dos movimentos e de manifestações específicas da sociedade civil, já que a sua composição encontra-se respaldada na lei.

Ao contar com um aparato legal, para legitimar a sua criação os Conselhos, possuem sua estrutura determinada e institucionalizada, além disso, a sua causa de existência está alicerçada na atuação interligada ao âmbito estatal, para a preparação e gestão das políticas sociais. Portanto, o arcabouço legislativo deste órgão colegiado, evidencia que os Conselhos são idealizados como ambientes de participação, que favorecem a ideia de controle público, com o intuito de formar e reger as políticas, ao mesmo tempo em que não admite uma autonomia plena daquele, uma vez que a sua atuação também relaciona-se com outras duas questões que permeiam a vivência entre os homens, qual seja a economia e a política, esta não na ideia de política pública, mas de cunho político (CARNEIRO, 2006).

Carneiro (2006) descreve que, apesar do espaço contraditório e de alguns entraves no cotidiano dos Conselhos, o modelo de caráter setorial dessa estrutura possibilita, mesmo que de maneira potencializadora, ainda não plenamente completa, a suplantação das desigualdades regionais e, do mesmo modo essa ferramenta favorece a desenvoltura de uma consciência mais abrangente da política, consentindo a elaboração de definições e diretrizes acerca das políticas, que visem à solidificação da equidade e da efetividade.

Em vista disso, de acordo com Carneiro (2006) não restam dúvidas acerca da inovação institucional que a criação dos Conselhos, nas diferentes esferas, qual sejam municipais, estaduais e nacional, representam no panorama de acréscimo

dos espaços que objetivam a discussão e resolução de demanda no campo público. Os Conselhos, tendo sua formulação respaldada na concepção jurídico-constitucional, com caráter permanente, contando como centro de sua formulação e atuação a representação paritária entre Estado e sociedade civil.

Em complementariedade a essa concepção, os Conselhos compõem ambientes de arguição acerca de valores, e inclusive sobre a redefinição destes, regras e metodologias, da constituição de consonâncias, acordos entre os sujeitos que almejem a modificação de prioridades e de edificação de identidades sociais.

Os Conselhos possuem capacidade de alocar na agenda as demandas sociais e, com isso eles conseguem intervir, de maneira expressiva, na atuação e pactuação de metas por parte dos governos, da mesma maneira que operam nos seus sistemas administrativos. Deste modo, os Conselhos são espaços que possibilitam e impulsionam o desenvolvimento das aspirações e da ideia de apreciação, bem como também se apresentam-se como sendo estruturas de atuação, que colocam na agenda governamental as necessidades e as temáticas que representam a vontade geral, com o intuito de que esta seja absorvida, articulada no sentido político da ação e materializada na modalidade de políticas públicas. Assim sendo, este espaço de participação está para além da ideia de um conduto que propicia uma comunicação, ou seja, favorece um campo de atuação que visa a reverberação das questões sociais (RUA, 2014).

Salienta-se que o cenário da representação diz respeito não apenas aos usuários, todavia contempla todo o conjunto de atores envolvidos na implementação das políticas, num processo representativo que envolve atores profissionais, setores privados e especialistas, possibilitando a criação de um espaço relativamente amplo e distinguido de interesses, situações estas que transformam o Conselho não somente em ator no campo das políticas sociais, mas igualmente configura-se numa arena em que agem distintas forças e interesses, discorrem Silva; Jaccoud e Beghin (2005).

Santos e Ramalho (2011) expõem que a participação social requer iniciativa, conseqüentemente é imprescindível que o cidadão/conselheiro participe ativamente do processo de discussão e decisão, que tenha autonomia e liberdade para expressar seu posicionamento acerca da temática apresentada. Visto que a participação da população, por meio de organizações representativas, como os Conselhos, na formulação das políticas e no controle de suas ações em todos os

níveis, compõem a PPAS, conforme previsto no Artigo 5º da LOAS (1993), o qual aborda as diretrizes que precisam pautar a organização desta política pública.

Chagas et al. (2003) pontuam que a esfera federal, considerando aqui o CNAS, começou a desenvolver a função mais de normatizar e regular as ações do que necessariamente executá-las, porém conservou o seu poder expressivo e importante de firmar convênios em parceria com entidades assistenciais, aos estados delegou-se a atribuição de caráter complementar nesse processo e a função de coordenar as ações, por sua vez aos municípios designou-se a responsabilidade de organizar e ofertar a prestação direta dos serviços. O SUAS possui uma complexidade de pactuação e execução que ampara e clarifica a existência de inúmeros mecanismos institucionais de diálogo e transparência com a sociedade, no que se refere ao controle e pactos constantes dos objetivos e estratégias das atribuições da área. Neste sentido, a participação é fator preexistente de grande movimento social. Salienta-se que tais movimentos subsequentemente dão lugar a existência de conferências nacionais e fóruns organizados por diferentes atores, na procura pela solidificação da PPAS.

Torna-se indispensável expor que a participação se apresenta de fato como uma ferramenta de legitimação e fortalecimento dos processos democráticos, todavia é preciso perceber, como exposto acima, que no âmbito da participação existem sim forças contraditórias, como destacado anteriormente, e disputa pelo poder ocorre, portanto:

Nos processos participativos, a organização política das classes populares consolida espaços de poder e permite a ampliação da visão de mundo, como salto do senso comum para o senso crítico. Espaços de participação são espaços de poder, de mudanças sócio-políticas, porque são espaços possíveis de enfrentamento das contradições e conflitos de classe [...] contribuindo para a construção de uma identidade política dos sujeitos na perspectiva de lutar contra valores” (DAGNINO, 2002, p. 16)

Dagnino (2002) e Seoane (2013) elucidam que os Conselhos por serem instâncias participativas e que vinculam, deste modo, a mediação entre governo e sociedade civil acerca dos processos decisórios das políticas públicas e que foi a CF de 1988 que estabeleceu a institucionalidade dessa relação, a qual necessita contar com uma perspectiva crítica e não meramente naturalizar a realidade. Carvalho (1998, p. 15) complementa que “O sucesso desses embates exige, como primeira

condição, a transparência, o acesso às informações dos trâmites estatais e do que se passa no governo”, remete-se aqui a importância da publicização dos atos.

Assim sendo, para a efetividade nas deliberações do Conselho é preciso se investir na capacitação técnica dos conselheiros, Carvalho (1998) descreve que tal questão se apresenta como condição essencial para a eficácia dos Conselhos, para formulação e análise das políticas públicas, bem como é necessário que também ocorra a capacitação política para que os membros possam melhor avaliar os interesses envolvidos e que ao realizarem eventuais alianças ou traçarem estratégias para a negociação de prioridades e decisões, estas sejam de fato assertivas.

Com base nos escritos de Raichelis (2000, p. 14) entende-se que “É preciso enfrentar com maior determinação o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, éticas e técnicas para desempenhar o papel de representação política no espaço público”.

Depreende-se que o processo de capacitação dos membros do Conselho necessita ser prioridade e ter caráter permanente, com o intuito de instrumentalizar os conselheiros(as) nos procedimentos de deliberações de prioridades na efetivação da Assistência Social. Uma vez que os Conselhos Municipais de políticas públicas se configuram como um espaço fundamental para a construção e consolidação da participação social. Os Conselhos, portanto:

Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos sociais e à garantia ao exercício desses direitos, zelando pela vigência desses direitos, garantindo sua inscrição ou inspiração na formulação das políticas e seu respeito na sua execução (SALLES, 2010, p. 49).

Considerando que no âmbito dos Conselhos é possível a sociedade civil ser co-gestora da Administração Pública. Salienta-se que a participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela CF de 1988, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas, também, fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL).

De acordo com Salles (2014) os Conselhos ao serem instituídos com o intuito de promover a democratização das políticas sociais favoreceram a busca pela

redenção da dívida social, um das incumbências da redemocratização. Dentre todas as políticas realça-se a da Saúde, da Assistência Social, da proteção à Criança e ao Adolescente, e há pouco tempo a urbana, políticas essas que possuem regulamentação legislativa, mediante lei orgânica e estatutos, que normatizam a atuação destas na conjuntura brasileira.

Ressalta-se que em todas essas normativas encontra-se previsto a participação popular, contendo uma padronização dos Conselhos originais, determinados de cunho obrigatório, e com o passar dos anos foram adotadas medidas que impulsionaram a formação de outros, dentre esses, destacamos os Conselhos de Saúde e de Assistência Social, considerados pioneiros na sociedade brasileira.

A participação no sentido de cidadania remete a significação de uma ampliação da noção de participação, de acordo com Gaventa e Valderrama (1999) citados por Salles (2014) não se referindo apenas a contemplação dos sujeitos que sentem-se excluídos ou beneficiários do sistema, mas esta atrelada a edificação de um mecanismo que objetiva o engajamento de todos os cidadãos na formulação das políticas, tendo em vista que estas influenciam diretamente suas vidas e, essa interação e envolvimento são mais visíveis a nível local.

Em consonância a isto, os Conselhos Municipais segundo Bravo (2007) mencionada por Santos e Ramalho (2011) necessitam ser observados, enquanto *lócus* do fazer político, portanto, retoma-se novamente a concepção de que os Conselhos são em essência um espaço contraditório, que se apresenta como uma nova forma de materialização da participação, num processo que tem como alvo a formulação de uma cultura embasada na democracia participativa, apresentando-se como probabilidade de uma estruturação do que se denomina como democracia de massas.

É preciso ter a compreensão de que todo este processo encontra-se permeado de incongruências, porém é necessário perceber que as contradições também podem gerar a construção de atuações positivas e fortalecidas no âmbito da PPAS.

A estrutura que está posta, por ser permeada por contradições, tendo em vista as relações que se estabelecem na vivência social, ponderando questões políticas, sociais e econômicas, em que o sistema capitalista vigente, reinventa-se constantemente e não para alternar suas relações de poder, mas ao contrário para

solidificar-se ainda mais na sociedade e, a relação entre Estado e sociedade civil encontra-se atrelada a esse mecanismo de relações sociais e econômicas, de modo que esta questão, portanto apresenta um campo contraditório à consolidação da participação social.

Todavia a consolidação da democracia participativa, do Estado democrático de direito, possui intrínseca relação com esta necessidade de renovar o sistema de modo a solidificar a tomada de decisão de maneira coletiva entre Estado e cidadãos, os Conselhos, então se colocam como um espaço privilegiado de interação social, visto que este órgão colegiado objetiva tornar acessível aos cidadãos o processo de levantamento das demandas, do ato participativo de maneira direta das decisões e concretização de ações estatais, em que a administração pública, compreende o papel do cidadão neste mecanismo de co-parceria e, assim o fazendo, adota intervenções decididas de maneira coletiva, respeitando a busca constante pela efetivação de direitos.

Sem olvidar que a lógica estabelecida pelo sistema de capital, considerando aqui a corrente neoliberal, está em dissonância com a perspectiva de ampliação de acesso do cidadão ao processo decisório do Estado, já que o capital possui a necessidade de ter um Estado que seja mínimo, que nem sempre opere em favor dos cidadãos, uma vez que o entendimento que deve sobressair neste sistema, não é de uma ação estatal que tenha como primazia a adoção de respostas efetivas e eficazes para a coletividade. É neste emaranhado que se consolida a PPAS, com todas as contradições que permeiam as relações e, é neste aspecto que se apresenta nesta pesquisa a busca por compreender de que maneira os conselheiros(as) vislumbram e percebem a sua atuação, ponderando o exercício do CMAS, espaço que legitima a participação social *in loco*, mas que não está aquém das incongruências que permeiam as relações humanas, para compreender-se como a prática dentro do Conselho seja emancipatória e revele as reais necessidades do cidadãos, de modo que o Estado atue de maneira a dar respostas satisfatórias e que solidifiquem os direitos sociais no âmbito da PPAS.

4.4 Conselho Municipal de Assistência Social de Prudentópolis - Paraná

Prudentópolis é um município do Estado do Paraná, segundo informações obtidas junto ao *site* da Prefeitura Municipal de Prudentópolis, o município encontra-

se situado na região centro sul do Paraná, estando a 207 km da capital, ocupa uma área total de 2.461,58 Km². O município teve sua colonização em meados do final do século XIX, prioritariamente por imigrantes ucranianos.

Prudentópolis faz divisa com sete (07) municípios, conforme mapa expedido pelo Instituto Paranaense de Desenvolvimento Social e Econômico (IPARDES).

Figura 1: Limites de Prudentópolis

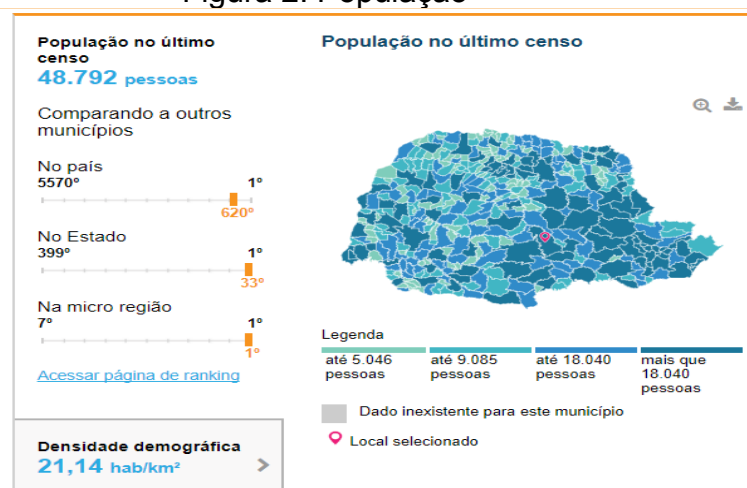


Fonte: IPARDES, 2020.

Ressalta-se que Prudentópolis possui três (03) distritos administrativos, sendo a própria Sede municipal, Jaciaba e Patos Velhos, tendo em vista que o referido município subdivide-se em quinze (15) localidades polos, considerando a vasta extensão territorial de Prudentópolis. De acordo com o Instituto Brasileiro de Estatística e Geografia (IBGE) Prudentópolis possuía uma População¹⁹ estimada em 2019 de 52.241 pessoas, apresentando densidade demográfica de 21,14 habitantes, considerando o Censo de 2010.

¹⁹ De acordo com a PNAS (2004), ponderando a Classificação dos Municípios Segundo Total de Habitantes, Prudentópolis é um município de Porte Pequeno II. Esta classificação encontra-se relacionada ao processo de cofinanciamento pelos agentes federais e estaduais na implantação e manutenção dos serviços, programas e projetos da PPAS em âmbito municipal.

Figura 2: População

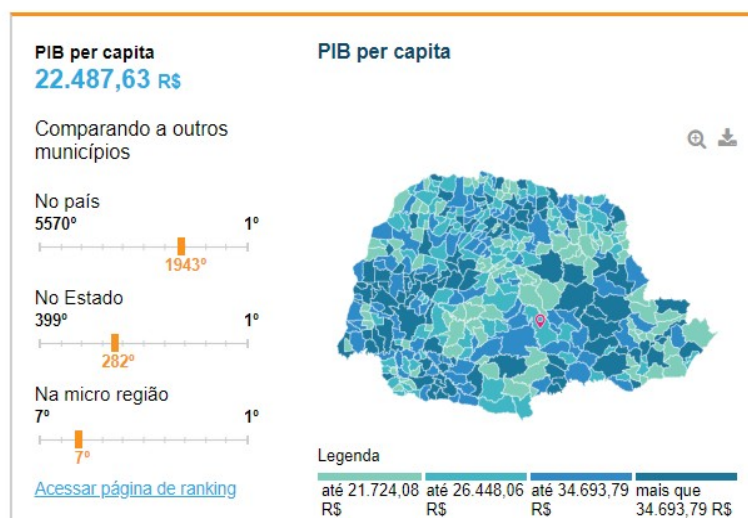


Fonte: IBGE, 2020.

Com base no perfil municipal disponível no *site* do IPARDES (2020), Prudentópolis possui um Índice de Desenvolvimento Humano (IDH-M) de 0,676, tendo como base o ano de 2010. A população prudentopolitana possui IDH-M de Longevidade de 0,807 e Esperança de vida ao nascer de 73,40.

De acordo com pesquisa realizada no *site* do IBGE (2020) a questão do trabalho e rendimento do município apresentava no ano de 2018, salário médio mensal de 2.0 salários mínimos. O IBGE pontua que a proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 15.7%. Neste sentido, Prudentópolis ocupava em 2018, comparando com os outros municípios do Estado do Paraná, as posições 239 de 399 e 248 de 399, respectivamente. Já na comparação com cidades do país todo, ficava na posição 2163 de 5570 e 2025 de 5570, respectivamente. Outro dado analisado pelo IBGE refere-se a questão dos domicílios com rendimentos mensais de até meio salário mínimo por pessoa, em 2018 a taxa era de 37.7% da população nessas condições, o que o colocava na posição 84 de 399 dentre as cidades do estado e na posição 3058 de 5570 dentre as cidades do Brasil.

Figura 3: Economia



Fonte: IBGE, 2020.

Prudentópolis é um município com Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) nos anos iniciais na rede pública de ensino de 6.3 e nos anos finais do ensino fundamental é de 4.7, de modo que no *ranking* estadual, o município ocupa a posição 181º, segundo o IBGE (2020). Conforme o perfil do município emitido pelo IPARDES (2020) com base nos dados coletados em 2010 o IDEB da Educação do município é de 0,577, contando com um taxa de Escolaridade da população adulta de 0.36 e com Fluxo escolar da sua população jovem, ponderando aqui a frequência escolar, de 0,72²⁰.

O CMAS de Prudentópolis de acordo com seu Regimento Interno foi criado pela Lei Municipal nº 937 de 23/11/95 e desde então vem passando por alterações visando se adequar as legislações em vigência.

A Lei nº 937 de 1995 por meio do Artigo 10º declara a instituição do CMAS, no município de Prudentópolis, este sendo um órgão colegiado de caráter deliberativo permanente, com composição paritária e atrelado à estrutura do órgão colegiado da Administração Pública Municipal, o qual responde pela Coordenação da Política Municipal de Assistência Social. O Artigo 12 desta mesma lei pontua que

²⁰ De acordo com o IPARDES (2020) os dados apresentados foram retirados dos Censos Demográficos elaborados pelo IBGE. De modo que o índice varia de 0 (zero) a 1 (um) e, portanto representa as seguintes faixas de desenvolvimento humano municipal: 0,000 a 0,499 - muito baixo; 0,500 a 0,599 - baixo; 0,600 a 0,699 - médio; 0,700 a 0,799 - alto e 0,800 e mais - muito alto. Assim, analisando os dados apresentados Prudentópolis possui um IDH-M médio.

a nomeação dos componentes do CMAS, dar-se-á pelo Prefeito Municipal, considerando que serão:

I - Os [...], representantes da sociedade civil e respectivos suplentes indicados por ocasião das Conferências Municipais de Assistência Social, dentre os delegados participantes; II - Os representantes do Poder Executivo serão escolhidos pelo Prefeito Municipal, dentre os titulares ou servidores das Secretarias Municipais ou da sociedade civil [...].

Em complementariedade ao processo organizativo do Conselho a Lei nº 2.210 de 2016 que aborda e normatiza o SUAS no Município de Prudentópolis, para além de reafirmar o caráter deliberativo do CMAS, expõe que a sua composição contará com 18 membros, respeitando a formação partitória, assim estabelece, por meio do seu Artigo 19 § 1º que o CMAS no município de Prudentópolis contará com 09 conselheiros(as) representantes da sociedade civil, e que estes representantes serão escolhidos:

[...] dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público. § 2º - Consideram-se para fins de representação no Conselho Municipal o segmento: I- De usuários àqueles vinculadas aos serviços, programas, projeto e benefícios da política de assistência social, organizadas, sob diversas formas, em grupos que tem como objetivo a luta por direitos; II- De organizações de usuários aquelas que tenham entre seus objetivos a defesa e garantia de direitos de indivíduos e grupos vinculados à política de assistência social; III- De trabalhadores, legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor como, associações de trabalhadores, sindicatos, federações, conselhos regionais de profissões regulamentadas, fóruns de trabalhadores, que defendem e representam os interesses dos trabalhadores da política de assistência social.

Ressalta-se que com base no Artigo 20 da Lei nº 2.210 de 2016 as reuniões do CMAS ocorrerão de maneira ordinária uma vez ao mês e, excepcionalmente, sempre que se fizer necessário. Além disso, as reuniões do Conselho precisam ser abertas ao público, contando, portanto, com pauta e datas previamente divulgadas, com organização funcional de acordo com o Regimento Interno do próprio CMAS. Enfatiza-se que a função de conselheiro(a) do CMAS não significa uma atividade para fins remuneratórios, mas de interesse público, de acordo com o Artigo 21 da presente lei.

Ponderando o objetivo da Lei nº 2.210 de 2016, esta estabelece em seu Artigo 2º que a Política de Assistência Social do Município de Prudentópolis conta com diversos objetivos, dentre os quais tem-se que:

[...] III- A defesa de direitos, que visa a garantir o pleno acesso aos direitos no conjunto das provisões socioassistencias; **IV- Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle de ações em todos os níveis; Município de Prudentópolis Estado do Paraná** V- Primazia da responsabilidade do ente político na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo; [...] **(grifo nosso)**.

Ressalta-se que a Lei nº 2.210 de 2016 por meio do seu Artigo 5º pontua que a gestão das ações na área de Assistência Social organiza-se de maneira descentralizada e com enfoque participativo, esse processo materializa-se no SUAS, o qual conforme pontuado anteriormente estabelece os caminhos e diretrizes inerentes a organização dos serviços, programas e projetos inerentes a PPAS em todo o território nacional, assim a Lei nº 2.210 de 2016 transmuta para o âmbito local a ideia nacional do SUAS, assegurando que a estrutura deste concretize-se no cotidiano da população prudentopolitana.

O Artigo 17 da a Lei nº 2.210 de 2016 normatiza dentre a competências do Município de Prudentópolis, por meio da Secretaria Municipal de Assistência Social o dever de:

[...] XXXII- **Garantir a infraestrutura necessária ao funcionamento do respectivo Conselho Municipal de Assistência Social**, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens, traslados e diárias de conselheiros representantes do governo e da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições; LI- Aferir os padrões de qualidade de atendimento, a partir dos indicadores de acompanhamento definidos pelo Conselho Municipal de Assistência Social para a qualificação dos serviços e benefícios em consonância com as normas gerais; LII- **Encaminhar para apreciação do Conselho Municipal de Assistência Social os relatórios trimestrais e anuais de atividades e de execução físico-financeira a título de prestação de contas**; [...] **(grifos nosso)**.

Esse processo atrela-se a percepção e a necessidade de efetivar-se o controle social, assim a Lei nº 2.210 de 2016 esclarece em seu Artigo 22º que o controle social do SUAS no Município irá acontecer “[...] por intermédio do [...] CMAS e das Conferências Municipais de Assistência Social, além de outros fóruns de discussão da sociedade civil”. Em complementariedade a essa questão o Artigo

23º da lei supracitada, esclarece que dentre as inúmeras competências do CMAS, no que se refere ao processo de acompanhamento, avaliação, fiscalização dos serviços, programas e projetos, com atenção especial e criteriosa para a apreciação e aprovação do uso dos recursos públicos, seja por parte direta da Administração Pública ou por meio das Instituições que estabelecem convênios e parcerias com o agente público no âmbito do SUAS no município, tem-se também como atribuição legítima do referido Conselho “[...] XIV- Zelar pela efetivação da participação da população na formulação da política e no controle da implementação; [...]”.

Nesta perspectiva o Plano Plurianual de Assistência Social (PPAS) do Município de Prudentópolis (2018)²¹, documento este que se refere a um instrumento de gestão que tem a atribuição de organizar, regular e norteiar a realização da PPAS, atrelada ao SUAS no âmbito do município. O PPAS estabelece como metas a serem alcançadas e aprimoradas: a aproximação do CMAS das comunidades, com ênfase para as presentes na área rural, tendo em vista que Prudentópolis é um município com vasta extensão territorial, com primazia na presença de comunidades rurais, e a ampliação da participação no CMAS de usuários e dos trabalhadores da área, ou seja, profissionais que atuam diretamente na execução da PPAS, sejam estes servidores públicos, enquanto representantes da administração pública ou profissionais que atuam nas instituições que desenvolvem ações correlacionadas a política.

Apresentando-se como categoria primordial para o exercício do controle social e, por conseguinte para a garantia de direitos socioassistenciais, segundo o Artigo 28º da Lei nº 2.210 de 2016 “[...] o estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários no conselho e Conferência Municipal de Assistência social”. Inclusive o Parágrafo Único deste artigo pontua que os usuários configuram-se como sujeitos de direito e público da PPAS, em que seus representantes, bem como os das organizações de usuários configuram-se como sujeitos coletivos.

Compete ao CMAS, em especial, a luz do Artigo 2º do Regimento Interno:

I - aprovar a política de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências; [...]; III - aprovar o plano municipal de assistência social elaborado pelo Órgão Gestor da política de assistência social; IV- apreciar e aprovar os planos anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, e definir critérios de repasse de recursos destinados às entidades; [...]; IX - Analisar os

21 Este documento tem vigência de 2018 a 2021.

documentos comprobatórios das despesas realizadas e certificar se os gastos são compatíveis com as ações socioassistenciais, [...]; (PRUDENTÓPOLIS, 2015).

Ainda de acordo com o Artigo 2º do Regimento Interno compete ao CMAS aprovar o plano de capacitação permanente de recursos humanos para a área de assistência social elaborado pelo Órgão Gestor e, por conseguinte acompanhar e fiscalizar o cumprimento da contratação de equipe mínima de referência, conforme dispõe a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS). Além disso, a luz do referido documento supracitado depreende-se que compete ao CMAS convocar e coordenar a Conferência Municipal de Assistência Social; deliberar acerca dos recursos do IGD/PBF²² e do IGD/SUAS²³ destinado ao Conselho para que possa executar suas atividades; acompanhar e aprovar as propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no âmbito da Assistência Social e, por consequência o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações de Assistência Social, independente da fonte geradora de tais recursos.

Do mesmo modo, os conselheiros(as) possuem a atribuição de aprovar critérios de partilha dos recursos, a luz dos parâmetros adotados na LOAS, visando a implantação e/ou expansão dos serviços, programas e projetos socioassistenciais. Compete ao CMAS no âmbito de sua jurisdição realizar a inscrição e fiscalização das Entidades e Organizações de Assistência Social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; estimular e acompanhar a constituição de espaços que fomentem a participação da população no SUAS; assegurar a publicização de suas deliberações e resoluções; verificar as condições de acesso da população usuária da Assistência Social e solicitar apoio ao Ministério Público, visando assegurar a defesa e garantia de direitos da população sempre que se fizer necessário (REGIMENTO INTERNO CMAS, PRUDENTÓPOLIS, 2015).

Diante disto, o CMAS é composto por 18 membros titulares, sendo 09 representantes do Poder Público (governamental) e 09 membros da Sociedade Civil (não-governamental) e que contarão com suplentes respectivamente, com mandato de 02 anos e segundo o Artigo 3º - Parágrafo 3º - do Regimento Interno é permitido

22 Índice de Gestão Descentralizada/Programa Bolsa Família (IGD/PBF);

23 Índice de Gestão Descentralizada/Sistema Único de Assistência Social (IGD/SUAS);

a recondução e/ou substituição a qualquer tempo pela Entidade e/ou Setor Público que representa.

Com base no Regimento Interno (2015) depreende-se que o CMAS realizará reuniões ordinárias mensalmente e extraordinárias, sempre que se fizer necessário, visando à efetivação da PPAS em todo o território municipal. Para a concretização plena da atuação dos conselheiros e conselheiras o CMAS contará com as Comissões Temáticas²⁴, em especial, com 04 Comissões de caráter Permanente, a saber: Comissão Permanente de Orçamento e Finanças; Comissão Permanente de Fiscalização e Monitoramento; e Inscrição de Entidades de Assistência Social; Comissão Permanente de Política de Assistência Social e Comissão Permanente de Controle Social do Programa Bolsa Família, as quais tem o intuito de “[...], verificar, vistoriar, fiscalizar e emitir pareceres sobre as matérias que lhes forem distribuídas ou atribuídas” (ARTIGO 16, REGIMENTO INTERNO, CMAS, PRUDENTÓPOLIS, 2015).

24 Art. 15. As Comissões Temáticas, de natureza permanente, especiais e temporárias, têm por finalidade subsidiar a Plenária no cumprimento de sua competência bem como a Mesa Diretora, quando solicitados. (REGIMENTO INTERNO, CMAS DE PRUDENTÓPOLIS, 2015).

5. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Toda ação de pesquisar, solicita ao pesquisador um caminho a ser trilhado, requisitando a adoção de procedimentos que propiciam o desvelar do objeto de estudo, ou seja, do problema da pesquisa. Esse percurso de pesquisa é concretizado por meio da metodologia, a qual conta com uma abordagem de pesquisa, que oferta ao pesquisador ferramentas e processos para a coleta e interpretação dos dados, sempre considerando o rigor do método científico, para que após essas ações, obtenha-se conhecimento crítico acerca do problema investigado, de maneira a conhecê-lo em seu espaço de aparição e interação.

Observando os escritos de Kosík (1969) verifica-se que a realidade não se coloca aos homens de maneira inteira, de forma pontual e clara, esse movimento de desvendar o real, o concreto, é inerente a dialética, a qual trata da coisa em si, porém como o real é dinâmico, a práxis humana também o é, portanto os homens agem de maneira interligada, constante e não de maneira linear, assim estabelece-se o complexo dialético.

Compreender o abstrato, traçar estratégias do desvelar da realidade, desta forma, torna-se intrínseco à ação de pesquisar, a ponto que Kosik (1969) revela que para apreender a respeito de determinada situação é necessário desenvolver ações que possibilitem captar o fenômeno em sua essência, e ter clareza de que esta ação não está visível o tempo todo. De modo que o método científico terá seu grau maior ou menor de eficiência, expondo a realidade com maior ou menor nível de riqueza, se ele for capaz de desvendar o abstrato, apresentar o concreto, num movimento que possibilita descobrir, explicar e motivar o fenômeno social estudado, já que é ele que permite a ação de interpretar os fatos.

Faria (2015) expõe que a ciência requer um processo vigilante, e essa ação de vigilância só pode ocorrer de forma epistemológica e, obviamente, necessita ter uma prática metodológica que lhe seja condizente. Nesta pesquisa dar-se-á ênfase a Epistemologia Crítica do Concreto, já que a coerência teórica é assegurada pela própria teoria, num processo que a epistemologia garante essa conexão. Entendendo que a epistemologia pode ser percebida nos termos de Faria (2015) como sendo o estudo científico e filosófico do conhecimento, o qual culmina no saber científico, filosófico, cultural, técnico e social, visando explicar, organizar e

sistematizar as relações estabelecidas, compreendendo e esclarecendo os vínculos e interações que se formam nessa especificidade que é a relação humana.

A Epistemologia Crítica do Concreto para Faria (2015, p. 19) configura-se, deste modo, como sendo um “[...] estudo científico e filosófico do conhecimento que tem por objeto o saber científico, técnico, cultural e filosófico de um conjunto autônomo e crítico de práticas (ações) e saberes conscientes baseados em instâncias integradas de mediação (objeto↔sujeito), [...]”.

Nesta perspectiva, existe uma recusa da análise fragmentada, numa concepção que busca compreender os fatos em sua totalidade, esta que vai do simples para o complexo, assim Faria (2015) fazendo menção a Marx (1975) elucida que a essência do método para este, pensando na dinâmica do estudo da totalidade dos fatos, descreve que a análise social refere-se a um elo constante, como idas e vindas, aproximações e distanciamentos, entre as partes e o todo.

Do mesmo modo para a Epistemologia Crítica do Concreto o objeto representa, e o é, o “[...] mundo material, e a contradição é histórica e social: é o mundo material que é dialético, que está em constante movimento, pois historicamente as mudanças decorrem das contradições surgidas a partir do processo de produção social” (FARIA, 2015, p. 20), entendendo que a dialética é exposta, presente também na relação objeto e sujeito, em que a primazia dá-se no real, e essa dialética entre o objeto e o sujeito é o real concreto, que nas palavras de Faria (2015) interage consigo mesmo, apresentando-se no concreto pensado.

Faria (2015, p. 21) descreve que o ato de pesquisar “[...], não se realiza de forma automática, direta e simples. Toda a pesquisa comporta momentos distintos, porém integrados, em seu processo de realização”. Numa dinâmica em que o conhecimento possui intrínseca relação com as condições internas, externas, objetivas e subjetivas do pesquisador, interligado ao método utilizado para a sua apropriação, ao objeto observado, somado as relações objetivas e subjetivas que permeiam o objeto estudado, ou seja, o conhecimento terá uma ligação e requer que esse elo seja considerado, pois existe uma implicação entre as formas do conhecimento e a economia, política, práticas sociais, mecanismos de justiça, relações de poder, ideologias, considerando que essas interações e relações são amplamente dinâmicas e solicitam do pesquisador extrair o seu saber destes mecanismos, num processo de superação de estágios, que culminarão na produção do conhecimento.

Para a construção do conhecimento, dentro da perspectiva da Epistemologia Crítica do Concreto, Faria (2015) apresenta os estágios dessa constituição, que possui ligação com a ideia de apropriação do real pelo pesquisador, que resultarão na análise social do fenômeno que a pesquisa se propõe a compreender, investigar, conhecer, em que este mecanismo de busca pelo real é consolidado em três fases e/ou momentos: pré-sincrético, sincrético e sintético, em que neste último estágio o conhecimento produzido é relativo, não é definitivo, pois a dialética das relações assegura uma afinidade mútua e constante entre os acontecimentos. De modo que para a epistemologia crítica, “[...] o sujeito somente se constitui plenamente como sujeito na produção de suas condições materiais de existência, de maneira que a mediação entre o real e a consciência é sempre realizada pelo pensamento em condições específicas [...]” (FARIA, 2015, p. 22).

É importante considerar que o ato de conhecer, representa a interação com as relações humanas, com o modo de reprodução da vida humana, ou seja, para Faria (2015, p. 23) essa ação possibilita “[...] interagir com a realidade ou com dados abstratos e integrá-los, com a mediação do pensamento reflexivo, às próprias condições objetivas e subjetivas do pensamento, enquanto a formulação de teoria exige procedimentos e requisitos metodológicos [...]”, num caminho em que a construção do conhecimento acontece no coletivo em detrimento do individual, permeado pelo que o autor denomina de fases, assim na fase pré-sincrético o pensamento ainda é bastante abstrato, ao passo que no estágio sincrético do pensamento, o procedimento de conhecimento começa a descortinar-se, com certos caminhos de emancipação, rumo a construção do conhecimento, em que, a partir desta ação, de maneira clara e objetiva, alcança-se a fase que se chega ao sintético, em que se tem um conhecimento mais real e concreto acerca do tema em análise, unificando teoria e a pesquisa de campo.

Faria (2015, p. 24), todavia, pontua, ao mesmo tempo em que alerta ao pesquisador que o caminho de construção do conhecimento, o processo para a produção deste “[...] não é mera evolução acumulada e contínua, pois se desenvolve social e historicamente, ou seja, é condicionado reflexivamente pela produção das condições materiais (objetivas e subjetivas) de existência da humanidade”. O homem ao buscar apoderar-se do real concreto, inicia sua jornada a partir do real e não da idealização desse real, tendo em vista que o real concreto é a análise do fenômeno a partir da dúvida, do pensamento reflexivo, que permeia a relação do

abstrato ao concreto, numa linha que visa possibilitar ao sujeito projetar o real concreto, por meio do pensamento enquanto tal. Outrossim, na Epistemologia Crítica do Concreto o real está no ponto de partida e deve estar ao final, porém aqui apresenta-se como conhecimento mediado.

É primordial compreender que a teoria não dá conta de captar todas as nuances presentes na realidade estudada, o pesquisador realiza recortes e estudos acerca de dado fenômeno no intuito de desvendar as ideações e pretensões que o circundam. Neste ínterim, é de grande valia apreciar não apenas a questão textual, escrita, mas a interação discursiva dos sujeitos, suas pronunciações, ou seja, a fala, a enunciação dos indivíduos, pois esta agrega e revela inúmeros significados, que somado a teoria permitem o descortinar da realidade que se apresenta.

Neste sentido, traça-se um caminho metodológico que possibilita compreender o fato social, ao qual esta pesquisa se propõe a analisar dentro do contexto que ele apresenta-se.

Com base nisso, a metodologia de pesquisa, como pontuado, revela o caminho a ser trilhado para a obtenção dos dados, que embasaram o estudo, assim ela também irá despontar o entendimento que o pesquisador confere a eles. A procura por conhecimento e pelo aperfeiçoamento deste faz parte do universo de pesquisa. Destarte, esta pesquisa possui um caráter qualitativo, objetiva conhecer e compreender a realidade vivenciada pelos sujeitos na composição e atuação do CMAS do município de Prudentópolis – Paraná, com enfoque na materialização da participação social no âmbito do referido Conselho.

Ressalta-se que nas Ciências Sociais a pesquisa qualitativa conta com uma preocupação acerca da subjetividade do sujeito, ou seja, a forma como o indivíduo coloca-se na atuação e observa, sente, vive, essa sua presença no espaço legítimo de ação. Para Demo (2008) a procura pelo conhecimento científico tem por objetivo descrever a realidade que se apresenta na sua forma real, utilizando-se da racionalidade, da construção de um sistema de ideias, as quais se somando a razão objetivam conhecer e compreender o real, para então apresentar os seus resultados, sem perder a percepção de que este conhecimento almeja a edificação de leis ou normas para justificar os fenômenos analisados, neste sentido, o conhecimento científico é passível de verificação e, assim o sendo, é concomitante suscetível de refutação.

Nesta perspectiva, a pesquisa qualitativa revela a busca pela aproximação com o sujeito parte da pesquisa, uma preocupação com o seu olhar, conhecimento, motivações e anseios acerca da questão problema, numa linha em que o indivíduo apresenta seu conhecimento ponderando sua história de vida, trabalho, pertencimento ao espaço *lócus* da investigação. Para Minayo (2009, p. 11) a questão da cientificidade aqui se apresenta “[...] como uma ideia reguladora de alta abstração e não como um sinônimo de modelos e normas a serem seguidos”.

O propósito das Ciências Sociais é, sobretudo qualitativo. Analisando que a realidade social é carregada de significados e encontra-se em constante movimento, já que revela a vivência cotidiana dos homens, considerando a vida individual e coletiva, em que estes se apresentam de forma intensa e real. A tal ponto que as Ciências Sociais desenvolveram teorias e instrumentos capazes de captar os fatores e os significados que permeiam a convivência humana em sociedade, compreendendo que esta relação é uma constante construção, numa perspectiva em que as relações humanas formulam-se constantemente, analisando as relações pessoais, institucionais, nas estruturas e processos que se colocam no cotidiano humano, no âmbito das representações sociais, na manifestação da subjetividade, dos símbolos e significados dados e experienciados por cada sujeito (MINAYO, 2009).

Deste modo, a luta pela questão da neutralidade no bojo da pesquisa, pela demanda objetiva do estudo, por vezes, perde a sua primazia, no sentido de que no campo das Ciências Sociais, pondera-se que não necessariamente o sujeito investigador possui a potencialidade de expor e produzir sentido ao trabalho intelectual, pois cada sujeito, a partir de suas interações e relações estabelecidas apresentam significados as suas ações e projeções, cada humano tem a capacidade de explicar o propósito de seus atos atuais, bem como a proeminência das intenções futuras, ponderando um grau de racionalidade (MINAYO, 2009).

Esta questão é considerável, para que o pesquisador não cometa o erro de projetar sob o real pontos que não poderão ser correspondidos, já que a realidade é dialética, portanto não é estanque, ao passo que o pesquisador também não o é, todo o sujeito, seja o pesquisador ou participante possui as suas potencialidades, seus sentidos, significações, atreladas a demanda estudada.

Freire (1986, p. 35) esclarece que “[...] a realidade concreta é algo mais que fatos ou dados tomados mais ou menos em si mesmos. Ela é todos estes fatos e

todos estes dados e mais a percepção que deles esteja tendo a população nele envolvida”. Neste aspecto a realidade na sua materialidade acontece na visão de Freire (1986) por meio da relação dialética que se forma entre a objetividade e a subjetividade. Assim, como pesquisador é preciso adotar uma ação libertadora, ou seja, a intervenção no campo de pesquisa não pode ser reducionista, atrelar aos sujeitos apenas a definição de objetos de pesquisa, uma vez que conhecer a realidade que permeia a ação e a participação daqueles, só é possível a partir do olhar e dos entendimentos dos próprios sujeitos.

González Rey (2010) descreve que a Epistemologia Qualitativa adota mecanismos que defendem a ideia construtiva e interpretativa do conhecimento, entendendo a importância de compreender a produção deste, e não de forma linear acerca da realidade que se apresenta. Ponderando que a realidade é um emaranhado infinito de elos, interações, que, por vezes, e assim o é, independem de nossas práticas, mas que a pesquisa científica permite essa aproximação, ou seja, a compreensão destas mesmas práticas, assim:

[...] o conhecimento é uma construção, uma produção humana, e não algo que está pronto para conhecer uma realidade ordenada de acordo com categorias universais do conhecimento. [...] confrontação do pensamento do pesquisador com a multiplicidade de eventos empíricos coexistentes no processo investigativo. (GONZÁLEZ REY, 2010, p. 06-07).

Para González Rey (2010) a comunicação, é portanto, fator essencial para a compreensão da totalidade das subjetividades do sujeito, ela abarca a expressão simbólica do indivíduo, é possível a partir dela compreender como os fatos, afetam o homem na vida social “A comunicação será a via em que os participantes de uma pesquisa se converterão em sujeitos, implicando-se no problema pesquisado a partir de seus interesses, desejos e contradições” (GONZÁLEZ REY, 2010, p. 14), neste processo o pesquisador também envolve-se na realidade pesquisada, já que a ação de discurso, conversação como designa o autor, permite aos pares conhecer-se, a comunicação possibilita adentrar no universo do outro.

Goldenberg (2004) pontua que os dados da pesquisa qualitativa tem por primazia uma busca aprofundada acerca da importância de compreender-se que determinados fenômenos sociais, encontram-se alicerçados na conjectura de maior destaque do aspecto subjetivo inerente à ação social. Pois, a expressão dos dados na pesquisa de viés qualitativo no âmbito das Ciências Sociais encontra-se

interligada a aptidão de propiciar o entendimento do significado, a busca pela exposição e esclarecimento dos fenômenos apreciados, na conjuntura em que se apresentam.

Entende-se, considerando os apontamentos acima, a necessidade de dar vez e voz aos sujeitos participantes do processo pesquisatório, razão pela qual esta pesquisa encontra-se embasada na abordagem qualitativa, uma vez que esta aproximação possibilita ao pesquisador obter respostas que são particulares, subjetivas, atreladas a vivência de cada sujeito, diante do problema que está sendo pesquisado. Num espaço em que o pesquisador também participa, compreende e interpreta as informações que são acessadas (GONZÁLEZ REY, 2010; MINAYO, 2009;). Deste modo, a presente pesquisa objetivou compreender a formação do CMAS e analisou a concretização da participação social neste *lócus* de atuação paritária entre o poder público e a sociedade civil, a fim de identificar os mecanismos utilizados para fomentar essa simetria entre os sujeitos, ponderando seus objetivos e perspectivas ao participar do Conselho, considerando a publicização do processo de composição do CMAS e a percepção dos membros acerca da atuação e pactuação do CMAS, para se identificar como o referido órgão colegiado, por meio dos seus membros, consegue materializar a política pública na área da Assistência Social.

A pesquisa deu-se, para tanto, no âmbito do CMAS de Prudentópolis, considerando o ano de 2019 e 2020 como sendo o período de referência para a análise da concretização da atuação do CMAS, a qual se materializou por meio de documentos específicos emitidos pelo referido órgão colegiado, sendo as atas das reuniões da plenária e resoluções expedidas nos anos supracitados, considerando a participação dos sujeitos, o papel do Conselho e, por conseguinte a atuação dos membros.

A coleta dos dados, foi efetivada por meio de entrevista semiestruturada com 05 sujeitos, sendo 04 membros do CMAS e 01 profissional do SUAS do município, a qual ocorreu por meio do serviço de videochamada *Googlemeet*, com datas e horários agendados previamente com os participantes, os quais aceitaram fazer parte da pesquisa de forma anônima e voluntária, usou-se esse método para a coleta dos dados em razão da Pandemia do Covid-19, e o processo interpretativo dos dados coletados, deu-se por meio da análise crítica do discurso baseada em Fairclough, ponderando a presença dos sujeitos no campo de pesquisa, e a

Epistemologia Crítica do Concreto, que buscou interpretar o real, com suas mais variadas interações e contradições.

O objeto de análise desta pesquisa foi a participação no Conselho, portanto a pesquisa contou com a participação de sujeitos que diretamente influenciam na efetivação do CMAS, de tal modo, os participantes da pesquisa foram selecionados mediante critérios estabelecidos que possibilitou a diversidade dos partícipes, apreciando os seguintes aspectos, ser: conselheiro(a) representante governamental e conselheiro(a) não-governamental e profissional do SUAS do município, com o intuito de que a pesquisa conseguisse colher os dados de maneira a observar, apreender a prática dos sujeitos e, para além disso busca-se identificar como os indivíduos percebem a participação exercida por eles, mediante a ação de ser membro do CMAS ou trabalhador do SUAS que possui conexão direta com as atividades do CMAS, e da percepção da existência deste instrumento, enquanto espaço de participação social, para que concomitante a isso fosse efetivado a interpretação dos dados coletados, de maneira que contempla-se a totalidade deste órgão colegiado, *lócus* desta pesquisa.

Para a seleção dos participantes, integrantes do CMAS, a proposta foi apresentada diretamente aos supostos participantes, considerando que a pesquisadora conhecia a grande maioria dos membros e buscou selecionar sujeitos que não tivessem relação direta com a PMAS ou com a administração pública, aqui refere-se ao envolvimento interpessoal, não ao fato de serem ou não ligados a administração pública por exemplo, no processo seletivo o pressuposto foi ouvir sujeitos que pudessem contribuir de forma mais real possível com a prática concreta do CMAS, sem interferências de terceiros. Quanto ao sujeito representante dos trabalhadores do SUAS o filtro de seleção deu-se ponderando a relação do participante com o CMAS, tempo de atuação, presença na PMAS, mas na análise sua identificação soma-se com a totalidade dos sujeitos, a fim de manter o critério de anonimato da participação, tendo em vista que a análise, gesta-se no enfoque da participação social e na prática concreta do CMAS.

Essa ação objetivou como apresenta Venâncio et al. (2015) compreender a prática dos sujeitos, ponderando a complexidade deste fenômeno, em sua totalidade, qual seja no ambiente e no processo que se materializa, entendendo que tanto os sujeitos quanto as situações são dinâmicas, em que o pesquisador, diante disso assume o compromisso de procurar expor a totalidade do real, no emaranhado

cotidiano de sua concretização, tornando possível identificar no transcorrer desse processo as relações históricas, políticas, sociais, que permeiam as relações humanas, e por conseguinte encontram-se interligadas com cada sujeito, refletindo assim na prática desses.

Para a coleta de dados, conforme pontuado, foi utilizado a entrevista semiestruturada. A entrevista para Richardson (2012) representa a melhor forma de interação humana, justamente porque esta técnica possibilita a comunicação face a face, aproxima as pessoas, o que favorece a interpretação e compreensão do tema abordado durante a entrevista, já que ela é a “[...] possibilidades de penetrar na mente, vida e definição dos indivíduos. Esse tipo de interação entre pessoas é um elemento fundamental na pesquisa em Ciências Sociais, [...]” (RICHARDSON, 2012. p. 207).

O sujeito participante de uma entrevista mostra-se de maneira mais inteira, revela ao pesquisador suas reais expressões corporais, tom de voz, sentimento de ser e estar naquele local de maneira mais clara, mesmo a entrevista contanto com um grau de estruturação. Minayo (2009) elucida que a entrevista é uma técnica privilegiada, é um diálogo entre as partes, visando construir informações de relevância ao objeto pesquisado.

Razão pela qual, nesta pesquisa foi empregada a entrevista semiestruturada, entendendo que ela possibilita tanto ao entrevistado quanto ao próprio pesquisador situar a temática de maneira a compreender o problema de pesquisa na sua inteireza, ou seja, da forma como ele acontece e é vivenciado pelos sujeitos na realidade que se encontra inserido. Acerca da entrevista semiestruturada Triviños (1987) pontua que esta técnica possui um embasamento teórico, contém questionamentos básicos que a irão nortear, permite a formulação de questões interrogativas e hipóteses, as quais se estabelecem no transcorrer da execução da entrevista, assim as respostas vão surgindo à medida que o informante vai propiciando ao pesquisador acesso as informações, para então elaborar-se o conteúdo da pesquisa.

A análise também aconteceu por meio de dados secundários, inerentes ao CMAS, como as atas e resoluções redigidas pelo colegiado, a legislação que possibilita o funcionamento do Conselho em âmbito municipal, atrelada as leis, portarias e normativas que ofertam suporte e obrigatoriedade a existência deste órgão colegiado, os quais são compostos, em especial, pelos documentos

elaborados pelo CMAS, que se somaram a entrevista semiestruturada dos participantes da pesquisa, para que então fosse possível construir uma análise crítica, interpretativa, discursiva e concreta do problema desta pesquisa.

A partir da coleta dos dados, portanto realizou-se a análise, pois compreende-se ser a análise de dados imprescindível para o entendimento do fenômeno pesquisado, este processo possibilitou a compreensão acerca dos elementos que permitiram à apreensão do real, da maneira como ele se apresenta no cotidiano do Conselho. De modo que os objetivos propostos possibilitaram conhecer a prática do referido órgão colegiado em sua essência e aparência, ampliando, desta forma o entendimento acerca da questão analisada.

Para a análise dos dados neste estudo fez-se uso da análise crítica do discurso, esta a partir da concepção projetada por Norman Fairclough, o qual buscou unificar em seus estudos a teoria social e análise linguística, numa percepção socioteórico do discurso, num viés em que a análise de discurso dos homens possibilita projetar e realizar mudanças sociais, nesta linha foca-se no entendimento na ideia de investigar e compreender o papel das mudanças sociais, por meio da projeção discursiva dos sujeitos, entendendo que o discurso é muito rico, permeado por aspirações, emoções, pretensões que atravessam a vivência humana, social. Para Fairclough a análise do discurso precisa ser considerada na dinâmica interdisciplinar, para que a compreensão do fenômeno estudado possa ser mais abrangente.

Fairclough (2001) faz uso de diferentes autores que estudam correntes teóricas que analisam a visão do discurso como sendo constitutiva, ou seja, para este estudioso a significação da ideia de análise de discurso é perpassada pela contribuição para a produção, transformação e reprodução dos objetos e, obviamente dos sujeitos, na grande teia da vida social, “Isso implica que o discurso tem uma relação ativa com a realidade, que a linguagem significa a realidade no sentido da construção de significados para ela, em vez de o discurso ter uma relação passiva com a realidade, [...]” (FAIRCLOUGH, 2001, p. 65). De tal modo, a existência é constituída por meio de relações, enunciados, que representam as interações dos sujeitos, na vivência social, na sua concepção total de existência humana, então ao passo que o homem transforma o meio em que vive, pode-se pontuar que esse processo transformativo também o transforma.

Nessa perspectiva Fairclough (2001) descreve a análise do discurso por meio de um processo tridimensional, ou seja, para ele o discurso é composto por questões textuais, prática discursiva e prática social, uma vez que fazer uso da linguagem já representa uma prática social. Para o autor supracitado o discurso é, deste modo, socialmente elaborado, para tanto contribui para a formação das mais distintas estruturas sociais, seja essa mediação direta ou indireta, mas que irão harmonizando e definindo as possibilidades de inter-relações entre os indivíduos, as instituições, até mesmo as que se encontram não manifestas de maneira implícita. Pois o discurso sendo uma prática, ele não apenas representa o mundo, mas dá significação a este.

O ato do discurso molda as relações sociais entre os homens, logo é inerente a construção e consolidação de estruturas e organizações que desenvolvem sistemas que regem a existência humana, bem como também pode ser usado para transformar as organizações, relações vivenciadas. Para Fairclough (2001, p. 92) é imprescindível que “[...] a relação entre o discurso e a estrutura social seja considerada como dialética para evitar os erros de ênfase indevida; de um lado, na determinação social do discurso e, de outro, na construção do social no discurso”.

O discurso possui, revela, transforma os homens, as intenções desses, por vezes apresenta-se de maneira clara, em outras circunstâncias de forma mais restrita, às vezes, até numa ideia não dita, mas que os comportamentos dos sujeitos, na ideia de prática social, já que esta é permeada de ideais políticos, ideológicos, interesses pessoais e coletivos, inclusive atravessado com a ideia de poder estudada por Foucault que complementam, formam a teia social.

Com base nisso, Fairclough (2001, p. 99) descreve que a análise de um discurso, pontuando aqui a sua possibilidade de prática discursiva, mesmo sendo particular, por exemplo, “[...] focaliza os processos de produção, distribuição e consumo textual. Todos esses processos são sociais e exigem referência aos ambientes econômicos, políticos e institucionais particulares nos quais o discurso é gerado”, pois todo discurso é carregado de ideais ideológicos, contradições, possui intrínseca relação com a hegemonia, num processo que constantemente articula-se, desarticula-se e, posteriormente forma intercâmbios, que podem também remodelar o discurso anterior.

Ponderando aqui a ideia de hegemonia, ideologia, esta também consolida intenções, funções organizacionais, que modelam, formam a estrutura social, qual seja, a prática social, uma vez que cada pronúncia do sujeito, é singular, está carregada de ironia, palavras não ditas, negação, qual seja, o discurso é a perseverança do homem como ser social, enuncia suas crenças, aspirações, sejam estas de cunho pessoal ou coletivo, sejam estas formuladas por ele próprio ou pelo grupo que compõe, representa, interliga-se (FAIRCLOUGH, 2001).

Fairclough (2001, p. 134-135) sinaliza que é essencial analisar algumas categorias, como a intertextualidade e a interdiscursividade, já que na sua concepção a intertextualidade expõe que a questão textual “[...] responde, reacentua e retrabalha textos passados e, assim fazendo, ajuda a fazer história e contribui para processos de mudança mais amplos, antecipando e tentando moldar textos subsequentes.” Ao passo que a interdiscursividade, representa uma categoria mais abrangente, uma vez que se refere não apenas aos textos já produzidos, que estão alocados em novos textos de maneira manifesta, mas engloba toda a configuração de transação discursivas que se relacionam entre os textos, passam de um a outrem, que todavia, nem sempre estarão manifestas na superfície textual.

A questão da produtividade na prática não se apresenta para os sujeitos como sendo um fator ilimitado, no que diz respeito a introdução de mudanças na questão textual e de jogos verbais, uma vez que ela é permeada por regras e normativas que, à vista disso, limitam e condicionam a sua inovação, conforme as relações de poder estabelecidas socialmente. Para tanto, a teoria da intertextualidade não consegue por si só aclarar essas restrições, logo ela precisa ser compatibilizada com uma teoria que aborde as demandas que permeiam a relação de poder e como esta interação é moldada a partir dessas estruturas e práticas sociais (FAIRCLOUGH, 2001).

Assim, tanto a intertextualidade como a interdiscursividade são dispositivos que favorecem a mudança no discurso e, por conseguinte, a estruturação e reestruturação das ordens do discurso, considerando que o discurso está imbricado nas relações sociais e institucionais que o permeiam.

Faria (2015) indica que a construção do conhecimento científico, com base na análise dos discursos, a qual se encontra em expressões orais e escritas dos sujeitos, a relação que se estabelece na realização das entrevistas de cunho qualitativo e, em seguida na forma de apreciação destas, somado a análise textual

em suas diferentes formas, e a questão epistemológica à qual estas formas se vinculam, precisam apresentar-se de forma clara, pois favorecem ao sujeito pesquisador a análise do discurso, sem correr o risco de cometer o que ele designa de inconsistências analíticas, no momento em que advém a apropriação dos discursos. “O contexto onde o discurso é produzido e pronunciado é a situação histórico-social onde se encontra a fala e o texto, é a formação social que o contém, envolvendo os sujeitos da ação, [...]” (FARIA, 2015, p. 69), isso somado a textos já produzidos, bem como a discursos já pronunciados na circunjunção da formação social e que constantemente se interligam.

Deste modo, na análise crítica do discurso é preciso encontrar no que foi pronunciado o seu real significado, por meio da interpretação do sentido, ou seja, da significação dada pelo sujeito ao seu enunciado, e aqui não se pode considerar apenas o discurso na dinâmica social no sentido de produção, mas também ponderar a ideologia, as lutas de classes, que se formulam na existência humana, nesta ocasião é importante considerar os interesses humanos que circulam e reverberam nos discursos. “A ciência é, assim, uma organizadora do conhecimento produzido coletivamente, social e historicamente, mas é, na elaboração sistematizada do conhecimento, que se pode permitir toda a criatividade do pensamento” (FARIA, 2015, p. 29).

Por meio desta perspectiva teórica e epistemológica o pesquisador irá apreendendo o real de forma aproximada, inclusive, considerando o conhecimento deste real já existente, pois é o contato com o real, somado ao conhecimento pré-existente que possibilita ao pesquisador adquirir o que este autor designa de conhecimento valorizado, que é a soma do que já existe com a apreensão do real, ou seja, este conhecimento nasce a partir do estudo do real, ponderando o problema de pesquisa, entendendo que “o real é a base da ciência para a ECC, e a relação do sujeito com o real é dialética” (FARIA, 2015, p. 31), tem-se então a apreensão científica do real.

A análise crítica do discurso, conectada com a Epistemologia Crítica do Concreto, tendo por base a teoria do reconhecimento, nesta pesquisa, teve o objetivo, portanto, de apresentar uma análise crítica dos dados coletados, por meio da entrevista semiestruturada, do acesso e apreciação dos documentos que foram analisados inerentes ao problema de pesquisa, de forma a expor a participação social no CMAS de maneira concreta e real, a partir das vivências, interpretações e

significados atrelados pelos próprios sujeitos, nas suas diferentes formas de representação no âmbito do Conselho. Neste sentido, os procedimentos metodológicos adotados objetivaram identificar como o problema de pesquisa é vivenciado, interpretado, sentido, pelos sujeitos, seja na execução de suas funções, na qualidade de membro nato do Conselho, de quem trabalha na propositura de demandas, enquanto trabalhador da Assistência Social, ou, na condição de receptor das ações projetadas e eleitas para execução pelo referido órgão colegiado, como sujeito pertencente ao público-alvo da PPAS.

6. O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A MATERIALIZAÇÃO DE SUAS AÇÕES: análise das atas e Resoluções no período de 2019 e 2020 e a atuação no Conselho a partir da percepção dos seus membros.

A Seguridade Social, estabelecida por meio da CF de 1988, tendo por base as reivindicações da população, consolida a atuação estatal frente a efetivação de políticas públicas, e esta ação concretiza-se na PPAS. Apesar dos entraves que a política social encontra desde o início da sua trajetória no Estado brasileiro, ou seja, a intervenção estatal nem sempre é total, em uma sociedade desigual, em que o Estado ora é paternalista ora autoritário, permeado por uma opção política da década de 1990 em que se priorizou a política econômica com privatizações e parcerias público-privada em evidência (CARLEIAL, 2012).

A PPAS encontra-se regulada no tripé da Seguridade Social a partir da CF de 1988, endossando o Título VII da Constituição que trata da Ordem Social, e que o artigo 194 apresenta a assistência social como um dos pilares da Seguridade Social ao mesmo tempo que dispõe como sendo competência do poder público regular a materialização desta política nas suas áreas de atuação.

O Estado que se denomina democrático e de direito, precisa ter em seu bojo mecanismos que validem os direitos no processo de atuação estatal. Essa atuação necessita ter como aspiração a superação da ambiguidade histórica, em que tais questões que se referem à concretização de direitos, por vezes, encontravam-se separadas (SIMÕES, 2013). De modo que os direitos sociais ao serem pactuados tornaram a CF de 1988 inovadora, apresentando um aparato jurídico e legislativo para fundamentá-los, assegurando a proteção de garantia, os direitos individuais e políticos.

Com base nisso, no município de Prudentópolis, no Estado do Paraná, regulamentou-se e efetiva-se a assistência social, como política pública, no âmbito municipal, por meio das normativas que regulamentam a atuação e execução da PMAS, de modo que as ações e pactuações de fomento e concretização direta desta política encontram-se atrelada as principais documentações municipais, conforme regulamentado em lei, uma vez que a lei é o “Ato de decisão política por excelência [...]” (SILVA, 1998, p. 23).

Salienta-se que o Estado de direito subordina-se as próprias leis que desenvolve e implementa, especialmente a lei constitucional (SIMÕES, 2013). A assistência social está alinhada a este contexto, sendo regulamentada em lei e

tendo suas ações de aplicabilidade e efetivação pactuadas e regulamentadas no âmbito legislativo.

Behring e Boschetti (2011) pontuam que a assistência social, na conjuntura nacional, é a política pública que mais apresenta e sente dificuldades de legitimar-se no panorama nacional, tendo morosidade na consolidação de suas normativas e legislações, o que é reflexo também da formação social e política do país, resquícios da estrutura do Brasil e, por conseguinte do entendimento a nível nacional a respeito dos direitos sociais. Sendo, nesse emaranhado que o SUAS foi instituído, justamente com o objetivo de dar a melhor *performance* a efetivação da PPAS. Dentro deste contexto gesta-se o SUAS, com o objetivo principal de assegurar a melhor performance de maneira mais efetiva e eficaz da PPAS, num processo de atuação integrado de ações, com ênfase no território, considerando as demandas e intervenções, com a participação dos cidadãos, tendo a interferência privada de forma complementar, já que o Estado apresenta-se como o mentor principal dessa política (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

No município de Prudentópolis a assistência social encontra-se pactuada nas leis que regulam as ações municipais. O Plano Plurianual com vigência de 2018 a 2021 menciona a Assistência Social em ações específicas desta política, bem como em demandas de caráter intersectorial e integrativo entre as demais políticas, como saúde e educação. Dando ênfase a formação continuada dos profissionais implantação e aprimoramento de serviços, programas e projetos que viabilizem a execução e atuação da PPAS no âmbito municipal, inclusive com objetivos de efetivar um Sistema de Vigilância Socioassistencial, a fim de mapear e materializar os dados, as demandas e as ações efetuadas na SMAS de maneira a transcrever e monitorar a realidade social vivenciada pelos cidadãos prudentopolitanos, em todas as faixas etárias, considerando que a assistência social é política pública de direito.

Estabelecido como meta a criação de mais dois CRAS, sendo um na área urbana e um na área rural, devido à vasta extensão territorial do município. Em especial, acerca da temática desta pesquisa o Plano Plurianual possui como uma das metas no âmbito da assistência social “Aproximar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) das comunidades, visando à implantação de conselhos locais” (PLANO PLURIANUAL DE PRUDENTÓPOLIS, 2018-2021).

Ações dessa relevância tendem a gerar maior cobertura de acesso dos usuários aos serviços ofertados pela PMAS, o que pode levar a uma garantia mais

efetiva de direitos sociais, aqui se considera a necessidade de ponderar a territorialidade municipal, as particularidades entre a área urbana e rural, já que o município possui uma área rural de grande dimensão territorial, e tais iniciativas encontram-se respaldadas na legislações do SUAS (PNAS, 2004; NOB/SUAS, 2011). Salienta-se que ao estar no orçamento municipal, tendo rubrica destinada para ações da PMAS, torna-se viável a projeção e, para além disso, o acordo de metas que podem vir a ser efetuadas no prazo de 04 anos que é o tempo de validade do PPA analisado.

Neste sentido, a Lei de Diretrizes Orçamentárias do município de Prudentópolis para o exercício de 2020, Lei nº 2.368 de 2019, apresentava a assistência social de maneira integrada com as demais políticas, visando um trabalho intersetorial, reforçando as metas e pactuações estabelecidas no Plano Plurianual 2018-2021 e mencionando rubricas orçamentárias para a efetivação da referida política.

O processo de intersetorialidade entre as políticas públicas é fator primordial para a efetivação dos direitos sociais, uma vez que a PPAS não terá condições estruturais, nem mesmo efetivo de pessoal para suprir as demandas do cidadão e não pode ou deve ter tal pretensão. Verifica-se na legislação municipal que a PMAS possui processos de trabalho de forma intersetorial com outras políticas, o que se encontra em consonância com as normativas e legislações nacionais que orientam o trabalho conjunto, visando o atendimento do cidadão de forma integrada.

Esta pesquisa não possui caráter avaliativo das metas e ações pactuadas na PMAS, e sim se debruça nas ações do CMAS, na forma como esse Conselho realiza suas atividades, com ênfase na participação social, a fim de verificar quais os desdobramentos da atuação deste colegiado na efetivação da PMAS, já que uma das funções da PPAS é assegurar uma condução para sua efetivação a nível local de maneira conjunta entre a sociedade civil e o Estado. De modo que questões inerentes a demandas orçamentárias, processo de captação de recursos, recebimento de transferências fundo a fundo, por meio do Sistema de Transferência Fundo a Fundo (SIFF), aprovação das contas públicas seja diretamente da Administração Pública via SMAS ou por meio de Termos de Colaboração com Instituições da sociedade civil, são apreciados e aprovados pelo CMAS, estas ações são obrigatórias e regulamentações em lei.

Analisar estes procedimentos da administração pública reflete no controle social, ou seja, na participação social institucionalizada por meio dos conselhos municipais, neste caso em específico o CMAS aqui apreciado. O que significa dizer que o CMAS possui a função de acompanhar, avaliar e aprovar o orçamento público em conjunto com a administração pública, avaliando se as parcerias público/privado são benéficas e positivas ao cidadão, respeitam o melhor interesse do bem público e, especialmente verificando se a PMAS está ofertando serviços de qualidade aos usuários no âmbito da assistência social. A regulamentação da atuação do CMAS neste aspecto visa inibir ações que desvirtuem o caráter da PPAS, assegurar a efetivação dos direitos sociais e a aplicabilidade eficaz do orçamento público.

De modo que esta pesquisa analisa dados primários e secundários do referido Conselho, a fim de compreender como é concretizada a participação social, o diálogo discursivo entre os membros, o processo de tomada de decisão deste órgão colegiado.

Os sujeitos participantes desta pesquisa quase em sua totalidade são membros do CMAS de Prudentópolis, das mais distintas categorias que formam o Conselho, qual seja: representante dos usuários, dos trabalhadores do setor, das Entidades cadastradas e da administração pública. Salienta-se que apenas o Sujeito representante dos Usuários encontra-se no seu primeiro mandato, os demais já participaram de outras gestões do CMAS, mesmo que de forma intercalada. Convém mencionar que alguns dos participantes não fazem parte do Conselho desde o início da gestão analisada como base desta pesquisa, por questões de agenda e substituição de membros, ação esta inerente ao processo de composição e manutenção dos conselheiros e conselheiras do CMAS. Além disso, um dos sujeitos desta pesquisa é integrante da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), todavia este sujeito possui relação próxima com o CMAS há anos ora como membro ora como participante das reuniões e apoio técnico, considerando sua relação laboral com a SMAS. No que se refere aos membros do CMAS estes serão apresentados como Sujeito 01, 02, 03 e 05, quanto ao sujeito representante da SMAS este será designado como Sujeito 04.

A escolha dos participantes deu-se com base na composição dos CMAS no mês de Fevereiro de 2021 e o tempo de trabalho e atividade desenvolvida na SMAS pelo sujeito participante desta pesquisa. As entrevistas ocorreram durante o mês de março de 2021, por meio do *Google Meet*, tendo em vista a Pandemia do Covid-19,

esta ação adotou-se visando proteger a pesquisadora e do mesmo modo os sujeitos participantes.

Os dados secundários analisados do CMAS correspondem ao ano de 2019 e 2020, sendo atas das reuniões ordinárias e das Comissões e Resoluções publicadas pelo Conselho. Quanto aos dados primários estes correspondem a entrevistas efetivadas com membros dos referido órgão colegiado. Neste primeiro momento será apresentado a forma como a gestão atual do Conselho está regulamentada, os principais temas analisados e apreciados pelos conselheiros e conselheiras, e como o discurso dos sujeitos participantes é registrado nos documentos oficiais.

Ressalta-se que as atas e Resoluções do CMAS foram obtidas por meio de solicitação formal ao referido Órgão colegiado. O acesso a estes dados ocorreu, portando, por meio de solicitação formal à Secretaria Executiva do CMAS, justificando o uso dos referidos documentos para fins de pesquisa. Sabe-se que as Resoluções por serem publicadas em Diário Oficial do município encontram-se publicizadas, porém as atas estão arquivadas na Sala dos Conselhos municipal, para se ter acesso a estes documentos o cidadão precisa dirigir-se até a Secretaria Executiva do CMAS e solicitá-los. O CMAS de Prudentópolis não possui *Site* próprio, página nas redes sociais ou *link* de acesso no *Site* da Prefeitura Municipal, de maneira que suas reuniões e ações não dispõem de um canal de divulgação direta ao cidadão.

A ação de formalização dos Conselhos deu-se justamente em função do anseio e da necessidade de promover a transparência nos processos deliberativos e na gestão, de modo a dar visibilidade às atuações dos agentes públicos, e enfatizando a valor da democratização no e do processo de tomada de decisão. Para tanto, aos Conselhos, desenhou-se a complexa missão de acompanhar, deliberar, fiscalizar e aprovar os atos do Estado, numa atuação conjunta entre o poder público e a sociedade civil (JACCOUD, 2009).

Analisar a formulação do Conselho na sua materialização local apresentou-se como sendo uma ação efetiva e profícua na busca por compreender a participação social, por meio deste órgão colegiado, a nível local, considerando a pactuação e engajamento dos sujeitos na construção da PPAS, que impacta diretamente na vida dos indivíduos. Chauí (2020, p. 46) elucida os “[...] os três

grandes direitos que definiram a democracia desde sua origem, isto é, a igualdade, a liberdade e a participação nas decisões”.

Deste modo, o CMAS é formalizado em Prudentópolis por meio da Lei Municipal n°. 937 de 23/11/95 e desde então possui uma estrutura de organização, regulada também pelo seu Regimento Interno, de modo que possui de dois em dois anos processo de eleição para composição dos seus membros e mesa diretora para guiar suas ações. Apreciando-se as atas do CMAS observou-se que no ano de 2019 realizou-se eleição do Conselho, para o mandato do biênio 2019/2021, o processo contou com a Nomeação de uma Comissão Temporária para condução da Eleição do CMAS conforme consta na Resolução 08 de 2019 do CMAS e em Fevereiro de 2020 o Decreto 077/2020 da Administração Pública, publicizou a atualização dos 18 membros(as) do CMAS. Sendo que em Junho de 2020 ocorreu a Nomeação dos membros do CMAS para compor a Mesa Diretora.

No processo de análise da prática do CMAS desenvolveu-se duas categorias base de direcionamento que versam a respeito do real concreto vivido pelos sujeitos, ou seja, da atuação destes no âmbito do órgão colegiado e a respeito da forma como os conselheiros e conselheiras compreendem a sua função frente ao exercício de responsabilidade pública e de participação social que possuem, durante o mandato que estão compondo o CMAS, a materialização dessa atuação à comunidade externa, a inter-relação estabelecida com a administração pública e a real gestão exercida pelo CMAS frente a efetivação para além da participação social, mas da concretização da PPAS, política sobre a qual este órgão colegiado atua.

6.1. O Conselho Municipal de Assistência Social: a materialização das suas ações

O Conselho municipal, com base em Faria (2008) reflete uma materialidade singular entre o Estado e a sociedade civil. Assim, já que a organização da sociedade civil materializa-se na forma de Estado, este órgão colegiado concretiza-se numa das possibilidades que a sociedade encontra para expor suas demandas econômicas, sociais e políticas, as quais repercutem na prática do Estado.

Nesta lógica, o processo de eleição do CMAS respeitou a legislação vigente no que diz respeito à paridade entre os membros representantes da sociedade civil e da administração pública. Verifica-se que o processo de eleição foi publicado no Diário Oficial do município, contou com Comissão Temporária para a organização do

processo de eleição do CMAS, inerente aos membros não-governamentais. No que se refere aos componentes do Conselho da área governamental, foram indicados pela Administração Municipal, na pessoa do Prefeito e, posteriormente conforme Decreto 077 de 2020 publicado em Diário Oficial do município, momento em que ocorreu a publicização dos 18 membros componentes do CMAS. Entretanto não se observou nos documentos do CMAS amplo processo de chamamento e diálogo com a população prudentopolitana acerca do papel do Conselho, sua importância e ações no bojo da construção da PMAS.

O processo de chamamento público tendem a publicizar as ações do CMAS, a ponto de torná-lo conhecido pela população, favorecendo seu conhecimento. Sabe-se que o CMAS representa uma participação social que é institucionalizada, por ser um órgão colegiado regulamentado em lei, possui seus critérios de participação, mas não existe impedimento para que a comunidade tenha acesso as suas reuniões, por exemplo, na qualidade de ouvinte, que pessoas da sociedade ouçam falar, leiam notícias sobre o Conselho, saibam da sua existência, compreendam o seu papel e importância, garantindo maior cobertura de acesso aos direitos sociais. A atuação do CMAS nesta linha tende a democratizar este espaço de participação social, aproximando dos usuários e cidadãos o processo de construção da política pública e de entendimento acerca do processo de orçamento público, direcionamento de serviços, programas e projetos na área da assistência social.

O CMAS possui por meio da Resolução 12 do ano de 2019 a seguinte mesa diretora: Presidente; Vice-Presidente; 1ª Secretária e 2ª Secretária. Salienta-se que para além da Mesa Diretora o CMAS conta com Secretaria Executiva.

Os dados analisados revelam as atividades do CMAS nos anos de 2019 e 2020 de maneira concreta, por meio das atas das reuniões tanto da plenária (reuniões ordinárias) quanto das reuniões realizadas pelas Comissões permanentes e temáticas do Conselho. Todavia não se verifica nos documentos do Conselho dados e informações profundas, discurso dos sujeitos inerentes ao processo de diálogo no decorrer das reuniões, discussões das pautas, não que esse fator não se visualize em algumas atas, por exemplo, mas essa ação é de forma mais restrita, ou seja, não se aplica a todo o rol de atas apreciados, de modo que não é possível construir-se no transcorrer da análise uma memória da ação, qual seja, a análise da ata não permite a construção da vivência dialógica do ato discursivo dos sujeitos na

prática, do momento do debate, discussões das pautas apreciadas ao longo das reuniões do CMAS. São documentos com dados com informações descritivas, em estilo *checklist*, do que na intenção descritiva da ação.

Ao analisar-se documentações (atas) neste estilo de redação não é possível, por vezes, realizar a memória descritiva da situação, ou seja, muitos documentos do CMAS por estarem de maneira pontual, numa escrita que remete a ideia de *checklist*, não propiciam ao leitor desenvolver uma compreensão da totalidade da ação, dos assuntos comentados, de acordo com os indivíduos que se faziam presentes no ato da discussão do tema. Atas redigidas nestes aspectos, pode-se dizer que apresentam pouca clareza do processo de diálogo e de construção/desconstrução da temática, perde-se as dúvidas, indagações, devolutivas, a dinâmica de fala dos sujeitos, os pressupostos que fundamentam o processo de tomada de decisão, não considerando desta feita, a problematização do tema em discussão.

As atas do CMAS não contam com a memória descritiva das reuniões, em sua maioria, conforme apontado anteriormente, isso nem sempre permite ao leitor compreender o que o CMAS está analisando, monitorando, avaliando e aprovando. Sabe-se que atas são documentos técnicos e, portanto requerem o uso de termos e grafias de acordo com o seu fim, mas redigir documentos na modalidade *checklist* em muitas situações inviabiliza a compreensão total da atuação do Conselho. Ao mesmo tempo, impede o sujeito emissor de reconhecer-se no processo de participação e construção da PPAS, considerando o Conselho em que atua.

Ressalta-se que o CMAS possui um fluxo de organização documental, rito de reuniões, número de membros, respeitando a paridade entre o governo e a sociedade civil, mas observa-se em determinados momentos que o próprio setor público é menos presente nas reuniões que os representantes não-governamentais. O que remete o entendimento de que a paridade em muitos momentos é mais pró-forma do que de fato efetivada. Ações nesse sentido inviabilizam o pressuposto central de participação social e do CMAS como espaço de diálogo e de concretização da democracia, bem como confere ao poder público local prática que desconsidera a relevância do entendimento, compreensão e atendimento dos desejos e necessidades dos cidadãos os quais representa.

Verifica-se nos documentos do CMAS que os processos de deliberação e tomada de decisão são restritos, com diálogos pontuais a respeito dos temas

abordados, isso reflete um órgão colegiado com pouca participação social na sua atuação, o que remete o entendimento de que o Conselho atua mais na linha formal de institucionalização do que nos procedimentos que visam a efetivação da paridade participativa. As ações são executadas, porém sem o real processo participatório, em que se observa que alguns membros sequer possuem clareza da função que exercem ali e/ou do que de fato é a função do CMAS na construção e efetivação da PPAS. Os sujeitos por vezes podem não reconhecer-se na atuação, isso pode gerar o desinteresse em participar, gerando a desqualificação do CMAS, com alternância de membros ou vacância destes. O caráter propositivo e deliberativo do CMAS pode vir a perder-se nesse processo, tornando, deste modo a sua função mais formal e documental do que especificamente de construção, monitoramento e avaliação da política pública de forma coletiva e participativa, como preconizado desde a criação dos Conselhos pela CF de 1988.

Salienta-se que o CMAS por meio das suas Comissões permanentes realiza a análise das demandas apresentadas a ele. Assim sendo, depreende-se que determinadas Comissões procuram exercer sua função de maneira direta e contínua. Nas atas e nas Resoluções existem informações pouco detalhadas e que podem gerar a não compreensão na sua totalidade das ações executadas e acompanhadas pelo CMAS. O uso de termos técnicos e sem descrições também aparecem de maneira recorrente.

As atas do Conselho não são publicizadas para a comunidade, apenas as Resoluções são lançadas em Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Prudentópolis, mas existe em determinados momentos republicações, com textos pouco claros e sem informações detalhadas. O que tende a dificultar a compreensão dos fatos, caso algum cidadão acesse o Diário Oficial, terá dificuldade de compreender do que se trata a informação, a rubrica orçamentária. Uma vez que a questão orçamentária, a qual possui difícil compreensão, considerando as rubricas orçamentárias para cada item, ponderando a lógica que permeia a administração pública, em que os recursos possuem diversas fontes de inserção no município, ao mesmo tempo que muitos deles contam aplicabilidade específica, aparecem nos documentos de maneira sucinta e bruta, sem explicações detalhadas, pouco representativas para dar suporte ao processo de decisão considerando a aplicação das verbas públicas, conforme descrito anteriormente.

Ao passo que do mesmo modo não se permite visualizar quais membros possuem mais interação com os assuntos, clareza com as respostas, qual participante apresenta dificuldade de compreensão e verbaliza isso ou mantém-se em silêncio na plenária, passando em muitas ocasiões sem voz e vez nos encontros, dificultando qualificar o processo de participação, considerando que o CMAS é um local de decisões coletivas.

O CMAS possui de acordo com a Resolução 12 do ano de 2019 as seguintes Comissões Permanentes (as quais contam com seis membros, sendo 03 representante governamental e 03 não-governamental, respectivamente): Comissão Permanente de Orçamento e Finanças; Comissão Permanente de Fiscalização e Monitoramento; e Inscrição de Entidades de Assistência Social; Comissão Permanente de Política de Assistência Social e Comissão Permanente de Controle Social do Programa Bolsa Família. O papel das Comissões é analisar os documentos de maneira mais criteriosa do que na plenária geral, estabelecendo apontamentos aprovativos, sugestivos e/ou que desabonem os documentos apresentados para apreciação, para que durante a plenária do CMAS seja apresentados os apontamentos e pareceres das Comissões para que os conselheiros e conselheiras apreciem o parecer da Comissão de maneira mais ampla aprovando ou refutando as observações desta.

As Comissões no âmbito no CMAS possuem uma função importante no que diz respeito à elaboração de um processo de análise mais minucioso da documentação sejam estas referente a projetos, cadastro de Entidades, orçamentos, que se refere a prestação de contas, recebimento de denúncias em relação aos serviços ofertados no âmbito da política, que podem ser executados de forma direta pelo poder público e/ou conveniado com as Entidades (Organizações da Sociedade Civil), de modo que a função das Comissões é importante, para que ao ser realizada a plenária geral, os assuntos abordados possam ser compreendidos e analisados de maneira clara por todos os presentes, sem deixar um ou outro item sem apreciação.

A atuação do CMAS neste sentido apresenta uma prática eficiente e eficaz em prol da PMAS, conforme as demandas local da população. Fairclough (2001) discorre que a prática revela e significa o mundo, os dados textuais assim como o discurso falado demonstram as estruturas sociais suas formações e aspirações. De modo que o CMAS precisa fazer com que a fala dos representantes da comunidade seja considerada no escopo de atuação da PPAS e para, além disso, por meio das

suas Comissões e, posteriormente em sua plenária geral traçar estratégias que objetivem resolutividade a tais demandas, entendendo que a primazia de condução desta pertence ao Estado.

O CMAS conforme pactuado na legislação é composto de forma paritária entre a sociedade civil e o governo. A paridade entre os membros e instâncias é para assegurar a participação de maneira igualitária e justa entre os integrantes, considerando o papel para qual este Conselho foi formulado, tendo como base as legislações que o normatizam.

O processo paritário do CMAS, conforme preconiza a legislação, tem o intuito de tornar o processo de construção, monitoramento e avaliação da PMAS igualitário entre a administração pública e a sociedade civil. No CMAS sociedade civil e o governo possuem o mesmo poder e espaço de fala e voto, e este processo deve ser respeitado para que a democracia se faça presente no colegiado. Esta questão será analisada mais adiante, sendo que, antes é necessário compreender como o CMAS atua no dia a dia no processo de realização das suas reuniões, deliberações, acompanhamento da PMAS.

Ao analisar-se a atuação do CMAS em 2019 verifica-se que sua atuação destaca-se em questões inerentes a demanda orçamentária, cofinanciamento – recebimento e repasse de recursos - (Quadro 01, do Apêndice), não apresentando processos concretos que remetam aos pressupostos de participação social, qual sejam, chamamento da população para dialogar com o CMAS, atuação deste de forma descentralizada nas comunidades para levantamento de demandas, isso reflete o pressuposto de que este órgão colegiado detém a sua atuação focada em ações de caráter pontual, atrelada a demanda orçamentária em primazia, logicamente essa ação encontra-se interligada com a execução de serviços, sejam este de forma direta via poder público ou por meio de Termos de Colaboração com a sociedade civil (Entidades), porém no momento em que a principal demanda apreciada no CMAS passa a ser a questão orçamentária, observa-se que o referido espaço não desenvolve ações que oportunizem a participação social com o chamamento da população para as discussões, propositura de projetos, atuações que poderiam alavancar e intensificar a cobertura dos serviços socioassistenciais no território municipal.

Durante o ano de 2019 foram realizadas 11 reuniões ordinárias do CMAS, destas apenas 02 contou com paridade entre os membros, as outras 09 reuniões

tiveram maior presença dos representantes não-governamentais. No que diz respeito as reuniões das Comissões, estas totalizaram 10 encontros, destes 07 não foram paritário, tendo destas 04 reuniões com mais representantes governamentais. Nos encontros das Comissões os representantes governamentais fizeram-se mais presentes, já na plenária geral no ano de 2019 os membros não-governamentais tiveram presença mais efetiva.

Os principais temas abordados pelo CMAS referem-se à reprogramação de salvos, não utilizados em 2018 e reprogramados para uso em 2019, análise e aprovação dos Planos de Ações das Entidades cadastradas no Conselho para o ano em questão, bem como a apreciação e aprovação dos relatórios emitidos pelas Entidades das ações pactuadas e realizadas em 2018. Esta ação de análise dos serviços, programas e projetos executados, com aprovação das contas orçamentárias também se estendeu para a SMAS.

Observa-se nas atas da Comissão de Fiscalização, Monitoramento e Cadastro de Entidades que uma das Instituições conveniadas à Administração Pública necessitou de orientações e solicitação de correções documentais por mais de uma vez, para que pudesse ter seus documentos aprovados pelo CMAS. Essa ação demonstra que os membros do CMAS realizaram discussões e ponderações acerca dos relatórios apresentados de acordo com a legislação vigente, visando adequar a atuação institucional conforme as normativas e legislações que regem o SUAS e a parceria público-privada no que diz respeito a celebração de termos de parceria entre o Estado e Organizações da Sociedade Civil.

Neste caso em específico, verificou-se que o CMAS, por meio da atuação de sua Comissão, efetuou intervenções com indicações de correção documental à Entidade. Ações neste sentido referem-se a concretude da função do CMAS, contudo observa-se que ocorreu certa morosidade neste processo de monitoramento e avaliação, ponderando a existência de incoerências documentais. Procedimentos assim tendem a tornar tardio determinados processos no âmbito do Conselho, o que pode vir a desencadear uma falha no método de publicidade e transparência das ações do próprio CMAS, bem como a Entidade precisa ter clareza da importância da sua inscrição junto ao referido órgão colegiado e que o não cumprimento em tempo hábil das etapas da metodologia de monitoramento e avaliação podem representar entraves à continuação de parcerias público-privada. Ao mesmo tempo não se observou uma atuação mais pontual do CMAS em relação

a situação da Entidade, apesar das indicações e obviamente correções dos documentos, constata-se nos documentos que a Comissão colocava dilatações dos prazos até que a referida Entidade adequasse os relatórios.

O CMAS ao atuar de forma direta com as Entidades, considerando o cadastramento destas no órgão colegiado e o repasse de recursos públicos no processo de cofinanciamento de serviços, objetiva propiciar maior e melhor acesso a informações que possibilitem fundamentos mais robustos que amparem o processo de análise, ou seja, na atuação dos conselheiros e conselheiras nas ações de monitoramento, para que os documentos apresentados estejam de acordo com o previsto na legislação e apresentem o real, porém dilatações de prazos extensas podem vir a desvirtuar o papel de fiscalização e deliberação do CMAS em relação a temas tratados e aprovados por ele, considerando que os repasses de orçamentos públicos, necessitam do seu aval para execução. Portanto, espera-se que as Entidades cumpram os prazos e metas pactuados.

Ao analisarem-se as atas das reuniões, verifica-se que a presença de um representante do Órgão Gestor da SMAS ocorre em primazia nas reuniões em que a SMAS possui pauta inerente a aprovação de recursos que serão recebidos – aceite de parceria, de cofinanciamento – e/ou de recursos já utilizados – prestação de contas de ações já realizadas -.

Com base nas ações pactuadas pelo CMAS no ano de 2019, publicou-se 33 Resoluções, em Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Prudentópolis. Resoluções estas que apresentam os seguintes temas: pactuação de recursos, aceite de cofinanciamento por parte do Governo Estadual e Federal para com o município, aprovação da prestação de contas das Entidades conveniadas, aprovação da continuidade dos Termos de Colaboração entre a Prefeitura e as Entidades parceiras e do Plano de Ação para o ano de 2019 das Entidades e da SMAS na execução dos serviços, programas e projetos pactados no âmbito do SUAS (Quadro 02, do Apêndice).

As Resoluções do CMAS do ano de 2019 reafirmam os apontamentos das principais pautas do Conselho, tornando publicizado à população a atuação deste órgão colegiado por meio apenas do Diário Oficial da Prefeitura, o que não torna acessível tais informações à grande parcela da população, considerando que o acesso ao Diário Oficial pode não ser algo corriqueiro na vida dos sujeitos, além disso, nem todos os moradores do município de Prudentópolis possuem formas de

acessar o *site* da Prefeitura Municipal. Além disso, as informações encontram-se alocadas na mesma edição que contempla documentos de todas as atividades e órgão colegiados da administração pública.

Ao adotar tal decisão em relação à publicização dos seus atos o CMAS pode não garantir transparência das suas ações a população, bem como não impulsionar a participação social, uma vez que o órgão colegiado não se torna conhecido pela comunidade, logo não se apresenta como espaço de reconhecimento para a construção coletiva da PMAS.

Outro item que se destacou refere-se à aprovação da continuidade dos Termos de Colaboração entre a Prefeitura e as Entidades parceiras. O CMAS não efetuou chamamento público para cadastramento de projetos e serviços a serem desenvolvidos por Entidades de forma cofinanciada pelo poder público, apenas renovou os contratos já celebrados. Considerando-se que os Termos de Colaboração são anual, e que o CMAS deveria atuar na efetivação do controle social, priorizando a participação social e a transparência dos processos no âmbito da sua atuação, observa-se que o CMAS não efetivou tal ação com clareza e caso assim o tenha realizado, não se tem tal informação nas documentações emitidas e publicizadas. Conforme Raichellis (2013) a ação de publicizar os atos visa justamente dar transparência aos processos de trabalho no âmbito da política pública. Isso se remete ao fundamento da democracia.

Ao realizar o chamamento público para a celebração de termos de parceria entre a sociedade civil e o poder público, mediante a execução de serviços no âmbito da PPAS, o CMAS além de dar visibilidade a sua atuação, torna transparente e assegura ao mesmo tempo a participação social e o controle social. Tatagiba e Teixeira (2015) reforçam que a participação coloca-se como um direito do cidadão após a CF de 1988, assim tornar público os procedimentos da administração pública de modo a fomentar a participação social no processo de construção e não tornar públicos as ações apenas para fins de conhecimento, torna-se essencial numa sociedade democrática.

O Chamamento público visa garantir o critério de partilha entre as Entidades cadastradas no Conselho e que celebram parcerias mediante Termo de Colaboração com a administração pública, isso significa que tende haver repasse de dinheiro público de forma mais igualitária entre as Entidades, a fim de evitar-se que uma instituição receba valores expressivamente maiores que outra. Obviamente,

considera-se neste processo os custos para a realização dos serviços cofinanciados, mas ao realizar o chamamento público, prioriza-se a livre iniciativa de apresentação de proposta, para que a seleção e futura contratação ocorra de forma mais transparente e ponderando os critérios preconizados em lei que regem o melhor interesse da administração pública.

Não se observa na documentação analisada do CMAS menção ao critério de partilha inerente aos recursos monetários pertencentes ao poder público e repassado a Entidades no processo de contratação e execução de serviços públicos. Analisando-se os documentos do CMAS observa-se que uma das Entidades, que possuem termo de convênio com a administração pública, recebe um montante significativamente superior de repasse orçamentário, em relação as demais, logicamente esta Entidade é responsável pela execução de mais de um serviço socioassistencial, porém o repasse financeiro anual é expressivo.

Acerca disso, pode-se recordar dos escritos de Poulantzas (1980) em que ele emite um alerta que não existe ideologia não intencional, na sua concepção toda ideologia possui uma lógica e razão de ser, com isto não verifica-se uma neutralidade na delimitação de papéis e modo de atuação dos sujeitos. A razão de uma Instituição receber montante expressivo de recurso revela no seu bojo a escolha por uma prática em detrimento de outra.

Na fala dos sujeitos o tema critério de partilha aparece como indagação e necessidade de atuação do CMAS, para que os Termos de Colaboração sejam efetivados de maneira mais clara entre as partes, com processo de chamamento público, evitando um possível beneficiamento de uma Entidade em detrimento de outra. Na visão de alguns sujeitos o poder público delimita a escolha da efetivação dos Termos de Colaboração, cabendo ao CMAS apenas referendar essa questão, o que não respeita o caráter democrático e o desempenho do controle social deste órgão colegiado.

Verifica-se que o CMAS ainda não desenvolveu ações que requeiram da administração pública a realização do chamamento público à realização de celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil, no que diz respeito a compra de serviços dessas instituições a serem ofertados à população. O critério de partilha tende a tornar o processo transparente, ofertando maiores requisitos para o controle social. Inclusive a NOB/SUAS (2012) estabelece que os Conselhos de Assistência Social possuem papel estratégico no SUAS que vai desde o

planejamento até o controle e fiscalização da política. Sendo responsabilidade dos Conselhos o processo de discussão de metas e prioridades orçamentárias.

A condução do poder público em muitas ações do CMAS clarifica-se quando o Sujeito 01 pontua que o lado governamental conduz as reuniões quase em sua totalidade:

[...] o lado governamental é... o lado governamental conduz e geralmente o lado governamental também é o lado que mais opina. Eu acho que talvez, até por insegurança da parte não-governamental, porque quem está na parte governamental, eu acho que tem um pouco de mais acesso, até mesmo de entrosamento entre os conselheiros, e os não-governamental já são mais é... como posso dizer para você... são mais distantes uns dos outros. Eu acho que esse posicionamento pode não acontecer devido, talvez essa falta de proximidade, de intimidade entre as pessoas. Também, pode ser medo de falar e estar dando bola fora, por não ter uma formação, [...].

Observa-se que a paridade participatariedade entre sociedade civil e governo é preciso acontecer essa paridade no processo de discussão e tomada de decisão, ou seja, na efetivação de deliberações por parte dos conselheiros e conselheiras. As relações interpessoais e a falta de clareza da função do CMAS podem ser fatores que inibem e limitam a participação social, tornando os membros do CMAS nulos em muitos momentos de suas atuações. Verifica-se que o CMAS não desenvolve com regularidade iniciativas de capacitação dos seus membros, isso tende a enfraquecer a participação destes, não se encontrou registros documentais de iniciativas contínuas do poder público de ações de procedimentos permanentes de capacitação, o que enfraquece a função dos participantes do órgão colegiado.

Poulantzas (1980) descreve que o Estado, por meio de suas instituições e aparelhos ideológicos, reproduz a sua ideologia de poder, da dialética que permeia esta questão, considerando neste contexto o uso da lei em seu favor, e ao fazer isso, ao mesmo tempo proíbe ou permite, silencia ou dá voz. Essa ação reflete no processo de concretização do Conselho, formação do colegiado, atuação deste, chamamento comunitário ou não, ou seja, formas que o CMAS aproxima-se ou não da comunidade.

Sem olvidar que Bourdieu (1989) afirma que o poder é simbólico, de modo que os sistemas simbólicos são instrumentos de conhecimento e de comunicação, com o intuito de integrar os homens no âmbito social. Ao deter o conhecimento, reger a maior parte das reuniões, apresentar a maior parte das pautas, detendo de

certa forma o conhecimento e integralidade das ações. Considerando os autores supracitados tem-se o entendimento de que o Estado adota posturas que viabilizam e consolidam o seu poderio, de modo que se observa que muitos membros do CMAS não possuem clareza da sua função ou receio de questionarem, dialogarem de forma contundente a respeito dos temas, ao menos não se verifica memória descritiva nos documentos emitidos pelo CMAS, por exemplo nas atas.

Apenas na ata da 8ª Reunião Ordinária do CMAS de 2019 observou-se uma breve explanação acerca da possibilidade de fortalecimento de canais de divulgação, mas esta ação, diálogo, não se deu com enfoque na participação social, na garantia desse direito, ampliação do espaço participatório, mas os registros dão conta de que a temática de talvez existir tal possibilidade de ação era inerente a divulgação de programas e serviços da Assistência Social, talvez como SMAS, já que a ata não possui dados que possibilitem a memória descritiva e discursiva do momento da reunião.

Ao redigir-se a documentação de forma muito sintética e pontual, o CMAS não possibilita ao indivíduo que acessa seus documentos uma compreensão total do seu processo de atuação, já que as atas não constam com uma memória descritiva das reuniões, como apontado anteriormente. Constatou-se que a maioria dos documentos emitidos pelo CMAS apresentam informações pontuais e com termos técnicos o que para a população, de um modo geral, pode inviabilizar a possibilidade de compreender a real função do Conselho e de sua atuação, já que não se observa uma atuação do CMAS próxima a comunidade. Essas questões tendem a comprometer o controle e a participação social, uma vez que ao não compreender o processo e a importância desse, a comunidade não possui elementos suficientes ao entendimento e avaliação da função do CMAS e qual a importância deste na PPAS.

No CMAS observa-se que o setor governamental não possui cadastro dos seus serviços junto ao Conselho, não se verificou na documentação analisada como o CMAS acompanha na prática a execução dos serviços executados diretamente pela SMAS. Ao mesmo tempo visualiza-se que a não existência do critério de partilha nas ações de transferência de recursos públicos para o setor privado, por meio dos termos de parceria, conforme sinalizado acima, é fator recorrente na fala dos sujeitos. Essa situação é observada no discurso do Sujeito 04 em que este discorre acerca da questão do critério de partilha e do olhar que construiu a respeito da questão, da percepção que possui sobre a temática, pontuando que o CMAS

teria condições de realizar o critério de partilha de acordo com a Lei 13.019 (lei de Termos e parcerias) que trata dos convênios entre o público e o privado, todavia a interpretação jurídica da Gestão municipal não dá conta dessa necessidade de ação, já que:

[...] existe uma questão de uma interpretação, [...], que esses editais públicos de processo de seleção de projetos é só a Administração que lança, [...], tem protocolos, tudo mais, a gente questionou, a gente falou: oh, a gente quer, enquanto Conselho definir quais são os projetos, quais são as ações que a gente também acha interessante na execução, trazer a Rede para essa discussão e, houve a resposta jurídica que não nos compete isso e sim a Administração pública, é eles que vão falar se aquele projeto, aquele recurso vai ser aplicado ou não nós entramos só com aquela Deliberação tipo Oh! Aprova-se o projeto. Aprova-se a execução do objeto.

Ao adotar essa postura verifica-se que a administração pública coloca o CMAS numa posição de existência pró-forma, para cumprimento de critérios de legalidade, não no pressuposto de participação social e processo democrático de construção da PPAS. Não existindo no âmbito do CMAS, como apontado nesta análise, o reconhecimento desse órgão colegiado como espaço paritário de levantamento de demandas e deliberações, necessidades de atuações, frente às demandas de e por serviços inerentes a PMAS, os objetos cofinanciados não passam pela discussão em plenária do CMAS de maneira ampla se possuem ou não real interesse público no seu processo de contratação.

Considerando a fala do Sujeito 04 observa-se que a falta de planejamento a respeito do uso do recurso monetário total anual da SMAS, é um item que também se encontra atrelado a demanda do critério de partilha, e que o CMAS não executa e nem opina de forma concreta a respeito do tema. Os documentos do órgão colegiado dão conta de que aprovam-se os recursos, executam-se serviços, mas não se observa um cronograma de ações, um processo linear de monitoramento e avaliação de metas, um banco de projetos de interesse público voltados para a ampliação e qualificação da PPAS no município, no cotidiano dos atos normativos e executórios do Conselho.

E é discutido recurso, e é aprovado recurso, mas não, vamos pensar assim: a Assistência Social tem dez milhões no ano para executar, vamos destinar um milhão para cada Secretaria, o que sobrar a gente divide entre as Entidades, ou, vamos dar dez milhões para as Entidades e vamos ficar só com um milhão, isso não é discutido no Conselho não. E deveria, sabe. É uma coisa que a gente já luta a um bom tempo por isso.

Os recursos e demandas orçamentárias da Assistência Social, necessitam estar alocados no Fundo e submetidos à aprovação do Conselho (RAICHELLIS, 2000). Os Conselhos, configuram-se como sendo um mecanismo de atuação democrática e participativa, que objetiva a práxis na política da sociedade e a atuação desta na gestão e no controle das políticas públicas. Tal ação do CMAS referenda-se na fala do Sujeito 02 e do Sujeito 05 inerente a percepção destes a respeito da função do órgão colegiado:

Então, [...] acredito que o Conselho, [...], é muito importante para que as coisas aconteçam na vida [...] dos usuários. É uma ferramenta muito importante para que as pessoas consigam receber aquilo que elas precisam e principalmente essa parte entre colocar o governamental e o não-governamental juntos para que cada um possa entender, né, essa correlação. Porque muitas vezes nós é que somos, é vou dizer assim, usuários, né, que somos os munícipes, né, que mora na cidade, a gente não tem dimensão de como é que funciona. Então, estando lá dentro a gente consegue perceber a importância desse trabalho e esta união entre os dois lados, né, para que possa ser trazida demandas reais e essas demandas possam ser realizadas, [...] (02).

Porque ele é um órgão que fiscaliza, entende, né. Não só que eles propõem, fiscalizam, controlam as ações, por exemplo [...], então, eu acredito que é importante por isso (05).

Assim sendo, o padrão de democracia que busca direcionar o arquétipo de Assistência Social consolidado no SUAS, interliga-se com o pressuposto de democracia participativa, a qual fundamenta-se em parâmetros e valores políticos diferenciados dos que embasam a democracia no seu caráter representativo.

Constata-se, com base na fala do Sujeito 04, que a administração pública optou por terceirizar a execução de serviços da proteção social básica e da proteção social especial de alta complexidade no âmbito da PMAS, e ao fazer isso beneficiou uma Entidade específica, a qual absorveu os Serviços terceirizados. Assim verifica-se que a administração pública escolheu terceirizar em detrimento de ela mesma executá-los com profissionais pertencentes à gestão municipal diretamente. Observa-se que a questão financeira a princípio não se colocou como entrave já que o recurso foi repassado à Entidade contratada, para além do fato de que a Entidade teve a sua disposição os prédios e instrumentos necessários para facilitar a efetivação dos serviços (carros, materiais de expediente e consumo, além da transferência de direta de recursos monetários que são destinados a SMAS na

modalidade de cofinanciamento e/ou portarias). Essa ação deu-se sem a administração pública ter efetuado o critério de partilha entre as Entidades cadastradas no CMAS e que possuem Termos de Colaboração com a Prefeitura, via SMAS.

Ao adotar tal ação a administração pública não priorizou o processo democrático na escolha e contratação de Entidade para execução de serviços no âmbito da PMAS, além disso, dispensou patrimônio público para uso da própria Entidade, não respeitando os princípios da administração pública que deve prezar pelo zelo do patrimônio público. Sabe-se que a legislação prevê a terceirização de determinados serviços da PPAS, mas não se verifica na documentação do CMAS, deste caso em análise, estudo de custos e benefícios desse processo de terceirização.

Tal ação deu-se com critérios que juridicamente a permitiram, tendo o CMAS o papel de validar esses trâmites, mas constata-se um processo de enxugamento da atuação pública direta dos serviços socioassistenciais. A lei preconiza que a primazia da condução da PPAS deve ser estatal, isso não impede ações de celebração de Termos de Colaboração, porém, nestes processos o interesse público e as diretrizes e princípios que legitimam a administração pública devem prevalecer. O CMAS precisa atuar no processo de monitoramento e avaliação desses procedimentos de contratação, numa ação em que deve prevalecer o melhor interesse público, com estudo de demanda, gestão orçamentária, compreendendo que é necessário avaliar até que ponto a administração terá vantagem em terceirizar o serviço ou ela mesmo executar, ponderando a qualidade dos serviços da PMAS ofertados à população:

[...] o valor ficou muito acima, como é um Termo de Colaboração com a Administração pública e a lei ela ficou, fica um pouco mais severa e, um pouco mais rígida, quando fala desses apostilamentos, desses adicionais, tudo. Foi calculado um valor que não fosse onerado a Administração pública, não entrasse aquela conflitos, Oh, não temos mais vagas, não tem como executar e, também foi pensado muito na questão da Entidade, [...] Vejo que esses valores são desatualizados, vejo que a realidade veio mudando, [...] essas questões de critério de partilha tem que sair dessas discussões do Conselho sim, [...] (SUJEITO 04).

Ao adotar tal postura a gestão municipal irá priorizar a PMAS com condução e execução estatal, isso tende a fortalecer a PPAS, considerando que no exemplo

acima mencionado a Prefeitura dispensou patrimônios públicos, já constituídos, de estrutura de mobiliário e material de consumo, para favorecer uma Entidade.

Salienta-se que mesmo a ação estando respaldada na legislação, pondera-se que o governo precisa adotar posturas que protejam o patrimônio público, isso não quer dizer que a população não está usufruindo dos mesmos, mas a que medida e por qual razão, tendo os recursos físicos e monetários, a administração pública não optou pela contratação direta de recursos humanos, visando a execução direta dos serviços terceirizados e não se constatou nos documentos analisados ponderações contundentes do CMAS a respeito disso, nem que o órgão colegiado acionou outros órgãos e/ou instâncias de apoio, orientação e até mesmo do sistema de justiça para clarificar este processo.

Considerando que mesmo o Termo de Celebração ter sido ratificado em período anterior aos documentos presentes nesta análise, o processo de acompanhamento e renovação do Termo, inclusive com aditivos de recursos é tema recorrente no Conselho. Carleial (2012) descreve que a criação da seguridade social, após a CF de 1988, veio justamente para implantar a atuação estatal frente à efetivação das políticas públicas, de modo que o CMAS deve atentar-se a esse processo.

É necessário que o CMAS atue no engajamento dessa ação, pois como pontuado não se verificou nos documentos e/ou falas de alguns sujeitos atos que impulsionem essa construção coletiva e democrática, demonstrando ao governo seu papel de parceiro do processo, e que de tal forma precisa opinar e defender os interesses da PMAS, qual seja, trabalhar em prol de uma PPAS pública e de qualidade, com a primazia da condução por parte do Estado, gerando uso adequado dos patrimônios e recursos monetários alocados no FMAS, conforme preconiza as legislações e normativas que rege a assistência social.

Torna-se preciso desconstruir o pressuposto do que Raichellis (2000) menciona, de que a situação que gera certa resistência da parte do governo e relação aos Conselhos não é necessariamente a sua existência, mas justamente o seu caráter deliberativo, e este assegurado por lei, já que ao fazer parte deste processo os procedimentos de apreciação e aprovação dos recursos possuem um tempo mais moroso, pois este mecanismo de análise é permeado pelo debate, que pode conter divergências de posições, ao passarem pela aprovação dos Conselhos, para que a participação social e a partilha de decisões sejam analisadas sob a ótica

da democracia, como algo que se soma ao fazer do poder público e melhor interesse da população que será beneficiária da PPAS.

Observa-se com base na Resolução 33 de dezembro de 2019 que a aprovação de contas de uma Entidade conveniada, inerente ao ano de 2018, foi aprovada apenas nesta data, o que pode representar morosidade no processo de análise documental e da responsabilidade de prestação de contas da Instituição ao CMAS. Compreende-se que compete ao CMAS redigir um Manual de instrução para as Entidades que contemple os prazos e critérios documentais, clarificando o processo de inscrição da Entidade, bem como de cancelamento da inscrição e, para além disso, que o CMAS cumpra estas normativas, para que estando a Entidade com qualquer irregularidade, extrapolando o prazo prescrito, tenha seu repasse de recursos suspenso e/ou inativado até adequação ou nova celebração de convênio.

O CMAS, as Entidades e o poder público devem ter como primazia o cumprimento da legislação, entendendo que os serviços sociassistenciais precisam ser ininterruptos para o bem-estar da população, todavia as partes necessitam cumprir com os prazos e alinhados com a função que este órgão colegiado representa. Ao adotar tal postura na condução dos procedimentos de inscrição das Entidades, processos de realização de possibilidades de convênios/parcerias entre o público-privado o referido órgão colegiado torna transparente a sua atuação frente a esta questão, além de possibilitar a agentes externos ao Conselho a realização do controle social, clarificando o campo de atuação da PPAS, a fim de evitar que se dialoguem a respeito de temas que não são inerentes a PPAS. Além disso, as Entidades ao acessarem o CMAS para cadastro terão clareza da função deste e do escopo de atuação da PMAS, bem como poderão ter acesso imediato as normativas municipais que legitimam e ratificam as legislações estaduais e federais que limitam e regulam a assistência social. O Conselho deve apresentar-se como um local estruturado de comunicação, deliberação e controle das políticas, neste caso refere-se a PMAS (TATAGIBA E TEIXEIRA, 2015).

Do mesmo modo as contas do FMAS do ano anterior também foram aprovadas apenas neste período. Outro ponto verificado na análise das Resoluções refere-se ao não uso de recursos financeiros em tempo hábil por parte da SMAS tendo como justificativa entraves licitatórios e/ou o uso de recursos próprios do município para a realização de ações, o que remete a ideia de que os valores monetários oriundos de coficiamento não foram necessários naquele período

apreciado e/ou não tiveram a sua aplicabilidade no tempo projetado, conforme a ação planejada e aprovada pelo CMAS.

Cabe ao CMAS desenvolver ações de monitoramento a respeito dos trâmites licitatórios, a fim de auxiliar a SMAS no processo, para evitar que recursos sejam devolvidos aos demais entes federados, seja ao governo estadual e federal. O uso de recursos próprios do município são de grande valia para a efetivação da PMAS, mas devem-se somar aos demais orçamentos, cabendo ao CMAS monitorar e avaliar a aplicabilidade desses recursos. Verifica-se que o conhecimento do CMAS a respeito dessas questões ocorre a partir das reuniões, geralmente ordinárias, de modo que a criação de um fluxo de acompanhamento e monitoramento desses procedimentos deveria fazer parte da função dos membros do órgão colegiado, a fim de evitar-se que recursos públicos sejam devolvidos a esfera estadual ou federal por falta de gerência e/ou uso em tempo hábil.

Salienta-se que com base na legislação que normatiza os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e, por conseguinte o CMAS, o órgão colegiado possui a função de conhecer a realidade social da população e deliberar ações e metas a serem pactuadas e realizadas inerentes a PMAS, seja de forma direta pela administração pública ou de maneira terceirizada, via Entidades. Assim, o CMAS precisa estabelecer um fluxo de atuação que contemple a efetividade de sua função frente a PPAS, considerando a fala do Sujeito 03, que pontua a relevância do Conselho no processo de efetivação da política pública.

O Conselho eu acho que de extrema importância, [...] ali é um local onde a sociedade traz as suas demandas, os seus potenciais, as suas necessidades e o governamental, ele de certa forma pode trazer uma resposta para isso, o que tá fazendo para suprir isso. Então, é um lugar de informação, de digamos, de ambos se informarem, de tá ciente do que tá acontecendo com a sociedade, o que está sendo feito pelo poder executivo, pelo governamental, né, pra solucionar isso. [...] É um local de saber o que precisa, o que que pode ser feito, de que forma está sendo feito, [...].

A atuação do CMAS precisa garantir a ampliação de acesso a serviços públicos de qualidade na PMAS, assim a devolução de orçamentos públicos pela falta de planejamento não se vislumbra como sendo uma ação efetiva dos responsáveis pela condução da PPAS, cabendo ao Conselho acompanhar e fiscalizar essas demandas no curso do processo e não apenas quando o tempo exauriu-se. Tal demanda atrela-se aos escritos de Faria (2004) em que o autor

pontua que se faz necessário conhecer para agir sobre o real, de modo que a construção e o monitoramento para a manutenção da PPAS requer do CMAS a edificação deste olhar atento e proativo em relação às questões que permeiam a efetivação da PMAS.

No que se refere aos documentos do CMAS inerente ao ano de 2020, obteve-se apenas a primeira ata, de um total de cinco reuniões realizadas. Em contato com a Secretaria Executiva acerca do não recebimento das demais atas, verificou-se que tais documentos não estavam disponíveis para acesso no período de coleta destes dados, entre os meses de Dezembro do ano de 2020 e início de Fevereiro de 2021 (Quadro 03 Apêndice).

Em razão da Pandemia do Covid-19 o CMAS teve suas reuniões suspensas durante alguns meses e, posteriormente os encontros foram retomados de forma remota, com base nas Resoluções 21, 22 e 23 do Conselho é possível depreender que foram efetuadas 05 reuniões ordinárias, conforme mencionado acima. Mas, esta análise enfoca a primeira reunião ordinária, a qual ainda deu-se de maneira presencial, teve maior adesão dos representantes não-governamentais, assim como observado na maioria das reuniões do ano de 2019. E o tema abordado foi inerente à recursos financeiros.

Do mesmo modo as reuniões das Comissões foram reduzidas, assim obteve-se acesso a ata do encontro da Comissão Permanente de Fiscalização e Monitoramento, a qual abordou a prorrogação dos Termos de Colaboração entre o poder público e Organizações da Sociedade Civil.

Com base nas ações pactuadas pelo CMAS no ano de 2020, publicou-se 23 Resoluções, em Diário Oficial da Prefeitura Municipal de Prudentópolis, com temas inerentes a aprovação de contas, reprogramação de saldos, prorrogação de Termos de parceria público-privado, aceite de cofinanciamento para ações em virtude da Pandemia do Covid-19.

No ano de 2020 teve-se acesso apenas a uma ata do CMAS, todavia analisou-se as 23 Resoluções emitidas, e conforme as ações de 2019, nesse ano não se vislumbrou atuações distintas. As pautas de apreciação do CMAS mantiveram-se, não houve chamamento público para celebração de convênio entre o poder público e a sociedade civil, renovando-se contratos já celebrados anteriormente. Devido a Pandemia do Covid-19 observa-se que o CMAS distanciou-se ainda mais da comunidade, pois se em 2019 sua atuação já era distante da

população, em 2020 essa logística manteve-se e/ou agravou-se, tal fato pode ser observado no acesso as atas, por exemplo. Ações nesta linha de atuação enfraquecem a participação social e, por conseguinte a função do CMAS. Verifica-se uma *performance* restrita do Conselho, num período em que a expansão deveria ser considerada, ponderando o Estado que se apresenta na atual conjuntura, em que se nota atos de enfraquecimento dos espaços de participação social.

Ao analisarem-se as atas das reuniões do CMAS nos anos de 2019 e 2020, as resoluções publicadas pelo referido órgão colegiado, observa-se que a maior participação do Conselho acontece no papel de aprovar as contas municipais, no que diz respeito aos recursos aplicados nos serviços, programas e projetos executados pela SMAS, sejam este de maneira direta pelo poder público ou por meio de convênios celebrados com Instituições prestadoras de serviço. Verifica-se acerca desta questão que em 2020 a ação do CMAS basicamente restringiu-se a estas duas demandas, compreende-se que se viveu neste período a Pandemia do Covid-19, mas mesmo no ano de 2019, apesar de verificar-se que a atuação do CMAS naquele ano foi mais efetiva e regular, constatou-se que o Conselho possui como ação primordial analisar contas, legitimar a pactuação de recebimento de recursos do governo estadual e federal, tanto à administração pública diretamente, quanto para as Entidades cadastradas no CMAS.

Observa-se que a paridade participativa no CMAS, por vezes encontra entraves, pois para além de existir a paridade entre sociedade civil e governo é preciso acontecer essa paridade no processo de discussão e tomada de decisão, ou seja, na efetivação de deliberações por parte dos conselheiros e conselheiras. As relações interpessoais e a falta de clareza da função do CMAS podem ser fatores que inibem e limitam a participação social, tornando os membros do CMAS nulos em muitos momentos de suas atuações. Verifica-se que o CMAS não desenvolve com regularidade iniciativas de capacitação dos seus membros, isso tende a enfraquecer a participação destes, não se encontrou registros documentais de iniciativas contínuas do poder público de ações de procedimentos permanentes de capacitação, o que enfraquece a função dos participantes do órgão colegiado.

Poulantzas (1980) descreve que o Estado, por meio de suas instituições e aparelhos ideológicos, reproduz a sua ideologia de poder, da dialética que permeia esta questão, considerando neste contexto o uso da lei em seu favor, e ao fazer isso, ao mesmo tempo proíbe ou permite, silencia ou dá voz. Essa ação reflete no

processo de concretização do Conselho, formação do colegiado, atuação deste, chamamento comunitário ou não, ou seja, formas que o CMAS aproxima-se ou não da comunidade.

Sem olvidar que Bourdieu (1989) afirma que o poder é simbólico, de modo que os sistemas simbólicos são instrumentos de conhecimento e de comunicação, com o intuito de integrar os homens no âmbito social. Ao deter o conhecimento, reger a maior parte das reuniões, apresentar a maior parte das pautas, detendo de certa forma o conhecimento e integralidade das ações. Considerando os autores supracitados tem-se o entendimento de que o Estado adota posturas que viabilizam e consolidam o seu poderio, de modo que se observa que muitos membros do CMAS não possuem clareza da sua função ou receio de questionarem, dialogarem de forma contundente a respeito dos temas, ao menos não se verifica memória descritiva nos documentos emitidos pelo CMAS, por exemplo nas atas.

Analisa-se que ao estar restrito aos seus membros e por vezes nem conseguir assegurar a participação de todos os conselheiros e conselheiras, o CMAS restringe-se a uma atuação que em determinadas situações apenas reitera decisões da administração pública, sem exaurir o processo de problematização das demandas, tomada de decisão, ponderando a paridade participativa. Ao adotar-se esta linha de condução do e no CMAS o fundamento da participação preconizado na CF de 1988 e legislações subsequentes passam a ser desconsideradas em sua plenitude, assim o processo democrático de construção conjunta da PMAS para consolidação da PPAS, por vezes perde o ideal de participação social.

Yasbeck (2009) ao estudar os Conselhos, considera que este Órgão colegiado torna viável e possível a criação de um espaço de discussão e tomada de decisão acerca da condução da Assistência Social, para que esta se materialize enquanto política pública. Uma vez que a busca por reconstruir o papel do Estado na vida social e econômica, numa atuação que não se construa numa linha de ação autoritária e corporativista, requisita-se a implantação de intervenções e práticas que possibilitem o fortalecimento da democracia (CARNEIRO, 2018).

O CMAS manteve sua linha de atuação fechada em seu ciclo de conselheiros e conselheiras, sem inovação, nem ao menos diante da Pandemia do Covid-19, já que neste momento muitos órgãos passaram a explorar de maneira mais efetiva os meios digitais de comunicação por exemplo, mas tal iniciativa não foi adotada pelo referido Conselho. O CMAS segue uma atuação mais formal e pontual,

e não de engajamento da comunidade na sua atuação, seus membros não vão além do seu espaço de atuação, qual seja a Sala dos Conselhos, com reuniões previamente agendadas, às vezes em caráter excepcional, com pautas focadas em demandas de orçamentos, em sua maioria.

Verifica-se que a participação social não teve visibilidade e fomento neste período no âmbito do CMAS, nem mesmo os membros do Conselho conseguiram participar em sua totalidade das reuniões e, por conseguinte do processo de discussão e tomada de decisão. Sabe-se que a Pandemia do Covid-19 distanciou a população, critérios de cuidado e saúde exigiu ações neste sentido, porém o CMAS não inovou na busca ou projeção de atos que fomentassem a paridade participativa, ações nesta perspectiva enfraquecem o controle social e a transparência dos atos do órgão colegiado.

No ano de 2021 o CMAS será recomposto, contará com novos membros, alguns dos que o compõe atualmente poderão ser reconduzidos, mas de modo geral o Conselho terá no segundo semestre do ano uma nova eleição e, portando novos conselheiros e conselheiras o formarão. Assim, é imprescindível que a função deste seja clarificada aos novos participantes deste o processo inicial.

Observa-se, ao analisar-se a fala de alguns sujeitos, que ao longo dos anos algumas possibilidades de realização de capacitação e assessoramento, foram dialogadas, porém nem sempre efetivadas. De acordo com o Sujeito 04, acompanhamento técnico do CMAS vem sendo analisado, mas até o momento, não se teve na prática algo concreto efetivado, a não ser capacitações pontuais, sugestões de cursos, entretanto nem todos os membros participam, o que se relaciona com o grau de interesse e comprometimento de cada sujeito. Ações nesse aspecto refletem no trabalho direto do CMAS, buscar conhecimento e fazer uso para aperfeiçoar a prática deveria ser algo ordinário no âmbito do Conselho.

Ponderando que a LOAS (1993) e suas alterações posteriores, bem como as normativas que regulam o SUAS pontuam que é papel do Órgão Gestor da SMAS adotar estratégias que criem fluxo de capacitação aos membros do CMAS, verifica-se que tal ação é pontual e, portanto fragmentada, muitas vezes com ações que são indicadas pelo governo estadual ou federal, não se observou registros concretos de atuação do governo municipal nos procedimentos de capacitação e assessoramento do CMAS em sua totalidade:

[...] será que eles leem isso, será que eles não leem isso, aí a gente todo ano, todo semestre, toda Conferência, que é cada quatro anos ou a cada dois anos extraordinariamente, nós conversamos sobre fazer aquela avaliação do plano ou avaliação das demandas da Conferência passada e isso também a gente não faz e deveria fazer, [...]. [...] colocar pessoas proativas, pessoas que não tenham questões de ah, de perseguição ou medo ou é, ou, dever favores ou querer favores lá, que também é muito importante (SUJEITO 04).

[...] Ler, uma coisa e outra eu li...Eu acho bem bacana quem se entera do assunto, então, imagina uma capacitação como seria legal (SUJEITO 05).

Ao verificar-se a questão de possíveis interesses dos participantes dos Conselhos, ponderando os escritos de Faria (2011), em que o autor ao mesmo tempo em que alerta que a gestão social democrática requer dos sujeitos envolvidos no processo engajamento, e este envolvimento também precisa acontecer no nível afetivo, conforme já sinalizado anteriormente, para que a ação tenha valor material e emocional ao indivíduo, existindo assim comprometimento com as demandas que chegam para sua apreciação e com as ações que projetam. Portanto, a partilha de responsabilidades necessita ser coletiva e para, além disso, construída de forma coletiva.

6.2. A Paridade e a participação social no Conselho Municipal de Assistência Social

A participação social encontra-se respaldada como direito do cidadão na CF de 1988, na estrutura legislativa do Estado democrático de direito e, por conseguinte é um dos fundamentos da PPAS. De modo que os Conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como órgão colegiado que requer paridade participativa entre o poder público e a sociedade civil, porém, conforme discutido abaixo, esta participação apresenta-se de maneira ainda restrita, considerando os entraves que encontra para se efetivar plenamente no cotidiano do CMAS. Na sequência poderá ser possível constatar que apesar de se ter a paridade respeitada no referido órgão colegiado, em determinadas circunstâncias ela ocorre mais de maneira pró-forma, do que respeitando e validando o real fundamento da participação social, existe uma falta de clareza por parte do poder público da real função do CMAS, ação esta que em determinadas ocasiões é intencional, ao mesmo tempo que se tem um distanciamento social e político do Conselho da população em geral.

Gohn (2001) descreve os Conselhos como um espaço de participação que possibilita a articulação entre a sociedade e a administração pública e, desta relação traçam-se ações e estratégias que gestam e regulam os gastos públicos, assim a conexão entre as partes, qual seja poder público e sociedade civil é de fundamental importância. Essa percepção é referendada na percepção dos Sujeitos 03 e 05, a respeito disso ambos expõem que a paridade, a participação conjunta formada a partir dessa articulação visualiza-se no âmbito do CMAS e revela uma função significativa:

a paridade é bem importante, visualiza que ambos os lados podem dialogar, mas sente que mais setores poderiam ser ouvidos, contudo entende que a divisão de vagas permite um número limite. A paridade dá mais força e requer participantes atuantes e empenhados em resolver as demandas que chegam até o CMAS. A intersectorialidade é de grande valia, diálogo com mais ouvintes, outros conselhos e setores é essencial e dependendo da pauta acontece. (03)

A paridade favorece o diálogo. (05)

Assim sendo, observa-se na fala dos sujeitos participantes da pesquisa que existe o critério da paridade no CMAS, porém não de forma ampliada, ou seja, cumpre-se o que a legislação prevê, com a composição de igualitária, considerando a diversidade dos membros, entre o governo e a sociedade civil, mas não se vislumbra paridade participativa, existe o espaço de interlocução, mas a própria fala dos participantes revela que a participação poderia ser ampliada, para além dos membros natos do Conselho, para que a intersectorialidade entre as políticas e do mesmo modo entre os demais Conselhos acontecesse. Ao não existir de maneira contínua a comunicação entre os sujeitos, as demandas não são consideradas em sua totalidade, uma vez que o processo de levantamento destas, de discussão e tomada de decisão compromete-se, já que o contato entre os próprios membros do CMAS não se efetiva de forma concreta e duradoura, tampouco a interação com demais órgãos colegiados que podem auxiliar na construção da PMAS. Ações neste aspecto tendem a tornar o real não percebido, observando na sua materialização, qual seja, no cotidiano dos indivíduos.

Atuações nestas circunstâncias podem gerar descaracterização das reais reivindicações da população usuária da PPAS. Além disso, ao ter-se um espaço de fala pouco ampliado e/ou efetivo, quem efetivamente conhece o real, tem percepção das necessidades e questões que requerem atuação da PMAS pode não ser

considerado, uma vez que a representatividade torna-se pouco efetiva, ao mesmo tempo em que o CMAS não amplia seu campo de atuação, formas de ouvir a população, as políticas intersetoriais que poderiam viabilizar uma construção e aplicação mais eficiente da PMAS.

A NOB/SUAS (2012) declara em seu Artigo 84 que os Conselhos de Assistência Social, deliberativo, possui uma função programado no SUAS, com agentes que participam da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, em sua totalidade de atuação. Assim a paridade apresenta-se de maneira benéfica e propícia a relação democrática entre Estado e sociedade civil, para que a construção da política pública seja de fato coletiva, abrangente e democrática. O Sujeito 01 comenta que:

A paridade é benéfica, mas é necessário ter maior cobrança das representações, para que cumpra seu papel. Existe membros relapsos na sua função, sem assiduidade, faltas com justificativas incoerentes, posicionamento. Legalmente o Conselho é bacana e legal, mas na prática existem lacunas. O avanço é visível, mas o acesso ainda é deficitário.

Assim o comprometimento dos membros do CMAS também deve ser parte efetiva do processo de participação social, para além de ter-se o espaço de efetivação da participação, faz-se necessário participantes conscientes do seu papel e comprometidos com a sua atuação, a partir desse comprometimento há tendência de desenvolver-se ações que fortaleçam o Conselho e, por conseguinte a PPAS, considerando a execução do controle social.

Desde a CF de 1988, e as legislações subsequentes referendam a necessidade do CMAS ser paritário, mas para além de cumprir-se a lei na concretude da ação, é preciso que tal situação materialize-se na prática. A fala do Sujeito 01 apresenta elementos que requerem a reflexão a respeito de que paridade fala-se, tem-se no âmbito do CMAS, pois nem sempre a normativa consegue dar conta da totalidade de ações e vivências dos sujeitos que compõem o referido órgão colegiado, ponderando as demandas e funções que o CMAS precisa desempenhar. Observa-se que determinados membros do Conselho ainda não possuem clareza da sua atuação, qual a real relevância da ação desempenhada pelo CMAS na construção, monitoramento e avaliação da PMAS. Pode-se perceber que não há efetividade na participação dos membros do Conselho, considerando que há desconhecimento das funções constitucionalmente estabelecidas a este órgão

colegiado, por parte de alguns conselheiros e conselheiras, as quais dizem respeito a autonomia, reconhecimento e cidadania dos sujeitos atendidos pela PPAS e não a função do assistencialismo e/ou voluntariado na ação concreta do Conselho, que culmina na construção da PMAS.

Esse processo de diálogo sistemático entre o poder público e a sociedade, encontra-se alinhado ao fato de que se analisar a estrutura do Estado, suas ações e pactuações. Recordando-se dos escritos de Poulantzas (1980), observa-se que nenhum sujeito está imune a atuação estatal, já que este Ente materializa interesses particulares e do mesmo modo coletivos, ao gerenciar e atuar nos setores econômico, social, político e jurídico. Neste sentido, um espaço como o CMAS é a possibilidade da efetivação de um ambiente de diálogo aproximado entre as partes que o compõe, na tentativa de alinhar a construção e materialização da PPAS ao bem-estar da população, em que da ação dos membros do CMAS possa resultar em respostas efetivas e garantidoras de direitos aos sujeitos, destinatários da referida política.

Neste íterim recorda-se dos movimentos sociais como mencionados por Raichelis (2000; 2001) ao teorizar sobre o processo de participação social em que reitera a importância desse pressuposto contempla de forma plena os sujeitos, para que a partir dos movimentos sociais a paridade participativa, conforme abordada por Fraser (2007) consolide-se. Para que a organização da sociedade civil consiga fazer o enfrentamento ao Estado que se apresenta, assegurando um espaço de fala e paridade entre as partes, a ponto deste Estado ceder ao processo de diálogo com a sociedade civil, a fim de que a construção das políticas públicas efetivem-se de forma a dar visibilidade e resposta às demandas da população, para que então, concretize-se direitos, é neste percurso que se gesta ou deve-se gestar a PMAS por exemplo no Conselho.

Todavia para que este espaço efetive-se como *locus* de construção, monitoramento e avaliação da PPAS, é imprescindível que a paridade de fato e de direito aconteça, ou seja, para além de materializar-se de maneira pró-forma em determinadas circunstâncias, ela precisa efetivar-se no cotidiano do CMAS, isso requer a presença de conselheiros e conselheiras capacitados e cientes da sua função neste espaço de direito e democrático.

Vislumbra-se que no bojo do CMAS alguns sujeitos compreendem a sua função, de maneira mais clara e apontam críticas em relação a sua prática, visando

a construção futura de um órgão colegiado mais atuante e efetivo. Neste íterim o Sujeito 01 fala a respeito da função do CMAS que na sua concepção:

[...] o papel é de suma importância, a atuação de um Conselho efetivo, né, nas políticas públicas, porque através dele a gente consegue muitos benefícios e muitos avanços também, em todas as políticas, em todas as esferas na verdade. É, infelizmente tem muitos membros é que não tem uma visão clara desse Conselho, é daí, tipo né... a gente vê falta em reuniões, descomprometimento, né. O que enfraquece na verdade um Conselho. Na formação de uma Comissão, por exemplo, né, tem que ficar pedindo, implorando para a pessoa fazer parte, né. Sendo que é um bem para todos, né, tanto da parte governamental quanto não-governamental, as pessoas deviam ter mais consciência do bem que isso tem à sociedade, para o usuário, né, e à política de assistência como um todo.

A fala do Sujeito 01 reflete-se nos escritos de Faria (2011) em que gestão social democrática para ser concretizada necessita do engajamento dos sujeitos, e este envolvimento requer também a sua materialização no nível afetivo, já que é necessário que os sujeitos sejam emocionalmente comprometidos com as demandas e com as ações que almejam executar. A atuação dos sujeitos para ser efetiva requer deles a real compreensão a respeito da ação que irão desempenhar, ter clareza da função, do *locus* de atuação do CMAS, da importância de existir a paridade entre governo e sociedade civil, para além da questão formal, efetivando-se na prática do Conselho, permitirá aos membros sentir-se parte deste órgão colegiado e, por conseguinte atuar em prol das causas e demandas apreciadas e gestadas no âmbito do CMAS, isso refletirá na concretude da PMAS.

Alinhado a essa questão Faria (2011), fazendo uso dos escritos de Vargas de Faria (2003), pontua que a participação paritária do homem no processo de tomada de decisões de forma coletiva, precisa considerar o controle dos sujeitos na tomada de decisões que lhes são particulares, adicionado às questões sobre as quais estas deliberações são necessárias, ponderando o nível político que esboça as questões objetos das decisões que são tomadas. Neste, contexto é imprescindível aos sujeitos o acesso e o domínio das informações e, para, além disso, que este processo de fato possibilite aos indivíduos condições mínimas para que eles possam compreendê-las, de modo que o ato de participar seja qualificado.

Desta forma, apesar do CMAS cumprir com o pressuposto legal da paridade de participação não é capaz de promover a integração plena entre seus membros, não divulga suas ações à comunidade de modo a dar à população conhecimento de

sua existência e atuação, mas para além disso, realizar o chamamento e engajamento dos sujeitos na construção e efetivação da PMAS.

Esta questão de falta de participação externa não é a única demanda deficitária no CMAS, uma vez que seus próprios membros, mesmo tendo a garantia do espaço de fala, por vezes não fazem uso dele, podendo-se afirmar que em determinadas circunstâncias falta aos membros autonomia e participação de forma concreta. Atuações realizadas de forma incipiente, considerando que o desconhecimento ou o conhecimento superficial do real inviabiliza a tomada de decisão que efetivamente contribuirá para o processo evolução social e enfraquecem a paridade participativa. As atas, apesar de não apresentarem uma memória descritiva das reuniões em sua totalidade, nos momentos que existe o registro de falas, pontuações, diálogos, em sua maioria referem-se a assuntos abordados por representantes do setor governamental, em segundo lugar, observa-se representantes das Entidades. Fatores estes permitem analisar que o CMAS apesar de estar consolidado e regulamentado não é capaz de promover a paridade participativa e, por conseguinte a participação social nos pressupostos que esta precisa acontecer.

Em complementariedade a discussão a respeito da função do CMAS e suas projeções os Sujeitos 02 e 03 afirmam que:

[...] é muito importante para que as coisas aconteçam na vida daqueles que... dos usuários. É uma ferramenta muito importante para que as pessoas consigam receber aquilo que elas precisam e principalmente essa parte entre colocar o governamental e o não-governamental juntos para que cada um possa entender, né, essa correlação [...]. (02)

[...] são de fundamental importância, porque através desses conselhos tanto o a parte governamental pode trazer, a sociedade, o as questões que são, que tão imperando no momento, que são mais importantes, como a sociedade pode fazer isso e o técnicos, o pessoal que tá lá do governamental, pode também tá tentando traçar junto com a administração uma forma de melhorar, de ajudar, a corrigir e melhorar certos pontos necessários. (03)

Percebe-se que as falas dos sujeitos supracitadas aparecem de forma retórica, ou seja, replicam o que se espera da atuação do CMAS, ponderando os objetivos para o qual este espaço foi institucionalizado. Contudo, analisando-se as falas e a documentação do referido órgão colegiado observa-se que nem sempre na prática verifica-se a réplica do que é esperado do CMAS, já que não é a todo o

momento que os membros apresentam clareza da sua função, compreensão total das pautas tratadas nas reuniões e ao mesmo tempo não se vislumbra levantamento de demandas *in loco*, ou seja, em conjunto com a população de forma descentralizada, ao menos tal movimento de contato com a comunidade não se registra nos documentos expedidos pelo CMAS, por exemplo, nas atas.

Tais questões encontram-se alinhadas aos escritos de Duriguetto (2008) ao abordar a importância da conexão entre a sociedade civil e o Estado. O espaço de diálogo sistemático entre as partes favorece a expressam das demandas e a adoção de medidas que darão respostas a elas, por meio da atuação estatal. Entretanto, conforme pontuado acima, nem sempre o CMAS dá conta na sua prática de assegurar a paridade participativa, uma vez que sua atuação gesta-se de maneira mais restrita aos membros e, por vezes, os próprios sujeitos participantes do órgão colegiado apresentam dificuldades de participar e/ou compreender a função que exercem naquele espaço de participação. Por conseguinte, o processo de levantamento de demandas, discussões e tomada de decisões no âmbito da PPAS pode tornar-se falho e não representar o real concreto, ou seja, as reais questões da população que requisitam atuação do poder público.

O Estado ao possibilitar a criação e manutenção dos Conselhos gestores de políticas públicas materializa a ideia de Estado democrático e de direito (SIMÕES, 2013). Uma vez que ao contar com esse mecanismo de participação social, rompe com a lógica de que a sociedade será apenas receptora das determinações daquele. Mas, ainda observa-se certa resistência em compreender o real papel do CMAS. O Sujeito 04 chega a pontuar que:

Existe um pré-conceito, um preconceito em relação ao papel do Conselho.
Um medo em relação a dialogar sobre os recursos... perseguição....

O poder público ainda necessita avançar na compreensão real e concreta para que os Conselhos foram gestados.

De fato a partir da criação dos Conselhos desde a CF de 1988, institucionaliza-se no Brasil esse espaço para a participação social, mas para além disso, é preciso vivenciar tal ação na prática. Observa-se a partir da fala do Sujeito 04 que existem entraves ao reconhecimento pleno do referido órgão colegiado. A administração pública, em determinadas pautas e conduções de serviços, ainda não

compreendeu ou não deseja compreender a real função do CMAS. Ao adotar essa postura em relação ao CMAS, para além do fato concreto de entender o processo, partilhar responsabilidades com a sociedade, permitir que o controle social aconteça da forma como o Estado democrático de direito preconiza, verifica-se que atuações neste sentido podem enfraquecer o Conselho na efetivação da participação social institucionalizada, essa postura impossibilita a paridade participativa e, por conseguinte, a democracia.

Nesta percepção, Fraser (2007) descreve que se observam certos empecilhos de cunho político à paridade participativa, esses obstáculos estão no processo de tomada de decisão, fazendo com que em determinadas situações alguns sujeitos sejam impedidos de participar ou não tenham a possibilidade de participar de maneira ampliada, isso transforma-se num fator de injustiça, uma vez que não assegura para certas minorias o direito de fazer parte, logo a ampliação da democratização é primordial.

O aumento do acesso ao CMAS, a capacitação real dos membros, a efetivação plena da paridade participativa tende a fortalecer a democracia e com isto a PMAS, uma vez que os usuários, trabalhadores, gestores da PPAS poderiam alinhar-se e estar em consonância na realização do controle social, o que culminaria na construção, monitoramento e avaliação da política pública, o que poderia tornar a cobertura dos serviços socioassistenciais mais abrangentes e de qualidade, havendo a possibilidade de garantia aos direitos sociais.

Este processo de inclusão direta e de forma sistemática da sociedade civil nos espaços de decisões do poder público objetiva romper os ciclos de ações estatais de maneira diretiva e imposta. A ideia do controle social com a participação de distintos atores sociais encontra-se alinhada à concretização do Estado democrático de direito. Raichelis (2011) pontua que esta aproximação e entrosamento tem o intuito de romper com a tradição autoritária brasileira, autoridade esta não apenas presente na relação estatal, mas também na convivência social, na cultura política com atuação patrimonialista, familista e clientelista.

O Conselho é um espaço de participação plural e, portanto heterogênea, considerando os participantes entre governo e sociedade civil, de modo que este órgão colegiado é uma arena de negociação, logo permeada por conflitos, já que é composto por sujeitos distintos, os quais apresentam interesses difusos.

Martins (2009) esclarece que nesta ação participativa ocorre a projeção de ações que refletem anseios particulares e/ou circunscritas a Instituição que representam no âmbito do Conselho. Assim o CMAS pode se transformar num espaço de embates políticos, de conceitos, significados e desfechos políticos.

Compreende-se que o poder público deve priorizar a efetivação de respostas às demandas apontadas pelos cidadãos, considerando que este processo de atuação assegura o acesso a direitos sociais, como preconiza a PNAS (2004) e demais normativas que regem a referida política. Além disso, ao decidir-se de forma pontual e sem um processo deliberativo e democrático os critérios da administração pública podem vir a serem desconsiderados e/ou cumpridos parcialmente, uma vez que pelos princípios que regem a administração pública a PPAS deve ser executada de forma prioritária pelo Estado, ofertando serviços, programas e projetos de qualidade e contínuos a população, ponderando as demandas que se apresentam, tanto na área urbana quanto rural, avaliando o grau de satisfação dos sujeitos que recebem os serviços públicos, a fim de que a política pública seja executada de forma a atender aos interesses da coletividade dos cidadãos.

No que se refere ao discurso dos sujeitos, nem todas as atas possuem a sequência de diálogo estabelecidas nas reuniões, com discussões entre os membros, já que os documentos possuem redação pontual na grande maioria, conforme já pontuado anteriormente. Venâncio et al. (2015) discorre que caracterizar os participantes, seu processo de diálogo, que representa a concretude da prática, revela a realidade construída pelos sujeitos. Ações deste porte materializam a prática do indivíduo, possibilitando a ele e a terceiros compreenderem a totalidade da ação efetuada, sentindo-se reconhecido no discurso e na efetivação do seu trabalho.

A respeito da atuação paritária e adoção de estratégias de diálogo no transcorrer das reuniões do CMAS o Sujeito 03 discorre que:

Então, as reuniões que eu participo, eu acredito que haja uma participação de ambos os lados, é que claro, que o setor governamental coloca uma pauta, então eles apresentam e colocam em discussão, o pessoal pergunta. Então, eu acho que a reunião é bem interessante, é a participação de todos. Assim, as que eu participei, eu achei que houve uma boa interação entre governamental e não-governamental. Agora, não sei dizer se em todas acontece isso, mas nas que eu participei achei interessante. Tem os dois lados.

Nas reuniões não se nega o direito de participar, não é sobre isso que se deve questionar na totalidade do CMAS, mas sim até que ponto essa participação, esse processo de diálogo é considerado. E para, além disso, como que a compreensão da participação social é gestada e organizada no bojo do CMAS.

Tal atuação reflete-se no discurso do Sujeito 04 ao comentar a respeito da conexão entre os membros e do processo indicativo da composição destes, que representam a administração pública:

Normalmente, assim, são cargos de confiança que realmente, que vá discutir o ponto de vista do prefeito, o ponto de vista de um secretário, [...], qualquer deslize ou qualquer fala um pouco conturbada lá, há esses manejos, [...], o período de troca de secretário, troca de algum outro secretário ou até mesmo troca do prefeito, isso faz com que alguns servidores saiam das suas representatividades, [...]. Normalmente, a gente segue o que está na lei. [...], a gente tem conversado com as pessoas, pensa no que aquela pessoa pode contribuir ao Conselho, mas antigamente era só quem era realmente de confiança, era para bater boca e defender interesse praticamente daquela pessoa que estava na Secretária, nãooooo da Secretaria, da política pública, do usuário, sabe.

Analisando-se a fala do Sujeito 04, constata-se que a indicação dos membros governamentais ao CMAS possui alinhamento com os interesses do governo, verifica-se que existe um processo de escolha nos últimos tempos mais focado para a efetivação da política pública, mas muitas composições do CMAS eram atreladas a interesses da gestão vigente, nem sempre priorizando a PPAS. Todavia a fundamentação da participação social, da paridade, da função do Conselho precisa estar mais alinhada e compreendida pelas partes, pois apesar da fala do Sujeito 04 apresentar relatos de um avanço no processo de indicação de representatividade.

As atas e a fala dos demais membros não revelam progressos tão significativos, no que se refere a função concreta e real do CMAS, já que ele apresenta-se, como descrito anteriormente, de forma mais formal e restrita a temas específicos na sua atuação. Defender o interesse público é para além de interesses pessoais, é construir com eficiência e eficácia a PPAS, a representatividade no âmbito do CMAS requer isso.

Observa-se que a prática do CMAS acontece de maneira regular, porém ao escutar os sujeitos percebe-se que nem toda ação conjunta no âmbito do CMAS é de maneira satisfatória ao coletivo ou realizada no alinhamento de respostas coletivas para todos os sujeitos. Existindo temas discutidos e apreciados, bem como

atuações dos membros que remetem a interpretação de um CMAS mais fiscalizador ao mesmo tempo em que é cumpridor de tarefas, às vezes já decididas no âmbito da administração pública, em que sua função está mais para referendar pautas do que necessariamente de debatê-las e aperfeiçoá-las ou até mesmo refutá-las.

Ações nesse sentido tendem a desqualificar a função democrática do CMAS, uma vez que ocorre intervenção direta da administração pública, tendo o Conselho apenas a demanda de referendar a decisão daquela, sem considerar o processo de participação social. Não se nega a importância da função de fiscalizar e monitorar o orçamento público, mas o controle social e a PMAS deve ir para além de ações apenas nesse critério de participação e/ou atuação.

Poulantzas (1980) orienta os sujeitos a refletirem e indagarem acerca dessa relação que permeia a conexão entre a sociedade civil e o Estado, perguntando-se qual ideologia fundamenta essa conexão, e, por conseguinte qual o real função do Estado nesse processo.

Indagar-se a respeito da atuação e de formas de efetivá-la faz parte do processo de ser membro do CMAS, isso fundamenta e fortalece a participação social, logo os indivíduos participantes precisam empregar esforços para que isso se consolide no dia a dia. O Sujeito 04 relata que:

[...], falta um pouco é [...] proatividade, esse, além desse protagonismo do próprio conselheiro. [...]. Mas, seria muito interessante eles participarem mais ativamente, [...] eu estou também como conselheiro me auto-fiscalizando, então, às vezes eu falo, Oh, nesse quesito eu prefiro me eximir, eu não participo dessa análise, vou para alguma outra análise, de alguma Entidade ou de alguma outra questão. [...] parece que quando a gente fala da administração pública, a administração pública tem aquele entendimento que é uma perseguição, porque que estão falando daquele dinheiro, que que eles querem daquele recurso, que isso não compete a eles, mas compete, então, tem essa questão de um pré-conceito, um preconceito, um medo, nesse sentido, e eu não vejo dessa forma [...].

Constata-se que alguns membros conseguem construir um olhar mais apurado a respeito da sua função dentro do órgão colegiado, mas nem todos os representantes têm clareza desse processo, de modo que fortalecer o entendimento da função significa estimular a participação social, uma vez que o espaço de pertencimento e reconhecimento estará delimitado e compreendido pelos sujeitos. Portanto, na prática do CMAS faz-se necessário observar tais atos, para que os conselheiros e conselheiras efetivem a paridade participativa.

A administração pública tem o papel de instrumentalizar, capacitar o CMAS, mas para isso necessita ter clareza do órgão colegiado na finalidade para o qual foi gestado, qual seja, a ampliação da cidadania, considerando o Estado democrático de direito e os pressupostos da CF de 1988.

Requer-se dos conselheiros e conselheiras atos e pronunciamentos que tragam o CMAS para a arena pública e de forma democrática, ponderando o pressuposto de controle social, desmistificando saberes errôneos, em relação a real função do órgão colegiado a respeito do tema, qual seja a PPAS, para que a participação social e o controle social efetive-se de fato e de direito, respeitando-se o que Fraser (2007) nos expõe inerente a paridade participativa e o processo de reconhecimento dos sujeitos nesta questão. De igual modo a administração pública necessita viabilizar a efetivação e concreta do CMAS.

Na visão de Fairclough (2001) o discurso possui uma relação ativa com o real, assim toda linguagem reflete a realidade a partir do significado que o sujeito dá a ela, considerando a sua atuação e vivência.

A ação realizada pelos sujeitos, ou seja, que estabeleça relação duradoura com o homem transforma de imediato a estrutura de condição da vida humana. Assim, toda atividade realizada pelo sujeito, de alguma forma irá o condicionar, pois esta conexão entre 'coisa' e humano, permite por parte daquela apropriar-se como parte da condição humana (ARENDDT, 2007).

A prática do CMAS apresenta o real vivido pelos sujeitos que o compõem, que se funda a partir da relação ideológica estabelecida na relação entre a administração pública e a sociedade, de modo que o Sujeito 05 declara que:

[...] todo mundo tinha voz, né, para falar...E na minha opinião, acho que todos entendiam o que tava acontecendo". Quanto a questão de quem conduzia a reunião diz "[...] era da Secretaria, [...].

Fairclough (2001) descreve que a análise de um discurso, ponderando a prática discursiva, mesmo sendo particular do sujeito, faz referência aos processos vivenciados pelo sujeito, no e do contexto que está emitindo seu discurso, e esta alusão é embutida do processo econômico, político e social, que permeia a instituição a qual ele é membro. Tanto que o Sujeito 05 ao comentar acerca do papel do CMAS e a lógica da participação discursiva que:

Ah, eu acho que é bem legal assim. É uma coisa que favorece sim porque tem 50% pra cá e 50% pro outro lado... bem justo, na minha opinião.

A não divulgação do CMAS, retoma-se, neste momento, pois tal ação encontra-se alinhada ao fundamento da participação social, uma vez que o processo de transparência das ações do CMAS, poderá gerar maior compreensão da sua função, ter mais clareza da sua existência e das suas ações frente a efetivação da PMAS, desta feita, oportunizará a possibilidade de um engajamento da população em torno do PPAS, bem como poderá tomar conhecimento efetivo da importância social do CMAS como espaço para reivindicar e acompanhar a efetivação dos seus direitos no escopo dessa política.

Este processo de não divulgação do Conselho, na totalidade de suas ações, na demonstração da sua real função para a comunidade municipal, revela um interesse, que permeia esse fazer e não fazer, ao restringir-se num espaço específico de atuação ou tratar de temas mais correlacionados a pautas pontuais como observado nos documentos do Conselho, o pressuposto de participação social não se amplia e não atinge a população de forma abrangente, isso pode aparentar a não representação do real, ou seja, o CMAS, por vezes não terá conhecimento das reais demandas da população usuária da PMAS, chegando a desconsiderar as características dos sujeitos e as diferenças existentes no território municipal. Isso também se reflete no entendimento de alguns conselheiros e conselheiras, os quais não possuem clareza ou real apropriação da função do CMAS, não se quer dizer que alguns participantes não tenham acesso ao discurso preponderante, qual seja, o propagado pela administração pública, considerando que os agentes públicos sempre sabem o que e como fazer, atrelado a hipótese de que sabem e respeitam o melhor interesse do cidadão.

Constata-se que o CMAS necessita ter nitidez do que de fato significa a fundamentação da paridade participativa, que ela vai para além do pressuposto de garantia de voz, mas está interligada ao processo de diálogo, de reconhecimento dos sujeitos, de expressão de opinião, de acatamento de ideias e pontuações, para a construção coletivas de consensos que atendam aos interesses coletivos e de bom uso dos recursos públicos em benefício da coletividade.

Quando não se tem ampliação do espaço do CMAS para além da Sala dos Conselhos, possibilidades de acesso à comunidade, mediante a divulgação das suas ações, este órgão colegiado não ganha visibilidade nem força no bojo social,

logo se torna apenas pró-forma, em muitos procedimentos inerentes a administração pública. Para os autores mencionados neste processo teórico existe uma intencionalidade na escolha da condução desses processos, sejam na ampla divulgação de ações ou na falta disso.

Verifica-se que o CMAS exclui-se da população, no sentido de que não amplia a sua atuação a comunidade, logo seus atos são restritos e interligados as demandas do poder público em primazia, deixando de atuar numa linha propositiva e de construção coletiva da PMAS, apesar da sua formação ser constituída de maneira paritária.

Poulantzas (1980) indaga-se acerca da possibilidade de algum sujeito não ser atingido pela atuação estatal na atualidade, considerando que o Estado manifesta diversos interesses, entendendo aqui o Estado formado pelos setores econômico, jurídico, político e social. Assim pode-se dizer que nenhum cidadão, encontra-se aquém da atuação estatal.

O Sujeito 04 chega a pontuar que dentro do modelo gestado de competências e atuações do CMAS verifica-se que algumas ações adotadas geram um impacto na sociedade e este:

[...] que eu vou ter um impacto socioeconômico, até sociopolítico nisso e vou deixar o resto ali para outras finalidades, enquanto a gente poderia ter repensado todos os critérios, reordenar o SUAS [...].

Posicionamentos desta perspectiva revelam em seu entorno desejos individuais em detrimento do coletivo, ao estar num órgão colegiado de efetivação da PMAS, de caráter democrático que prevê a participação social, e delimitar a atuação por opções que geram impacto que repercutem retorno a um grupo em detrimento de outrem e/ou em prol da administração pública no sentido do grupo que se encontra gerindo o poder e não no entendimento de construção efetiva da política pública e efetivação de direitos como o real concreto requer da PPAS, ponderando as demandas por direitos sociais da comunidade.

O Estado legitima a divisão existente entre o saber e o poder, de modo que é imprescindível compreender esta relação, e os caminhos que ela percorre e/ou direciona, já que nas palavras de Poulantzas (1980) ela revela o interesse de uma classe em relação à outra.

Nesta linha de conhecimento a analogia entre o saber e o poder, revela o domínio de um saber e de um discurso, estes estando a serviço do que Poulantzas (1980) nomeia como sendo a ideologia dominante, em que se vive uma exclusão do discurso das massas, de modo que o Estado assume a função de Sábio-locutor, imperando a sua organização e direção, a ponto desta relação de poder e saber legitimar-se como sendo o pensamento social.

No caso do CMAS não quer dizer que as ações não reflitam na vida dos sujeitos, considerando que existirá a PMAS, todavia essa política pública quando construída de maneira coletiva, atendendo as necessidades dos beneficiados pela política, oportunizando a participação social, tende a estabelecer a possibilidade de conhecer *in loco* as demandas da população e a partir da fala dos próprios sujeitos, analisando a pluralidade de saberes e pensamentos, já que ações nesta perspectivas tendem a refletir o real concreto ao qual a PPAS e destina e com isso o órgão colegiado aproxima-se da comunidade, favorece a participação social e a paridade participativa, gerando transparência nas ações da administração pública.

O Sujeito 02 relata a dinâmica do CMAS, de modo que em sua fala observa-se um discurso que ora verbaliza ter uma compreensão acerca do papel e atuação do CMAS ora apresenta uma crítica a respeito do real conhecimento deste Conselho para além dos agentes que o compõem, ao passo que em sua fala não se reconhece diretamente como parte do grupo que representa:

Eu acredito que eles tentam, né. Eles se esforçam para que isso aconteça, mas a gente sabe que assim, não é só deles que depende [...] esse conhecimento, [...]. [...] cada necessidade é trazida, né, para o pessoal ali do Conselho, eles fazem análise, então acredito que eles tentam, né, e, de forma geral acredito que em alguns aspectos, eles conseguem sim, [...] realizar o melhor que eles conseguem.

Esse posicionamento revela a falta de capacitação, o que reflete no não engajamento dos indivíduos frente às demandas que chegam, bem como na adoção de um colegiado que não é propositivo, mas mantêm-se numa atuação mais de referendar pautas da própria administração pública, ou detêm-se a demandas muito específicas, como pode-se observar nas Resoluções emitidas pelo CMAS, conforme apontadas anteriormente.

Ressalta-se que o não entendimento das demandas apresentadas no CMAS ou a falta de iniciativa que busquem com a comunidade mapear suas demandas em

relação a PPAS refletem um colegiado restrito e sem atuação plena, isso pode revelar a não preocupação do poder público em capacitar os membros do Conselho, considerando que um CMAS atuante requisitaria mudanças nas estratégias de gestão, uma vez que poderia ampliar a necessidade de intervenção pública na materialização da PMAS.

Atrelado a isso o Sujeito 01 pontua que:

[...] falta, mais objetividade da parte dos Conselhos, para articular mais coisas [...], não somente receber propostas para serem analisadas. [...]. Às vezes, ficam lá falando horas e assim mais termos técnicos e muitas pessoas aprovam situações que eles não sabem o que elas estão aprovando, [...], enfim, eu acho que tinha que ser mais resumida a prestação de contas, para ficar uma coisa mais, é, mais objetiva, mais transparente para os conselheiros, [...]. Geralmente a prestação de contas é feita através do sistema, [...], acho que seria talvez, uma metodologia mais objetiva, mais clara, para as pessoas estarem entendendo, porque na verdade elas estão aprovando uma coisa que eu acho que, tipo 80% das pessoas não estão 100%, é certas do que estão aprovando.

Ao falar essas questões o Sujeito 01 expõe mais uma vez a fragilidade que a falta de real compreensão da função do CMAS, de capacitação dos membros, ocasiona no cotidiano das atividades do órgão colegiado, já que ao analisarem-se as pautas e demandas nas reuniões os conselheiros e conselheiras, considerando que são tomadores de decisão, irão dialogar e debater a respeito dos temas, e, por conseguinte expedir deliberações estas que repercutirão na PMAS, contudo nem sempre terão clareza dos desdobramentos, do real significado de suas ações.

Compreende-se com base no discurso dos sujeitos e observando-se os documentos emitidos pelo CMAS, que apesar dos avanços e construções coerentes, que propiciam a execução de um espaço de diálogo e participação social, que esta ação participatória nem sempre se encontra atrelada aos pressupostos democráticos de participação social, ou seja, apresenta no seu bojo de concretização a realidade vivenciada e requerida pelos sujeitos atuantes e por aqueles que se fazem representar na composição paritária do Conselho.

O controle social é função do CMAS, porém ao expandir sua atuação o Conselho tende a ganhar apoio da população neste processo. Não se observou nos documentos do referido órgão colegiado a existência da construção de mecanismos que viabilizem o controle social em parceria com a comunidade. Sabe-se que os Conselhos são uma instância de controle social institucionalizada, desde a sua criação na CF de 1988 e, do mesmo modo o CMAS possui tal demanda de trabalho,

ponderando a efetivação dos pressupostos da PNAS (2004), que necessita operar seus atos no âmbito da administração pública, de forma paritária entre o governo e a sociedade civil, com o apoio e conhecimento da população.

A adoção de estratégias que tornem as demandas e obras do Conselho conhecidas pela sociedade tendem a fortalecer esse espaço democrático, conforme preconizado na CF de 1988 e de igual modo a PPAS. Assim, produzir materiais e apresentar estes ou deixá-los em locais de conhecimento do coletivo faz parte do pressuposto democrático de construção da política pública e não se constatou atuações neste aspecto por parte do CMAS.

Faria (2015) discorre que o discurso produz-se e é emitido de modo que revela a situação sócio-histórica, por meio da fala e dos textos, logo é a materialização da formação social, circundando os sujeitos da ação. Observa-se que a documentação emitida pelo Conselho, em especial, aqui se menciona as atas, documentos estes, considerados de grande valia para conhecimento do processo histórico de atuação e pactuação das ações em nível de CMAS e e PPAS, possui um padrão de redação simplificado e pontual, de cunho sintético.

A CF de 1988 implantou os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, justamente como sendo um espaço de grande expressão no que diz respeito à concretização da democracia, no âmbito do Estado, pois propicia a união direta com a sociedade civil (RAICHELIS, 2013). O CMAS apresenta-se, portanto como um espaço de representação social e para tanto precisa atuar para além da questão burocrática, qual seja seu movimento concreto de ação e prática necessita romper com o papel apenas de agente ratificador, consolidar-se como um órgão colegiado propositivo, *locus* real de participação social, dando acesso e vez aos sujeitos para levantamento de demandas, pactuação de ações e intervenção estatal.

Ao revisitar os escritos de Raichelis (2000) tem-se que a situação que causa incômodo no governo, a respeito dos Conselhos é a sua atribuição, prática da sua ação, de caráter deliberativo assegurado por lei, já que esta ação ao ampliar-se o debate acerca das demandas, deixa determinados procedimentos mais morosos, uma vez que os atos precisam da apreciação e aprovação do Conselho.

Esta pontuação encontra-se alocada no discurso do Sujeito 04 quando ele descreve a percepção que a Administração pública possui em determinadas situações do CMAS:

[...] é que parece que quando a gente fala da administração pública, a administração pública tem aquele entendimento que é uma perseguição, porque que estão falando daquele dinheiro, que que eles querem daquele recurso, que isso não compete a eles, mas compete, então, tem essa questão de um pré-conceito, um preconceito, um medo, nesse sentido, e eu não vejo dessa forma [...]

Ações neste sentido enfraquecem a atuação do CMAS, já que não se cria atmosfera participativa, não se desenvolvem atividades e parcerias entre o público e o privado que fomentem a cidadania, aumento da participação social e, por conseguinte da democracia, tornando a relação entre Estado e sociedade civil a mais próxima possível, mesmo dentro das suas diferenças e singularidades de demandas e atuações. Isso não se visualiza na relação entre o CMAS, o poder público e a comunidade, já que as ações acontecem apenas no rol de quem tem interesse direto. No entendimento dos participantes, quais sejam as Entidades e o poder público, a população, mesmo que tenha os usuários dos serviços socioassistenciais como membros do Conselho, possui pouco espaço para proatividade e clareza da função dentro do órgão colegiado.

O Sujeito 01 declara acerca da publicização das ações do CMAS e da participação ampliada que:

Eu não conheço. Eu só... eu...né... Na verdade até questioneei isso esses dias, quais são os meios de divulgação, né. Eu acho que não tem, né. A gente tem acesso, né, via grupo dos conselheiros. Mas, eu acho que disponibilizado à sociedade, eu acho que não tem. Eu não vi ser mencionado ainda.

Com base na fala do Sujeito retoma-se a demanda por ampliação do escopo de participação social dentro do CMAS, divulgação da sua existência e atuação para a população, essa ação é imprescindível no processo democrático.

Raichelis (2013) pontua que se passou a falar a respeito das ações do poder público, da ideia de publicização das intervenções, da concepção do público não-estatal, pois atos nesse sentido passaram a despertar na população contestações. A publicização das ações e atuações requer do Estado a ampliação dos espaços públicos e tomadas de decisões para a comunidade, sociedade de forma abrangente, isso repercute prerrogativa de democratização, participação social coletiva, construção de respostas as demandas sociais de maneira conjunta.

A necessidade de publicizar as ações do CMAS, deve partir dos próprios membros do Conselho. Fato este que não ocorre com base no discurso do Sujeito

02, mas o que chama a atenção na sua fala é que a sua percepção a respeito da falta de um canal de divulgação mais direto das ações do CMAS para a comunidade, ao mesmo tempo que pontuou que acreditava existir no *site* da Prefeitura informações sobre o tema. Verifica-se que alguns membros do Conselho não possuem precisão em discorrer a respeito da questão de disponibilidade de informações à população em geral, atuações nesse sentido corroboram para um Conselho que não se reconhece como um espaço legítimo de participação social, uma vez que não adota posturas que o legitimem frente a população, ampliando seu escopo de atuação e, por conseguinte de participação social. Faz-se necessário da parte dos seus membros, adotar estratégias que darão visibilidade às suas ações e fortaleçam a sua atuação na execução do controle social e na construção da PPAS:

Olha eu não sei dizer para você, mas eu acredito que esteja ali na parte do Portal da Transparência, que é o *site* da prefeitura, mas é uma coisa que eu mesma, enquanto participante ali do Conselho nunca fui ver, tipo assim, mas é porque eu estou lá, mas eu acredito que, em questão de alcance eu não sei dizer para você, mas diria para você que falta buscar isso, sabe, facilitar o acesso, sabe: oh, hoje, papapapa.... Então, assim, não sei se as pessoas veem, mas eu acho que esta no Portal da Transparência da Prefeitura.

O Sujeito 01 de igual modo, sinaliza que:

Olha, de verdade, eu acho que fica mais restrita a quem faz parte dos Conselhos. Eu não sei se um pouco é por desinteress da parte da sociedade também em procurar saber, mas eu acho que é mais restrita mesmo ao conselheiro. [...] seria uma maneira da sociedade estar mais presente, né. E divulgando, talvez numa mídia social, numa página, enfim, é... as pessoas teriam mais acesso, porque hoje tá tudo...muito mais tranquilo você acessar uma página, né, do que você ler um Diário Oficial, por exemplo, alguma coisa nesse sentido. Eu acho que se tivesse uma página ou uma rede social, enfim, seria mais fácil de acessar a sociedade.

O discurso do entrevistado possibilita perceber que não existem ações de divulgação midiática no âmbito do Conselho. Tal situação não se mostra isolada na sociedade, atuações neste sentido, poderiam impulsionar a participação social, uma vez que tornariam a atuação do CMAS mais próxima da população, visto que Gohn (2001) pontua como sendo o conceito de participação cidadã, em que na sua visão esta gesta-se como sendo um dos alicerces na universalização dos direitos sociais, em que concomitante a isso objetiva a ampliação da cidadania. Portanto, entende-se que a publicização carece de maior atenção por parte do referido órgão colegiado,

justamente para que ao fazer uso desta possibilidade de aproximação com a comunidade, torne o cotidiano deste espaço coletivo de participação social, mais eficaz e amplo.

A partir desta relação busca-se edificar um novo entendimento a respeito do papel do Estado, num caminho que visa a construção de prioridades de atuação e respostas às questões que se apresentam na sociedade, tornando o debate inerente as metas pactuadas com base nas ações projetadas em uma demanda pública, tornando a participação social algo sistemático e planejado.

Analisando-se a fala do Sujeito 03 observa-se que o CMAS precisa ampliar sua área de atuação, expandir seu contato com a população, conhecendo a realidade territorial do município e a pontuação deste sujeito reflete o pressuposto da participação social preconizado na PNAS (2004) e NOB/SUAS (2012) para a construção da política pública com os beneficiários e a partir das suas vivências, sendo responsabilidade do poder público, por meio da SMAS, dar suporte, inclusive com custeio financeiro para as ações do CMAS, de acordo com a LOAS (1993), para que seus membros consigam acessar a população por exemplo, em reuniões descentralizadas, conhecendo a realidade dos sujeitos, e ampliando o espaço de atuação do CMAS, com isso exercer a participação social, coletar demandas para a construção da PMAS e, por conseguinte assegurar a efetivação da PPAS.

[...] uma coisa que seria bem interessante é... para o Conselho, para todos os conselhos, seriam tipo reuniões itinerantes. Indo para as comunidades, vendo lá naquela comunidade o que que tá acontecendo, só que para isso demandaria de uma infraestrutura maior, para o Conselho. [...], conhecer a realidade deles, os conselheiros que muitas vezes não conhecem aquela região, até mesmo não só por conhecer as necessidades, mas também as potencialidades que eles têm, né. Porque acho que o Conselho além dos problemas, tem que trabalhar as potencialidades, né. [...]. É preciso incentivar a participação. [...], construir um olhar no e sobre o local. Isso iria fortalecer o Conselho (SUJEITO 03).

Esta concepção de ampliação das possibilidades de acesso aos cidadãos as reuniões do CMAS, encontram-se alinhadas as ideias de Fraser (2007) quando esta aborda a questão das condições de participação. Nos termos de Fraser (2007) as condições de participação, no que se refere à repartição de recursos materiais, de conhecimento, de tomada de decisões, precisa dar-se de maneira que assegure de fato e de direito à esse sujeito participante a independência e o direito a voz como membro do grupo.

A participação social consolida-se a partir do momento que os pares encontram igual condição de ser parte. Apreendendo que paridade para Fraser (2007, p. 118) significa:

[...] a condição de ser um *par*, de se estar em *igual condição* com os outros, de estar partindo do mesmo lugar. [...]. Na minha formulação, além disso, o requerimento moral é que aos membros da sociedade seja garantida a possibilidade de paridade, se e quando eles escolherem participar em uma dada atividade ou interação.

Nesta perspectiva Fraser (2007) descreve que a paridade participativa representa os remédios oponentes à injustiça. O pressuposto de paridade participativa, é portanto a principal conexão pública, conhecimento e interpretação, para que então o processo democrático seja efetivado.

A paridade participativa na visão de Faria (2011) ao requisitar a tomada de decisão de maneira coletiva, e por conseguinte encontrar estratégias que favoreçam a superação da alienação é primordial para que se vivencie a democracia participativa e não ações que sejam pontuais e que beneficiem um ou outro grupo.

A NOB/SUAS (2012) em seu Artigo 6º pontua que representam um dos princípios éticos para a materialização da proteção socioassistencial no SUAS considerando o inciso XI a “garantia incondicional do exercício do direito à participação democrática dos usuários, com incentivo e apoio à organização de fóruns, conselhos, movimentos sociais e cooperativas populares, potencializando práticas participativas”, com base nesta normativa a aplicabilidade do SUAS, ou seja, a materialização da PPAS, em âmbito municipal, requer o aperfeiçoamento de ações participativas, que façam apelo a gestão social conjunta entre Estado e sociedade civil, o CMAS pode ser um canal de efetivação desta demanda, por isso a publicização, a divulgação desse espaço e da concretização dos seus atos é de fundamental importância.

Verifica-se que o CMAS na sua prática não apresenta um espaço democrático de fato, que potencialize a participação social, com ações que envolvem a comunidade, no processo de construção coletiva da PPAS. Conforme já pontuado o Conselho não torna público de forma facilitada o acesso de suas atuações de maneira abrangente, apenas determinados documentos são publicizados, mas em um canal de divulgação que a população não consiga acessar com facilidade.

Analisa-se que a prática atual do CMAS o restringe a um espaço pró-forma em muitas ações, com enfoque na apreciação pontual de atos inerentes a recebimento e repasses de recursos monetários. Faz-se necessário que o CMAS construa uma rede de apoio para sua atuação junto a administração pública e a outros órgão colegiados que possam legitimar a sua prática, conforme aborda Gohn (2001) e Raichelis (2013).

O Artigo 120 da NOB/SUAS (2012) pontua que “Os conselhos devem planejar suas ações de forma a garantir a consecução das suas atribuições e o exercício do controle social, primando pela efetividade e transparência das suas atividades”, de modo que assegurar formas de acesso e diálogo direto com a comunidade é uma das necessidades que se apresenta na ideia de participação social, democracia participativa. Uma vez que os Conselhos são espaços que beneficiam e impulsionam o pressuposto de participação, colocando na agenda governamental as demandas e necessidades da vontade geral, que se articulando no sentido político da ação, pode-se materializar-se na forma de políticas públicas. Assim sendo, este espaço de participação está para além da ideia de um conduto que propicia uma comunicação, ou seja, favorece um campo de atuação que visa a reverberação das questões sociais (RUA, 2014).

É preciso ter claro que para a participação efetivar-se de forma plena no âmbito do CMAS, para que os membros tenham clareza do seu papel, o que de fato suas ações representam na construção da PMAS, o investimento pessoal e financeiro em capacitação, acerca disso Raichelis (2000, p. 14) pontua que “É preciso enfrentar com maior determinação o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, éticas e técnicas para desempenhar o papel de representação política no espaço público”.

Não se constatou na análise documental e/ou na fala dos sujeitos que o CMAS tenha desenvolvido protocolos de organização documental, de gestão de trabalho, e fluxo de capacitação periódica dos membros do CMAS. Procedimentos nesse sentido não visam onerar os cofres públicos ou burocratizar os serviços, mas ao contrário, objetivam torná-los transparentes e efetivos, visando com que o controle social efetive-se por meio da participação social. Atuar neste aspecto amplia a participação social e a democracia, tendo em vista o Estado democrático de direito e os fundamentos da participação social (SIMÕES, 2013).

A questão do critério de partilha é temática falada com ênfase pelo Sujeito 04, ao passo que este pontua que esta ação poderia de fato ser efetivada no âmbito do CMAS. Constatou-se na fala do Sujeito supracitado que a administração pública possui suas demandas de atuação, mas como parte integrante do SUAS observa-se que esta questão deveria ser levada mais em consideração, a ponto de ser discutida e aceita tal como a legislação prevê, isso requer do CMAS a propositura formal da presente demanda junto a administração pública. O agente público precisa ter clareza do seu papel de atuação e apresenta-se como função do referido órgão colegiado delimitar essa atuação visando a democratização do processo de contratação de serviços terceirizados pelo poder público na condução na PMAS, contudo não se verifica uma atuação do Conselho neste quesito.

[...] vejo que essas necessidades da Administração pública, elas podem ser cofinanciadas com recursos estadual, federal, com outros recursos não tem problema algum, mas que não seja tão discrepante a divisão dos recursos financeiros só para uma Entidade, ou, só para uma ação, [...], mas que seja dividido.

Para que haja critério de partilha o olhar sobre a participação social e da função do CMAS precisa ser ampliado pela administração pública, considerando que fazer uso deste processo de atuação, significa dar vazão a função do Conselho, significa ampliar o processo democrático de construção, monitoramento e avaliação da PMAS e não uma ideia de atraso e retrocesso nos seus atos. Compreender que o CMAS encontra-se incluído na gestão do SUAS, por conseguinte a sua atuação é parte integrante do processo da PPAS, e essa intervenção do órgão colegiado não deve ser apenas para fins de referendar ordens e critérios já definidos pelo poder público.

Conforme a NOB/SUAS (2012) a participação social deve representar uma estratégia de gestão, logo compete ao Órgão Gestor do SUAS adotar mecanismos que fomentem e possibilitem a efetivação desta, para que a PPAS seja construída com e para os sujeitos que serão beneficiários dela, com a colaboração dos demais agentes que atuam e executam a política pública. Apesar de que o Sujeito 04 sinaliza que na atual gestão tem-se o início de um olhar mais ampliado a respeito de algumas demandas que podem resultar numa ampliação do entendimento do papel do CMAS, da participação social, do controle social em si. O CMAS precisa ampliar sua prática atual, para que os pressupostos delimitados na CF de 1988 que versam

a respeito dos Conselhos e da descentralização político-administrativa, mediante participação social concretize-se na prática.

Então, é realmente agora que a gente, realmente quer avançar sobre isso. Não estou falando mal de Secretário, nem de Prefeitos, [...], mas são poucas às vezes e, é umas das poucas vezes, que eu vejo que é realmente que é..., a gente tem uma certa liberdade para discutir sobre isso, um certo alcance nessas discussões, então pode ser que dê certo.

A demanda do critério de partilha é uma pauta importante a ser debatida no CMAS já que existe um processo de terceirização no âmbito da PMAS. A política social, ao analisarem-se os escritos de Silva (2010), depreende-se que ela é um espaço permeado de confronto de interesses que englobam a questão do que se denomina de acesso à riqueza social, na modalidade de parcelas do que se intitula de sobra econômica acomodada pelo Estado.

Arendt (2002) pontua que ser visto e ouvido pelo outro é fator importante na dinâmica de vida dos sujeitos, de modo que todos veem e ouvem de perspectivas distintas, essa modalidade é o que dá significado a vida pública. Todavia os pressupostos que regulamentam essa vivência precisam estar alinhados ao objetivo de que o interesse do bem comum deve prevalecer. A pluralidade que se interpõe no espaço público, propicia a ação de ver e ser visto, revela a subjetividade na ação. No caso do CMAS os sujeitos apresentarão suas demandas interpessoais, priorizando o melhor interesse público, em que a fundamentação do coletivo necessita ter primazia, considerando a construção, monitoramento e avaliação de PPAS.

Para além de se ter o acesso e a garantia do direito de participar, é preciso que a participação provoque transformações, já que se a atuação, o ato de participar, não for capaz de ocasionar alterações positivas no cenário que se apresenta, a fundamentação da participação poderá cair em descrédito, porque mais do que não ter um ambiente propício para manifestar-se “é sentir-se manipulado em processos participativos “de fachada”. A participação só fortalece a democracia quando é “para valer”” (TATAGIBA, TEIXEIRA, 2015, p. 220). Neste aspecto recorda-se dos conceitos de Fraser (2001) a qual sinaliza que a busca por reconhecimento, por legitimidade da ação enquanto sujeito é contínua e implica não apenas um reconhecimento legal, mas a efetivação deste ato de reconhecer a si e a outrem.

Retoma-se neste como o real concreto se apresenta, considerando a atuação do CMAS no município, visto que ao analisarem-se os documentos e a fala dos sujeitos que o representam observa-se que em muitos aspectos o Conselho assume a função de referendar demandas e analisar questões de recebimento e repasse de recursos orçamentários, geralmente na modalidade de cofinanciamento, ou seja, valores oriundos de repasse do governo federal ou estadual.

Consta-se que o CMAS precisa construir um elo de proximidade com os usuários da PMAS, trabalhadores do SUAS, com a população em geral, bem como com a Rede intersetorial que engloba as demais políticas públicas, para que se efetive o mapeamento de demandas por serviços socioassistenciais, garantindo-se a partir disso os direitos tanto para a área urbana quanto rural do município, assim sendo o processo de territorialização, perpassa por esses fatores e deve ser considerado pelo órgão colegiado.

O CMAS necessita ampliar seus horizontes de atuação, observa-se que os conselheiros e conselheiras ainda não possuem em sua totalidade clareza das normativas e legislações que regulamentam os Conselhos e, por conseguinte, o órgão colegiado do qual participam. Faz-se necessário ao Conselho construir estratégias de capacitação, para que a partir disso o CMAS efetive de fato e de direito a participação social, mediante a concretização da paridade participativa e, por conseguinte do controle social no município, na área da assistência social. Não se verifica na documentação, a que se teve acesso, apontamentos de planejamento estratégico neste sentido, apenas alguns membros fizeram menção a importância de se ter capacitações ou a falta destas no processo de trabalho, como o Sujeito 01 expõe:

Na verdade, não teve ainda. A gente teve mais contato em relação a Comissão que eu faço parte no Conselho, aí a gente teve mais discussão em relação a isso. Mas, o conselho como um todo não teve ainda. Eu não sei se os outros já tem alguma experiência passada ou são marinheiros de primeira viagem. [...] seria interessante uma formação.

Ações neste sentido tendem a tornar a participação social concreta e real na prática do órgão colegiado, já que ela, em muitos momentos, não se dá como Fraser (2001) e Tatagiba e Teixeira (2015) discorrem, uma vez que, conforme observa-se nos documentos do CMAS e na fala dos seus membros não se visualiza a paridade participativa, o acesso pleno da população a plenária do CMAS, procedimentos

amplos de diálogo e debates a respeito das demandas recebidas pelo referido órgão colegiado.

O CMAS não se faz conhecer pela comunidade, seu espaço de atuação é restrito, ao passo que seus próprios membros não possuem clareza da sua função e real demanda de intervenção frente à construção da PMAS, e a própria administração pública coloca entraves ou não encontra questionamentos e resistências por parte do Conselho na sua atuação, considerando o objetivo para o qual esse órgão colegiado foi instituído pela via jurídica e democrática.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao perpassar dos anos, em especial após a promulgação da CF de 1988 pode-se dizer que se tem vivenciado uma ampliação e propagação de ações e práticas que estimulam a participação social, movimento este que conta com o engajamento direto dos cidadãos nos atos da administração pública, com o intuito de inserir na agenda pública as demandas de interesse coletivo. Neste processo o município, local de vivência da população apresenta-se como *locus* de atuação direta dos sujeitos nos procedimentos de engajamento dos cidadãos pela concretização da participação social em nível local, ponderando que é no território de moradia do sujeito que se enfrenta os maiores problemas e/ou dificuldades no que se refere ao acesso a serviços públicos de qualidade e que de fato assegurem direitos.

Assim, o reconhecimento da Assistência Social sob a ótica do direito, configura-se como conquista importante à sociedade brasileira e, por conseguinte, demarca um novo capítulo no campo dos direitos sociais, tendo em vista a atuação da PPAS. O grande marco legal desta conquista é sem dúvida a LOAS, lei que apresenta a obrigatoriedade de se criar conselhos em todas as instâncias de pactuação do Estado, a fim de dar visibilidade, transparência a PPAS, tendo por fundamento uma execução de serviços socioassistenciais de qualidade e no território do cidadão.

Neste sentido, os Conselhos Municipais se apresentam como espaços essenciais para efetivação dessa participação social, bem como, para a realização da cidadania. De modo que analisar a participação social, requer compreender a formação do Estado, da sociedade civil, da forma como a democracia foi e é constituída pelos homens no emaranhado social que se apresenta, considerando o sistema econômico, político e social que permeia as relações humanas, em que ao mesmo tempo em que se estabelece para o homem é formado por ele.

O desejo de fazer parte das ações estatais encontra-se inerente ao sujeito, ponderando que o Estado ao mesmo tempo que foi criado para normatizar e regular a vivência social, também possui o papel de proteger o homem, dar ao indivíduo o direito a ter direitos, respeitando a sua liberdade, o alinhamento de suas demandas e das respostas que estas requerem do Ente público. Todavia, o Estado materializa-se em uma sociedade de teor capitalista, logo analisando-se as circunstâncias em

que ele é criado e moldado, qual seja, conforme os interesses de um determinado grupo, ou seja, do grupo que detém o poder naquele momento, que possuem sua ideologia propagada e com maior evidência no seio da sociedade, a quem se intitula de classe dominante, num processo que demonstra e valida em maior medida os interesses individuais em detrimentos dos coletivos.

É nesse emaranhado social, econômico e político que o sujeito busca estratégias e meios de aproximar suas ideias e demandas do ideal coletivo, de maneira a formular ações que reconheçam e validem essas necessidades de reconhecimento dos direitos, de consolidação da justiça, de modo que cada sujeito tenha voz e vez no processo relacional entre Estado e sociedade. De modo que, no referido contexto criou-se como ferramenta de atuação e participação social no Brasil os Conselhos, espaço este que possibilita aos cidadãos formularem ações que reverberam nas políticas públicas, de modo a suprir as demandas da população.

A presente pesquisa buscou compreender este espaço de participação social, como instrumento de construção coletiva de respostas às demandas sociais da população do município de Prudentópolis, Paraná, tendo em vista a criação e atuação do CMAS. Considerando que o referido órgão colegiado representa um elo entre a população e o poder público, configurando-se como *lócus* de diálogo, discussões e construção coletiva de respostas às questões sociais.

Entende-se, neste íterim que a participação social pressupõe envolvimento das partes, requer publicização das ações, articulação de ideias de forma coletiva, construções de coletivos, dentro das comunidades, para reconhecimento das potencialidades e levantamento de demandas, portanto intervenções e processos de interação entre as partes de maneira horizontal, compartilhando ideias, articulando intervenções, pactuando metas, delimitando inclusive, nestes processos, ações, pois participar também requer dos indivíduos a determinação de papéis, no sentido de organização das atividades, mas isso não é o mesmo que demarcar atuações, de forma vertical e hierárquica.

Para participar o sujeito precisa, conforme sinalizado no transcorrer desta análise, sentir-se pertencente, e o sujeito adquire tal sentimento participando, compreendendo o que está sendo discutido, construindo-se por meio da paridade participativa, essas interações compõem a vivência humana, a prática de um órgão colegiado, como por exemplo o CMAS.

O reconhecimento perpassa o pressuposto de participação para além do campo teórico, para se efetivar na prática. Reconhecer-se como sujeito, verificar a sua prática, observar a materialização das ações no cotidiano da atuação, pressupostos e relações do CMAS permitem aos membros uma posição de possibilidade de edificação da PPAS no âmbito local. Entretanto, verifica-se que os membros do CMAS não adotam posturas que legitimem em sua totalidade o fundamento central de participação social, os arranjos formados não aproximam de fato e de direito a comunidade, de maneira linear e contínua. Observa-se ações mais pontuais, como por exemplo, 2021 é um ano conferencial, e não se verificou no discurso dos sujeitos em sua maioria, nem nos documentos emitidos pelo CMAS a abordagem desta temática, o que pode remeter a ideia de que o planejamento da ação acontece apenas em momentos curtos, que antecedem de forma pontual a ação concreta em si, qual seja a neste exemplo a Conferência Municipal de Assistência Social.

A demanda do critério de partilha inerente à celebração de Termos de Colaboração por parte da administração pública para a execução de serviços, de forma terceirizada, é pauta urgente no bojo de atuação do Conselho, para que a atuação estatal tenha primazia real na condução da PPAS. A gestão governamental deu maior ênfase à propositura de contratação de terceiros para execução da PMAS inerente a determinados serviços em detrimento da realização direta via SMAS, tal ação tende a enfraquecer o SUAS público e na lógica do direito tal como pactuado desde a CF de 1988 quando a assistência social passou a ser política pública, dever do Estado efetivá-la e direito do cidadão quando dela necessitar ter acesso a serviços públicos e de qualidade no seu território de vivência.

O direito à participação social e o lugar da sociedade civil na gestão democrática e também no controle social, apresenta-se como ferramenta imprescindível à manutenção da PPAS. Assim, é necessária a efetivação do direito à participação social. Direito à participação social na prática cotidiana dos trabalhadores que executam diretamente a PMAS nos equipamentos e serviços socioassistenciais nos territórios, bem como dos cidadãos que acessam a assistência social. Os espaços de participação devem estar ao acesso da população, portanto, uma das demandas que se apresenta é a necessidade de qualificação, capacitação e educação permanente não apenas dos conselheiros e conselheiras e, do mesmo modo dos trabalhadores, mas também da sociedade em

geral, ação esta que se apresenta como recurso que poderá garantir a participação social, o controle social e a assegurar os direitos socioassistenciais. Consta-se que o órgão colegiado encontra-se distante da comunidade em sua totalidade, não possui um canal de publicização de suas ações; uma ouvidoria, nem adota estratégias que o aproximem da comunidade, conforme descrito acima, considerando o fundamento da participação social, e do processo de transparência de suas ações, fomentando assim o controle social.

Com base na estrutura que está posta no CMAS, pode-se observar que para que a função democrática e a participação social efetive-se de fato e de direito, as demandas da administração pública precisam ser deliberadas de igual modo que as trazidas pela sociedade civil, as parcerias celebradas com as Entidades por meio de Termos de Colaboração entre o poder público e as Entidades (Organizações da Sociedade Civil) precisam contar com procedimento de chamamento público e seleção de projetos, isso dará transparência ao processo e mecanismo da comunidade de exercer e visualizar o controle social, para que a PMAS seja construída de forma transparente, eficaz e democrática.

Pode-se concluir que os Conselhos são um dos meios que a população consegue de fato colocar em pauta suas demandas e lutarem pela efetivação dos seus direitos. E para tanto, é imprescindível que os cidadãos tenham conhecimento tanto dos seus direitos quanto deveres, conheçam esses espaços de construção coletiva, para que então de maneira conjunta com o poder público seja co-gestora das políticas públicas. Neste ponto, é preciso salientar que uma atuação ativa dos representantes da sociedade civil nos Conselhos significa exercer a cidadania, pois tal atuação consolida a democracia, já que uma participação comprometida como conselheiro e conselheira ou até mesmo ouvinte e participante, mesmo que sem direito a voto, por não ser membro nato do órgão colegiado, possibilita a intervenção na realidade vivenciada pelos diversos segmentos sociais e, conseqüentemente pode resultar na transformação da situação apresentada e, por fim assegurar direitos sociais, políticos e civis.

A materialização da possibilidade de se alcançar efetivamente uma sociedade inclusiva e que atenda aos interesses da coletividade, perpassa pela efetivação de espaços de participação. Assim a participação precisa considerar a paridade participativa, de modo constante, a interlocução entre os agentes membros natos do órgão colegiado somado aos participantes pertencentes a sociedade em

geral poderá propiciar a troca de conhecimentos, de modo que essa interlecação tende a favorecer a objetividade e legitimidade das decisões. É primordial que ocorra a fomentação de uma participação efetiva, com discussões conscientes e críticas, gerando transparência nas decisões e que o posicionamento dos membros durante as reuniões seja democrático.

Torna-se imprescindível a construção de um processo permanente de capacitação dos membros do CMAS e, para além disso da sociedade em geral, para que esses compreendam e tenham real entendimento a respeito da função do Conselho, a fim de que o órgão colegiado de fato e de direito cumpra com suas obrigações legais frente a PPAS.

Pontua-se que ainda que se tenham limitações e algumas dificuldades a serem enfrentadas pelos Conselhos, não se pode olvidar a contribuição deste Órgão para a ampliação da cidadania e, por conseguinte para a consolidação da inserção da assistência social no rol das políticas públicas no Brasil e que, portanto, requer a atuação do Estado na sua efetivação de maneira plena e contínua.

O direito à participação social afiança ao SUAS o seu caráter democrático e participativo, enquanto espaço privilegiado para o exercício do protagonismo e da luta por direitos, assim o CMAS representa no local de vivência dos sujeitos, a concretização deste local de paridade participativa, mas para que isso ocorra de fato o CMAS deve mapear a diversidade de demandas da comunidade a que se destina a PPAS e, ao mesmo tempo desenvolver ações que para além da construção de respostas as demandas, gere o engajamento dos cidadãos, possibilitando a estes o acesso a participação social. O papel deliberativo e de controle social dos Conselhos de Assistência Social é elemento chave para assegurar o caráter democrático e participativo do SUAS, assegurando processos decisórios que envolvem desde os planejamento e aplicação de recursos públicos até a definição das ofertas da política. Partindo destes princípios, a função deliberativa e de controle social do CMAS representa um elemento essencial para afirmar o caráter democrático e participativo do SUAS no município.

Sabe-se que o Estado, conforme a sua linha de governança atual, não adota posturas que fomentem em primazia os pressupostos de participação social, existem contradições e conflitos de interesses no bojo da atuação e do processo de participação e interlocução entre a sociedade civil e administração pública, é preciso reconhecer esses entraves e, para além disso, consolidar a paridade participativa

neste ínterim o que, por conseguinte, requisita dos agentes públicos, dos trabalhadores da assistência social e dos usuários desta política ações que deem visibilidade à atuação, delimitem o escopo de atuação desta política pública, priorizem a atuação estatal nas intervenções e tornem os atos públicizados e transparentes à população.

Registra-se que em função da Pandemia do Covid-19 a presente pesquisa precisou passar por adaptações e algumas restrições, essas ações foram necessárias tendo em vista a situação vivenciada em razão da demanda de saúde pública, tal ajuste não possibilitou a ampliação do processo e coleta de dados de forma mais aproximada aos sujeitos e de maneira contínua em atuações diretas do órgão colegiado *locus* dessa análise, somado ao fato que o próprio espaço de pesquisa vivenciou períodos de exceções, não desenvolvendo seus atos de forma regular.

A ação de buscar conhecer às limitações e objeções encontradas na atuação do Conselho na área da assistência social, revelando determinadas carências a serem consideradas no planejamento de ações que fomentem e tornem efetiva a participação social, tem por anseio despertar o interesse de outros pesquisadores em estudar os processos de participação social no planejamento, monitoramento e avaliação da PPAS, e não apenas desta, no bojo do Estado democrático de direito. Todavia, para além disso, que os cidadãos possam compreender a paridade participativa, ter acesso a informações claras a respeito dos processos da gestão pública, sendo-lhes possível entender, participar e realizar o controle social, para que se tenha acesso aos direitos sociais, neste caso em específico a PPAS de qualidade, a nível local e efetivada em primazia pela poder público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARENDDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo, prefácio de Celso Lafer. 10ª edição. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2007. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/1130009/mod_resource/content/1/A%20condi%C3%A7%C3%A3o%20humana-%20Hannah%20Arendt.pdf>. Acesso em 23 Abr. 2020.

_____. **O que é Política?** Organização: Ursula Ludz Prefácio Kurt Sontheimer, Tradução Reinaldo Guarany. 3ª Ed., Rio de Janeiro: Editora Bertrand. Disponível em: <http://arquivos.eadadm.ufsc.br/somente-leitura/EaDADM/UAB_2017_1/Modulo_1/Ciencia%20Politica/Material%20Complementar/O%20que%20%C3%A9%20pol%C3%ADtica%20Hannah%20Arendt.pdf>. Acesso em: 23 Abr. 2020.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Biblioteca Básica de Serviço Social, V. 2, 9ª Ed., São Paulo: Cotez, 2011.

BIGNOTTO, Newton. **Corrupção e Estado de direito**. In: Reforma política no Brasil / Leonardo Avritzer, Fátima Anastasia (organizadores). – Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

BOBBIO, N.; BOVERO, M.. **Sociedade e estado na filosofia política moderna**. São Paulo: Brasiliense, 1996.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10ª Edição, rev. e atual., Editora: Malheiros, 2000.

BOURDIEU, Pierre. **O poder simbólico**. Tradução de Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989. Disponível em: <<https://nepegeo.paginas.ufsc.br/files/2018/06/BOURDIEU-Pierre.-O-poder-simb%C3%B3lico.pdf>>. Acesso em 23 Abr. 2020

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Cartilha Olho Vivo – controle social e cidadania**. Brasília: 2012. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/control-social/arquivos/controlsocial2012.pdf>>. Acesso em: 15 Mai. 2020.

_____. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Cidades: prudentópolis**. Disponível em: <<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/pr/prudentopolis/pesquisa/36/30246>>. Acesso em 25 Jul. 2020.

_____. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Estado, instituições e democracia: democracia**. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 09), V. 2. Brasília: IPEA, 2010.

_____. Presidência da República/Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 12 Mai. 2020.

_____. Presidência da República/Casa Civil. **Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: 1993. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm>. Acesso em: 15 Mai. 2020.

_____. Ministério da Transparência e Controladoria Geral da União. Portal da Transparência Governo Federal. **Conselho Municipal e controle social**. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/ConselhosMunicipaiseControleSocial.asp.pdf>>. Acesso em: 17 Mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de Assistência Social: Guia de Estudos**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Guia/Capacitacao_Conselheiros_AssistenciaSocial_Guia%20de%20Estudos.pdf>. Acesso em 25 Mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. RESOLUÇÃO Nº 269, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006: **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-politica/norma-operacional-basica-de-recursos-humanos-do-suas-nob-rh-suas.pdf>>. Acesso em: 02 Jun. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. RESOLUÇÃO Nº 269, DE 13 DE DEZEMBRO DE 2006: **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS**. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/public/NOBSUAS_2012.pdf>. Acesso em: 02 Jun. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Ano - 2004. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf>. Acesso em: 07 Mai. 2020.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS Nº. 11, de 23 de setembro de 2015**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2015/cnas-2015-011-23-09-2015b.pdf/download>>. Acesso em: 25 Mai. 2020.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de políticas**. Brasília: Enap, 2018. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>. Acesso em 23 Mai. 2020.

CARDOSO, Fábio Luiz Lopes. **Cidadania, paridade de participação e o modelo de análise tridimensional de Nancy Fraser**. Sem Aspas, Araraquara, v. 1, n. 1 p. 103-116, 1º semestre de 2012. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/semaspas/article/view/6976/5002>>. Acesso em 13 Abr. 2020.

CARLEIAL, Liana Maria da Frota. **Estado, Políticas Públicas e Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro**. R. Pol. Pub., São Luís, Maranhão, Número especial, p. 29 -40, 2012.

_____. **O projeto de abandono das possibilidades de Desenvolvimento do Brasil**. IdeAs, 10 | Automne 2017 / Hiver 2018. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/ideas/2222>>. Acesso em 15 Jan. 2021.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. **Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização**. In: Políticas Públicas; Coletânea/Organizadores: Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi. Brasília: ENAP, 2006. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2915/1/160425_coletanea_pp_v2.pdf> Acesso em 24 Mai. 2020.

CARNEIRO, Ricardo. Crescimento e inclusão social no Brasil: avanços, obstáculos e propostas. In: **O Brasil de amanhã** [livro eletrônico] / Jorge Mattoso e Ricardo Carneiro (organizadores). – São Paulo : Instituto Lula: Fundação Perseu Abramo, 2018.

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19º Ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CARVALHO, M. Carmo A. A. **A participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Pólis, 1998. Disponível em: <<http://polis.org.br/publicacoes/participacao-social-no-brasil-hoje>>. Acesso em: 11 Mai. 2020.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Evolução do bem-estar social dos brasileiros: da expectativa cidadã ao prenúncio da barbárie social. In: **Brasil: Estado social contra a barbarie**/ Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

CHAGAS, Ana Maria de Resende, et al. **A Política de Assistência Social e a Participação Social: o caso do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)**. Texto para Discussão. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4221>. Acesso em 26 Mai. 2020.

CHAUÍ, Marilena. Democracia e sociedade autoritária. In: **Brasil: Estado social contra a barbarie**/Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

CODATO, Adriano. **Poulantzas, o Estado e a revolução**. Revista Crítica Marxista, n.27, p.65-85, 2008. Disponível em <https://www.ifch.unicamp.br/criticamarxista/arquivos_biblioteca/artigo156artigo4.pdf>. Acesso em 08 Abr. 2020.

COUTO, Berenice Rojas. O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da Assistência Social. In: **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

DAGNINO, Evelina. Confluência perversa, deslocamento de sentido, crise discursiva. In. Porto Alegre (RS). Secretaria Municipal da Cultura. **Democracia participativa na América Latina: casos e contribuições para o debate** / Organizadores: Luciano Fedozzi, Rodrigo de Souza Corradi, Rodrigo Rodrigues Rangel. – Porto Alegre: Secretaria Municipal da Cultura, 2016.

_____. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo, Paz e Terra/ Unicamp, 2002.

_____. “**¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?**” En Daniel Mato (coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, pp. 95-110, 2004. Disponível em: <<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Venezuela/faces-ucv/20120723055520/Dagnino.pdf>>. Acesso em 08 Mai. 2020.

DAHL, R.A. **Sobre a Democracia**. Editora UnB. 2001.

DEMO, Pedro. **Pesquisa participante: saber, pensar e intervir juntos**. 2ª Ed., Brasília: Liber Livro Editora, 2008.

DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Sociedade civil e democracia: um debate necessário**. Juiz de Fora: Libertas, Vol. 3, N°. 1, P. 83-94, 2008. Disponível em <<https://periodicos.ufjf.br/index.php/libertas/article/view/18169/9421>>. Acesso em 06 Abr. 2020.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. 9ª Ed., Trad. Leandro Konder. Coleção Perspectivas do Homem, Vol. 99, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FAIRCLOUGH, Norman. **Discurso e mudança social**. Izabel Magalhães, coordenadora da tradução, revisão técnica e prefácio. Brasília: Editora Universidade de Brasília. 2001.

FARIA, José Henrique de. **As Condições de uma Gestão Democrática Social do Processo de Trabalho**: reconhecimento, redistribuição, representação e realização. EPPEO. Curitiba, 2011.

_____. **Análise de discurso em estudos organizacionais**: as concepções de Pêcheux e Bakhtin. Teoria e Prática em Administração, V. 5, N. 2, 2015.

_____. **Economia política do poder**: as práticas do controle nas organizações. Volume 3., Curitiba: Juruá, 2004.

_____. **Epistemologia crítica do concreto e momentos da pesquisa**: uma proposição para os estudos organizacionais. REV. ADM. MACKENZIE, 16(5), 15-40, São Paulo, 2015.

_____. **Gestão participativa**: relações de poder e de trabalho nas organizações / José Henrique de Faria. São Paulo: Atlas, 2009.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH anotada e comentada** . Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

FRASER, Nancy. Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era pós-socialista. In: SOUZA, J. **Democracia hoje: novos desafios para a teoria democrática contemporânea**. Brasília, Editora UNB, 2001.p.245-282.

_____. **Escalas de justicia**. Barcelona, Herder Editorial, 2008. ARETÉ Revista de Filosofía, Vol. XXII, N° 2, 2010, p. 303-310. Disponível em: <<http://www.scielo.org.pe/pdf/arete/v22n2/a07v22n2.pdf>>. Acesso em 01 Mai. 2020.

_____. **Reconhecimento sem ética?** Lua Nova, São Paulo, 70: 101-138, 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n70/a06n70.pdf>>. Acesso em 22 Mar. 2020.

FREIRE, Paulo. Criando Métodos de Pesquisa Alternativa: aprendendo a fazê-la melhor através da ação. In: BRANDÃO, Carlos Rodrigues (org). **Pesquisa participante**. 6ª Ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1986. p. 34-41.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e participação sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

_____. **Movimentos sociais na contemporaneidade**. Revista Brasileira de Educação v. 16 n. 47 maio-ago. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v16n47/v16n47a05.pdf>>. Acesso em 13 Set. 2017.

_____. **Teorias dos movimentos sociais: paradigmas clássicos e contemporâneos**. São Paulo: Loyola, 1997.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em ciências sociais. 8ª Ed., Editora Record, Rio de Janeiro, 2004.

GONZÁLEZ REY, Fernando. **Pesquisa qualitativa e subjetividade**: os processos de construção da informação. Trad. Marcel Aristides Ferrada Silva, São Paulo: Cengage Learning, 2010.

GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do cárcere**. Volume 3. Edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. 3ª ed.- Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007. Disponível em: <<https://docero.com.br/doc/80v0s>>. Acesso em 23 Abr. 2020.

_____. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho com a colaboração de Luiz Sergio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2000, v. 3.

GUERRA, Alexandre, et al. **Brasil 2016**: recessão e golpe. – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2017.

HOBBS, Thomas de Malmesbury. **Leviatã** ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva, Coleção: Os Pensadores, Ed. Nova Cultural, São Paulo, 2003. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_thomas_hobbes_leviatan.pdf>. Acesso em 25 Abr. 2020.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. **Relações sociais e Serviço Social no Brasil**: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. São Paulo: Cortez, 41ª. Ed., 2014.

IAMAMOTO, Marilda V. **Renovação e conservadorismo no Serviço Social**. Ensaios Críticos. 12. Ed., São Paulo: Cortez, 2013.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche**: capital financeiro, trabalho e questão social. São Paulo: Cortez, 2007.

JACCOUD, Luciana. A seguridade social e trajetória recente da assistência social no Brasil. In: **Brasil: Estado social contra a barbarie**/ Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo : Fundação Perseu Abramo, 2020.

_____. **Pobres, pobreza e cidadania**: os desafios recentes da proteção social. Texto de Discussão IPEA. Brasília, 2009. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1372.pdf>. Acesso em 27 Mai. 2020.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto**. Trad. Célia Neves e Alderico Toríbio. Rio de Janeiro: Paz e Terra: 1969.

LESSA, Iris Jordão. **Gestão participativa e participação social**: um estudo a partir da Secretaria de Gestão Estratégica e Participativa do Ministério da Saúde (2003 – 2007). Rio de Janeiro: s.n., 2010. Disponível em: <https://www.arca.fiocruz.br/bitstream/icict/2474/1/ENSP_Disserta%C3%A7%C3%A3o_Lessa_Iris_Jord%C3%A3o.pdf>. Acesso em 30 Mai. 2020.

LOCKE, John. **Segundo tratado sobre o governo civil**: ensaio sobre a origem, os limites e os fins verdadeiros do governo civil. Introdução de J.W. Gough; tradução de Magda Lopes e Marisa Lobo da Costa. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994 – (Coleção clássicos do pensamento político). Disponível em: <<https://marcosfabionuva.files.wordpress.com/2011/08/locke-john-segundo-tratado-sobre-o-gov-civil.pdf>>. Acesso em 23 Abr. 2020.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. COVID19 e Proteção Social: a contribuição do Sistema Único de Assistência Social – SUAS. In: **Capitalismo e a Covid-19**/ organizadores: Daniel Castro, Danillo Dal Seno, Marcio Pochmann. São Paulo: 2020.

LUCAS, Douglas Cesar; OBERTO, Leonice Cadore. **Redistribuição versus Reconhecimento**: apontamentos sobre o debate entre Nancy Fraser e Axel Honneth. Direitos Culturais, Santo Ângelo, v. 5, n.8, p. 27-40, jan./jun. 2010. Disponível em: <<http://srvapp2s.urisan.tche.br/seer/index.php/direitosculturais/article/download/355/212>>. Acesso em: 16 Abr. 2020.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Modelos Contemporâneos de Democracia e o papel das Associações**. Rev. Sociol. Polít., Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, out. 2012. Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>>. Acesso em 08 Mai. 2020.

MALMEGRIN, Maria Leonídia. **Redes públicas de cooperação em ambientes federativos**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; Brasília: CAPES: UAB, 2010.

MANZINI-COVRE, Maria de Lourdes. **O que é Cidadania**. Coleção primeiros passos. 10ª Reimp., 3ª Ed., São Paulo: Brasiliense, 2002.

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

MARX, Karl; ENGELS, Friedrich. **A Ideologia Alemã**. Tradução Luis Claudio de Castro e Costa. São Paulo: Martins Fontes, Clássicos, 1998.

MARX, Karl. **O Capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

MARTINS, Valdete de Barros. **Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos**. Conselho Nacional de Assistência Social. Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009. Disponível em: <http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/Textos_paraVII_Conferencia_Nacional_2.pdf>. Acesso em 14 Mai. 2020.

MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil**: origens da autocracia burguesa. São Paulo: Cortez, 1997.

MELLO, Leonel Itaussu Almeida. John Locke e o individualismo liberal. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.), **Os clássicos da política**, 1, 14. ed., São Paulo: Ática, 2011.

MÉSZÁROS, István. **A teoria da alienação em Marx**. Trad.: Isa Tavares. São Paulo: Boitempo, 2006.

_____. **Para além do Capital: rumo a uma teoria da transição**. São Paulo: Boitempo, 2002.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.) **Pesquisa Social: Teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2009.

MORAES, Ricardo Quartim de. **A evolução histórica do Estado Liberal ao Estado Democrático de Direito e sua relação com o constitucionalismo dirigente**. Revista de Informação Legislativa, Ano 51, Número 204, out./dez. 2014. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/51/204/ril_v51_n204_p269.pdf>. Acesso em 06 Abril de 2020.

MUELLER, P.; SUREL, Y. **A Análise das políticas públicas**. Trad. por Agemir Bavaresco, Alceu R. Ferraro. Pelotas, EDUCAT, 2002.

NASCIMENTO, Milton Meira do. Rousseau: da servidão à liberdade. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.), **Os clássicos da política**, 1, 14. ed., São Paulo: Ática, 2011.

OLIVEIRA, Francisco de. O capital contra a democracia. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves, (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto, Pólis, 2005. 128 pp. (Publicações Pólis, 47) Anais do Seminário “Os Sentidos da Democracia e da Participação”; São Paulo, Julho de 2004. Disponível em: <<https://www.polis.org.br/uploads/1006/1006.pdf>>. Acesso em 02 Mai. 2020.

OLIVEIRA, Fabrício Augusto de. O Estado do bem-estar e as desigualdades no capitalismo. In: **Brasil: Estado social contra a barbarie** /Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

PARANÁ. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES. **Caderno estatístico município de Prudentópolis**. Disponível em: <http://www.ipardes.gov.br/perfil_municipal/MontaPerfil.php?codlocal=61&btOk=ok>. Acesso em 06 Jun. 2020.

_____. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social - IPARDES. **Perfil avançado do município de Prudentópolis**. Junho de 2020. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/cadernos/MontaCadPdf1.php?Municipio=84400&btOk=ok>>. Acesso em 06 Jun. 2020.

PATEMAN, Carole. **Participação e teoria democrática**. Trad.: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado, aparelho do Estado e sociedade civil**. Brasília: ENAP, 2001. Disponível em:

<http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/95-Estado_aparelho_do_estado_sociedade_civil-TD-ENAP.pdf>. Acesso em 05 Abr. 2020.

POCHMANN, Márcio. Estado de bem-estar social no Brasil: a construção interrompida? In: **Brasil: Estado social contra a barbarie**/ Jorge Abrahão de Castro, Marcio Pochmann (organizadores). – São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2020.

_____. **Desenvolvimento, trabalho e renda no Brasil**: avanços recentes no emprego e na distribuição dos rendimentos. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo (Brasil em debate; v. 2), 2010.

POULANTZAS, N. **O Estado, o poder, o socialismo**. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1980.

PRUDENTÓPOLIS. Prefeitura Municipal de Prudentópolis. **A Cidade**: História. Disponível em: <https://www.prudentopolis.pr.gov.br/pagina/132_Historia.html>. Acesso em 30 Mai. 2020.

_____. Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social. **Lei nº 937/1995**: criação do Conselho Municipal de Assistência Social. Conselho Municipal de Assistência Social, 1995.

_____. Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social. **Regimento Interno**. Conselho Municipal de Assistência Social, 2015.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Lei nº 2.210/2016**: Sistema Único de Assistência Social do município de Prudentópolis. Prudentópolis, 2016.

_____. Secretaria Municipal de Assistência Social. **Plano Plurianual de Assistência Social do município de Prudentópolis - 2018-2021**. Prudentópolis, 2018.

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas**: uma pauta a ser enfrentada. Re- vista Serviço Social e Sociedade, São Paulo: Cortez, n. 85, 2006.

_____. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. Serviço Social e Saúde: Formação e Trabalho Profissional, 2013. Disponível em: <http://www.fnepas.org.br/pdf/servico_social_saude/texto1-4.pdf>. Acesso em 17 mai. 2020.

_____. **Os Conselhos de gestão no contexto internacional**. In: Conselhos Gestores de Políticas Públicas. Revista Pólis, nº 37, São Paulo, 2000.

RIBEIRO, Renato Janine. Hobbes: o medo e a esperança. In: WEFFORT, Francisco C. (Org.), **Os clássicos da política**, 1, 14. ed., São Paulo: Ática, 2011.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. Colaboradores José Augusto de Souza Peres et al.; 3. Ed.; 14. Reimpr.; São Paulo Atlas, 2012.

ROCHA, Enid. **A Constituição cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios**. 20 anos da constituição cidadã: avaliação e desafio da seguridade social, Anfip, Brasília, 2008. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/a%20constituio%20cidad%20e%20a%20institucionalizao%20dos%20espaos%20de%20participao%20social.pdf>. Acesso em 12 Mai. 2020.

ROCHA, Roberto. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luis/MA, 2009. Disponível em: < http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?view=article&catid=72%3Arevista-2009-numero-11-&id=318%3Aa-gestao-descentralizada-e-participativa-das-politicas-publicas-no-brasil-resumo&format=pdf&option=com_content&Itemid=114>. Acesso em: 27 Mai. 2020.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social**. Tradução: Rolando Roque da Silva, Edição eletrônica: Ed Ridendo Castigat Mores - (www.jahr.org), 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/anthist/marcos/hdh_rousseau_contrato_social.pdf>. Acesso em 23 Abr. 2020

RUA, Maria das Graças. **Políticas públicas**. 3. Ed., Rev., Atua., Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SALLES, Helena da Motta. **Gestão Democrática e Participativa**. 3. Ed. Rev. Ampl., Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2014.

SANTOS, Barbara Cristina Soares. **Os limites da teoria do reconhecimento: a teoria crítica de Nancy Fraser**. VII Seminário Discente de Pós-Graduação em Ciência Política da USP, 2012. Disponível em:<<http://www.conferencias.fflch.usp.br/sdpscp/VIIsemDCP/paper/viewFile/1905/341>>. Acesso em 17 Abr. 2020.

SANTOS, Boaventura de Souza (Org.); Nunes, João Arriscado. Introdução: para ampliar o cânone do reconhecimento, da diferença e da igualdade. In: **Reconhecer para libertar: os caminhos do cosmopolitismo multicultural**. Rio de Janeiro Civilização Brasileira, 2003.

SANTOS, Ednia Patricia Silvestre dos; RAMALHO, Rosângela Palhano. **A participação da sociedade civil nos Conselhos Municipais de Araruna: Exercício de Cidadania?** Universidade Federal da Paraíba. Paraíba, 2011. Disponível em: <http://biblioteca.virtual.ufpb.br/files/a_participacao_da_sociedade_civil_nos_conselhos_municipais_de_araruna_exercicio_da_cidadania_1343925508.pdf>. Acesso em: 28 Mai. 2020.

SEOANE, Andreia da Silva Machado. **Um estudo sobre a participação da sociedade civil no fortalecimento da política pública vinculada ao CDCA/DF.** Universidade de Brasília. Brasília, 2013. Disponível em: <http://bdm.unb.br/bitstream/10483/7353/1/2013_AndreiaSilvaMachadoSeoane.pdf>. Acesso em: 28 Mai. 2020.

SEVERINO, Antônio Joaquim. A ESCOLA E A CONSTRUÇÃO DA CIDADANIA. In: **Sociedade civil e educação.** Antônio Joaquim Severino; José de Souza Martins; Alba Zaluar e outros. Campinas, SP: Papirus: Cedes; São Paulo: Ande: Anped, 1992.

SILVA, Ademir Alves da. **A gestão da seguridade social brasileira: entre a política e o mercado.** 3. ed., São Paulo: Cortez, 2010.

SILVA, Enrico Paternostro Bueno da. **A Teoria Social Crítica de Nancy Fraser: Necessidade, Feminismo e Justiça.** Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas, SP: [s.n.], 2013. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/bitstream/REPOSIP/280924/1/Silva_EnricoPaternostroBuenoda_M.pdf>. Acesso em 13 Abr. 2020.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas sociais no Brasil: participação social, conselhos e parecerias.** In: *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo – Capítulo 08 -*. Brasília, 2005. Disponível em:< http://www.en.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/Cap_8-10.pdf >. Acesso em: 10 Mai. 2020.

SILVA, José Afonso da. **O Estado democrático de direito.** R. Dir. adm., Rio de Janeiro, 173: 15-34, jul./set., 1998. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45920/44126>>. Acesso em 06 Abril de 2020.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do Serviço Social.** São Paulo: Cortez, 6ª Ed., 2012.

_____. **Teoria & crítica dos direitos sociais: O Estado social e o Estado democrático de direito.** São Paulo: Cortez, 2013.

SIMÕES, Julio Assis. **Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça numa era “pós-socialista”.** Nancy Fraser, Trad., Cadernos de Campo: Revista dos alunos de pós-graduação em antropologia social da USP, São Paulo, n. 14/15, p. 1-382, 2006. Disponível em: <<https://www.revistas.usp.br/cadernosdecampo/article/download/50109/54229/>>. Acesso em 22 Mar. 2020.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil.** Brasília, 2009.

TATAGIBA, Luciana; TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. **Reforma política e participação popular**. In: Reforma Política Democrática, temas, atores e desafios. Marcus Ianoni (Org.). Editora Fundação Perseu Abramo, 2015. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fpabramo.org.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/276/Reforma-pol%C3%ADtica-BAIXA.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em 29 Mai. 2020.

TAVARES, Teresa. **A justiça social na globalização**: redistribuição, reconhecimento e participação. Nancy Fraser, Trad., Revista Crítica de Ciências Sociais, 63, Outubro 2002: 7-20. Disponível em: <<https://www.ces.uc.pt/publicacoes/rccs/artigos/63/RCCS63-Nancy%20Fraser-007-020.pdf>>. Acesso em 13 Abr. 2020.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O local e o global**: Limites e desafios da participação cidadã. 3 Ed. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador UFBA, 2002.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**: dilemas do Brasil contemporâneo. Disponível em: <<https://portalseer.ufba.br/index.php/crh/article/view/18793>>. Acesso em 08 Mai. 2020.

TORRES, Ana Paula Repolês. **The sense of politics in Hannah Arendt**. Trans/Form/Ação, (São Paulo), v.30(2), 2007, p.235-246. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/trans/v30n2/a15v30n2.pdf>>. Acesso em: 22 Abr. 2020.

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

VENÂNCIO, Ana Carolina Lopes, et al.. **Working paper**: metodologias das práticas. In: III Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais, 2015.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e Assistência Social**. 7. ed., São Paulo: Cortez, 2009.

APÊNDICE A – Estado da Arte - CONSELHOS MUNICIPAIS: diferentes construções teóricas

Segundo Brandão (1986) ainda no transcorrer da década de 1980 a nomenclatura Estado da Arte era pouco apreciada e, por conseguinte utilizada ainda de maneira menos efetiva pelos pesquisadores brasileiros, tal modelo de averiguação tinha uma utilização mais intensa nesta época nas obras teóricas americana.

Entendendo que o Estado da Arte, segundo Romanowski e Ens (2006) pode significar uma importante contribuição na composição do campo teórico de uma área de conhecimento, uma vez que propicia mecanismos de identificação dos aportes expressivos da constituição da teoria e prática pedagógica, bem como, tornam possível o apontamento das prováveis lacunas existentes acerca do tema e/ou campo em que se movimenta a pesquisa, além disso, possibilita apreciar experiências inovadoras investigadas que indiquem vicissitudes de solução para as demandas da prática e reconhecer os avanços da pesquisa na construção de propostas na área em estudo.

De acordo com Ferreira (2002, p. 258) as buscas de trabalhos e/ou pesquisas já realizadas comumente denominadas Estado da Arte podem ser:

Definidas como de caráter bibliográfico, elas parecem trazer em comum o desafio de mapear e de discutir uma certa produção acadêmica em diferentes campos do conhecimento, tentando responder que aspectos e dimensões vêm sendo destacados e privilegiados em diferentes épocas e lugares, de que formas e em que condições têm sido produzidas [...].

Deste modo, em busca de apreciar o que já foi construído e produzido acerca do tema a ser estudado, os pesquisadores utilizam-se do Estado da Arte, no intuito de procurar conhecer como está sendo apresentado as pesquisas e avaliações, inerentes a temática de estudo pretendida. Esse processo de busca possibilita, de certo modo, ao pesquisador desvendar o que ainda não foi estudado, já que essa atividade permite analisar as inúmeras pesquisas já realizadas, para então angariar possibilidades de ampliação do conhecimento acerca da temática pretendida (FERREIRA, 2002).

Para tanto, conforme Soares (2000, p. 04, apud, ROMANOWSKI; ENS, 2006, p. 39), “[...] num estado da arte é necessário considerar “categorias” que identifiquem, em cada texto, e no conjunto deles as facetas sobre as quais o

fenômeno vem sendo analisado”. Pois, esta técnica de pesquisa visa justamente ofertar aos pesquisadores dados inerentes às abordagens já realizadas acerca do seu tema de pesquisa, além de lhe mostrar possíveis caminhos a serem trilhados na execução e apreciação da sua própria pesquisa.

Neste processo de Estado da Arte foram apreciados 44 artigos, publicados no período de Janeiro de 2017 aos primeiros quinze dias do mês de Julho de 2019. A pesquisa apresentou ao total 115 artigos, destes 71 artigos foram desconsiderados, apesar de estarem contemplados no período supracitado e conterem em seus escritos expressões que faziam menção as palavras utilizadas como código de busca, a saber: Conselhos Municipais, por meio de leitura do Título e Resumo dos referidos Artigos verificou-se que abordavam temas diversos (meio ambiente, gestão escolar, territórios, comparativos com Câmaras políticas de outros países, etc.) e que não possuíam correlação com a temática – Conselhos Municipais – no seu viés de Política Pública, participação social, democracia participativa, para tanto para este processo de Estado da Arte foram suprimidos.

Para situar o leitor acerca do Estado da Arte aqui apreciado, é importante informar que a busca nas Bases de Dados resultou na seguinte pesquisa: CAPES via CAFe encontrou-se 85 artigos, sendo que 55 foram desconsiderados; na SciELO encontramos 27 artigos, destes 14 foram excluídos, e na EBSCO via CAFe localizamos 03 artigos, porém 02 já haviam sido selecionados na SciELO e 01 foi suprimido. Sendo assim, os Quadros 01.01 – 01.02; 02.01 – 02.02 e 03.01 - 03.02, a seguir, permitem ao leitor observar os dados quantitativos inerente a classificação dos artigos apreciados, considerando os segmentos dos Conselhos Municipais, o ano de publicação e a classificação no Sistema de Avaliação de Periódicos pela CAPES (Qualis) dos periódicos, considerando as Bases de Dados pesquisadas.

Quadro 01.01: Segmento dos Conselhos Municipais – Estado da Arte
Periódicos da CAPES –

SEGMENTO	TOTAL
GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS	07
SAÚDE	05
EDUCAÇÃO	04
IDOSO	03
MEIO AMBIENTE	03
ASSISTÊNCIA SOCIAL	02

JUVENTUDE	02
SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL	02
CIDADE	01
SEGURANÇA PÚBLICA	01
POLÍTICA URBANA	01

Fonte: Elaborado pela Autora, Julho (2019).

Quadro 01.02: Segmento dos Conselhos Municipais – Estado da Arte Periódicos da SciELO –

SEGMENTO	TOTAL
SAÚDE	10
EDUCAÇÃO	02
ASSISTÊNCIA SOCIAL	01

Fonte: Elaborado pela Autora, Julho (2019).

Quadro 02.01: Ano de publicação dos Artigos – Estado da Arte Periódico da CAPES –

ANO		
2017	2018	2019
20	08	03

Fonte: Elaborado pela Autora, Julho (2019).

Quadro 02.02: Ano de publicação dos Artigos – Estado da Arte Periódico da SciELO –

ANO		
2017	2018	2019
06	04	03

Fonte: Elaborado pela Autora, Julho (2019).

Quadro 03.01: Classificação dos Artigos de acordo com o Qualis – Estado da Arte Periódico da CAPES –

QUALIS	TOTAL
A1	05
A2	02

B1	11
B2	08
B3	01
B4	03
B5	01

Fonte: Elaborado pela Autora, Julho (2019).

Quadro 03.02: Classificação dos Artigos de acordo com o Qualis – Estado da Arte Periódico da SciELO –

QUALIS	TOTAL
A1	01
A2	02
B1	08
B2	02

Fonte: Elaborado pela Autora, Julho (2019).

É preciso pontuar que foram encontradas pesquisas que abordam os Conselhos Gestores de Políticas Públicas, no sentido amplo do termo e da função deste Órgão na democracia do país, não necessariamente tendo enfoque na atuação de um Conselho específico como Saúde, Assistência Social, Educação, mesmo utilizando este sistema de participação social, enquanto base dos estudos. Por fim, de acordo com os QUADROS 01.01 – 01.02; 02.01 -02.02 e 03.01 – 03.02 observa-se que o ano de 2017, representou o período com o número mais expressivo de pesquisa. No que diz respeito ao Qualis é possível depreender que existe uma variedade significativa de classificações das pesquisas analisadas, com destaque para as Qualis pertencentes ao Grupo B, seguida pelo Grupo A.

Na sequência, apresenta-se o QUADRO 04 o qual possui a organização dos escritos com base na seleção dos artigos na medida em que tais documentos apresentavam-se nas Bases de Dados: CAPES via CAFé – acesso por meio de login e senha da discente via Universidade Estadual do Centro Oeste (UNICENTRO) – e SciELO.

É importante mencionar que os artigos além de apresentarem-se por ano, estão descritos de acordo com a Base de Dados que foram localizados, tendo

primeiramente os artigos apreciados na CAPES via CAFe e, posteriormente os presentes na SciELO, conforme exposto no QUADRO 04:

QUADRO 04: Estado da Arte – Artigos nos Periódicos CAPES/CAFe e SciELO

TÍTULO	AUTOR(ES)	QUALIS	ANO	PERIÓDICO	BASE DE DADOS	TEMA (Conselho Municipal estudado)
01- Mais Participação, Maior Representatividade?	Thamy Pogrebinski; Tiago Ventura	A1	2017	Revista Dados - Revista de Ciências Sociais	CAPES	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
02- A Tensão entre Soberania e Instituições de Controle na Democracia Brasileira	Leonardo Avritzer; Marjorie Marona	A1	2017	Revista Dados - Revista de Ciências Sociais	CAPES	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
03- Conselhos Municipais de Educação como Órgãos de Estado: Estado Democrático, Regulador ou Neoliberal ?	Zucco Piolli; Gisiley Paulim	B2	2017	Revista Devir Educação	CAPES	Educação
04- A Democracia, as Políticas e os Sistemas	Giovani da Silva Corralo	B1	2017	Revista Quaestio Iuris	CAPES	Conselhos Gestores de Políticas Públicas

Municipais de Participação Social: a Repercussão Local do Decreto Federal 8.243/2014.						
05- A quem Servem as Conferências de Políticas Públicas? Desenho Institucional e Atores Beneficiados	Viviane Petinelli	A2	2017	Revista: OPINIÃO PÚBLICA	CAPES	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
06- Análise das Políticas Públicas Ambientais Adotadas pelos Municípios do Estado de Mato Grosso do Sul entre 2013 e 2014	Arthur Caldeira Sanches; Leonardo Francisco Figueiredo Neto	B2	2017	Revista de Gestão Ambiental e Sustentabilidade	CAPES	Meio Ambiente
07- Perception of Social Participation by Actors of the Food and Nutrition	Alessandra Karla Oliveira Amorim Muniz; Helena Selma Azevedo; Letícia de Albuquerque	B3	2017	Revista Brasileira de Promoção a Saúde	CAPES	Segurança Alimentar

Security Policy.	Araújo; Anna Erika Ferreira Lima; Maria Marlene Marques Ávila					
08- As Possibilidades de uma Esfera Pública Compartilhada nos Conselhos Municipais de Educação.	Vania Carvalho de Araújo; Cirlane Mara Natal	A2	2017	Revista Educação e Cultura Contemporânea	CAPES	Educação
09- Bases Legais do SUS no Conselho Municipal: um Desafio para Efetivar a Gestão Participativa na Saúde.	Maraisa Manorov; Angela Maria Gomes; Adriana Hilhesheim; Liane Colliselli; Larissa Hermes Thomas Tombini; Valéria Silvana Faganello Madureira	B4	2017	Revista Eletrônica de Extensão - Extensio	CAPES	Saúde
10- Envelhecimento e Representações Sociais sobre a Participação Política em Portugal e no Brasil.	Miriam Cabrera Corvelo Delboni; Silvia Virginia Coutinho Areosa; Paula Cristina Cadima Remoaldo; Maria Clara Costa Oliveira	B2	2017	Revista Psicologia e Saber Social	CAPES	Idoso
11- Gestão de	F. N. ferreira; H. M. C.	B2	2017	Revista HOLOS	CAPES	Meio Ambiente

Recursos Hídricos na Amazônia: um Panorama da Participação da Sociedade Civil nos Espaços Deliberativos.	Ribeiro; N. E. S. Beltrão; A. N. Pontes; S. R. M. Lopes					
12- Gramsci e a Produção do Conhecimento no Serviço Social Brasileiro.	Ivete Simionatto; Fabiana Negri	A1	2017	Revista Katálysis	CAPES	Assistência Social
13- Intermediários e as Novas Configurações no Tecido Organizacional Brasileiro um Estudo sobre as Organizações Sociais de Saúde.	Julio Cesar Donadone e Salli Baggenstoss	A1	2017	Revista Tempo Social (USP)	CAPES	Saúde
14- Juventude Brasileira em Pauta: Analisando as Conferências e o Estatuto da	Luana Isabelle Cabral dos Santos; Oswaldo Hajime Yamamoto	B2	2017	Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud	CAPES	Juventude

Juventude						
15- O Direito à Saúde dos Povos Indígenas e o Paradigma do Reconhecimento.	Dailor Sartori Junior; Paulo Gilberto Cogo Leivas	A1	2017	Revista Direito e Práxis	CAPES	Saúde
16- Organização dos Conselhos Municipais: Governança e Participação da Sociedade Civil.	Michelle Muniz Bronstein; Joaquim Rubens Fontes Filho; Gabriel Alves Pimenta	B1	2017	Revista Interações	CAPES	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
17- Os Conselhos Comunitários de Segurança Pública: Dinâmicas e Avanços de uma Política Pública no Rio de Janeiro.	João Trajano Sento-Sé; Marcele Frossard Antonio; Conrado Werneck; Raphaela Boaes	B1	2017	Revista GEO (UERJ)	CAPES	Segurança Pública
18- Participação Popular no Sistema Único de Saúde: Olhar de Usuários de Serviços de Saúde.	Ariane dos Santos Hoppe; Maria Carolina Magedanz; Leni Dias Weigelt; Luciane Maria Schmidt Alves; Maristela Soares de Rezende; Aline	B5	2017	Revista CINER-GIS	CAPES	Saúde

	Fernanda Fischborn; Suzane Beatriz Frantz Krug					
19- Plano Municipal da Mata Atlântica de São Paulo: Oficinas Participativas como Parte do Processo de Planejamento.	Leite Guadereto, Guilherme; de Oliveira e Aguiar, Alexandre; Castelli Figueiredo Gallardo, Amarilis Lucia	B2	2017	Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade	CAPES	Meio Ambiente
20- Participação Social e Desempenho do Sistema de Saúde: Reflexões sobre Uberlândia e Juiz de Fora - Minas Gerais, Brasil.	Julio Cesar de Lima Ramires	B1	2017	Revista Hygeia - Revista Brasileira de Geografia Médica e da Saúde	CAPES	Saúde
21 – Reflections and Collective Production about Being a Municipal Health Counselor.	Angela Maria Gomes; Liane Colliselli; Maria Elisabeth Klebal; Valeria Silvana Faganello Madureira	A2	2017	Revista Brasileira de Enfermagem	SciELO	Saúde
22- Human Values and Social Assistance	Cleusimar Cardoso Alves Almeida; Virgínia	B1	2017	Revista de Administração Mackenzie – RAM	SciELO	Assistência Social

: a Study of Municipal Council Representatives.	Donizete Carvalho					
23- O Protagonismo dos Conselhos de Secretários Municipais no Processo de Governança Regional.	Helena Eri Shimizu; Mariana Sodário Cruz; Nilo Bretas Júnior; Sergio Ricardo Schierholt; Walter Massa Ramalho; Maíra Catharina Ramos; Monique Santos Mesquita; Everton Nunes Silva	B1	2017	Revista Ciência & Saúde Coletiva	SciELO	Saúde
24- Percepção de Conselheiros de Saúde sobre Acesso às Informações e Inclusão Digital.	Violeta Campolina Fernandes; Regina Stella Spagnuolo; Edinalva Neves Nascimento	B1	2017	Revista Saúde e Sociedade	SciELO	Saúde
25- Permanent Education in Primary Health Care: Perception of Local Health Managers.	Luiz Anildo Anacleto da Silva; Rafael Marcelo Soder; Letícia Petry; Isabel Cristine Oliveira.	B1	2017	Revista Gaúcha de Enfermagem	SciELO	Saúde
26- Represent-	Luciana Melo de Moura;	B1	2017	Revista de Saúde	SciELO	Saúde

tações Sociais de Saúde-Doença de Conselheiros Municipais de Saúde.	Helena Eri Shimizu			Coletiva Physis		
27- Atores e sua Capacidade de Influência nas Políticas Setoriais a partir de Conferências Nacionais.	Viviane Petinelli e Silva	B1	2018	Revista Sociologia Política	CAPES	Conselhos Gestores de Políticas Públicas
28- A Feminização da Velhice: Representação e Silenciamento de Demandas nos Processos Conferencistas de Mulheres e Pessoas Idosas.	Isabella Lourenço Lins; Luciana Vieira Rubim Andrade	B1	2018	Revista Mediações	CAPES	Conselhos Gestores de Políticas Públicas (com ênfase: mulheres e idosos)
29- Conselho Municipal de Educação de Pilar do Sul/SP: Qualidade, Gestão Democrática e Participação na Percepção	Eliane Pimentel Camillo Barra Nova de Melo; Jociane Marthendal Oliveira Santos	B2	2018	Revista Laplage em Revista	CAPES	Educação

dos Conselheiros.						
30– Direito Institucional Econômico e Arranjos Institucionais: um Diagnóstico sobre os Conselhos e Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em Minas Gerais.	Leonardo Alves Correa; Giovani Clark; Pedro Rezende Carvalho	B1	2018	Revista Estudos Institucionais	CAPES	Segurança Alimentar e Nutricional
31- Formação Continuada para Conselheiros Municipais de Educação e a Avaliação dos Planos Municipais de Educação.	Solange Jarcem Fernandes; Aureotilde Monteiro	B1	2018	Revista Espaço Pedagógico	CAPES	Educação
32- Governança, Intersetorialidade e Participação Social na Política Pública: o Conselho Nacional	Michele Souza e Souza; Cristiani Vieira Machado	B1	2018	Revista Ciência & Saúde Coletiva	CAPES	Idoso

dos Direitos da Pessoa Idosa.						
33- Políticas Públicas Urbanas: Formação de Lideranças Comunitárias para os Conselhos Municipais.	Alexandre Mauricio Matiello; Monica Hass	B4	2018	Revista Eletrônica de Extensão - Extensio	CAPES	Política Urbana
34- Violência e Racismo: Novas Faces de uma Afinidade Reiterada.	Jacqueline Sinhoretto; Danilo de Souza Morais	B2	2018	Revista de Estudos Sociais	CAPES	Juventude
35- Comunicação em Saúde: um Estudo do Perfil e da Estrutura das Assessorias de Comunicação Municipais em 2014-2015.	Antonio Carlos Figueiredo Nardi; Rackynelly Alves Sarmiento Soares; Ana Valéria Machado Mendonça; Maria Fátima de Sousa	B2	2018	Revista Epidemiologia e Serviços de Saúde	SciELO	Saúde
36- Gestão da Saúde Pública em Minas Gerais sob a Ótica dos Conselhos Gestores	Edson Arlindo Silva; Cláudia Souza Passador	B1	2018	Revista Eletrônica de Administração	SciELO	Saúde

Municipais						
37- Participatory Governance in the Context of Local Health Councils: Interviews with Six Local Health Council Presidents in Northeastern Brazil.	Jessica Scott Jerome	B1	2018	Revista Saúde e Sociedade	SciELO	Saúde
38- Relationship Between Performance of the FUNDEB Municipal Board and Active and Passive Waste.	Nálbia de Araujo Santos; Luana Aparecida Pereira; Daniele Silva Rodrigues	A2	2018	Revista BBR - Brazilian Business Review	SciELO	Educação
39- A Proteção dos Direitos Sociais e Garantias Constitucionais na Fragilidade de Idosos em Vulnerabilidade Social.	Fernanda Galvan; Maria de Lourdes Alves Lima Zanatta	B4	2019	Revista: Trayectorias Humanas Transcontinentales	CAPES	Idoso
40- Formulação da Lei do	Ariane Rego de Paiva; Lenaura de Vasconcelos	B1	2019	Revista Ciência & Saúde Coletiva	CAPES	Assistência Social

Sistema Único de Assistência Social e a Legitimação da Política de Assistência Social.	Costa Lobato					
41- O Controle Social em Saneamento e em Saúde: Análise Comparativa com Base nos Marcos Legais Federais Brasileiros	Cezarina Maria Nobre Souza; Léo Heller	B1	2019	Revista Ciência & Saúde Coletiva	CAPES	Cidade e Saúde
42- (Dis) Connections Between Health Councils and Audit: Advancements and Challenges in the Democratization of Public Health Management.	José Reginaldo Pinto; Kamyla de Arruda Pedrosa; Pollyanna Martins; Antonio Rodrigues Ferreira Júnior; Bruna Dayane Rocha Maranhão	B2	2019	Revista Cadernos de Saúde Coletiva	SciELO	Saúde
43- A Gestão Democrática nos Sistemas Municipais de Ensino do Paraná:	Simone de Fátima Flach	A1	2019	Revista: Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação	SciELO	Educação

uma Análise a partir dos Conselhos Municipais de Educação.						
44- Processo Participativo no Controle Social: um Estudo de Caso do Conselho Municipal de Saúde de Juiz de Fora (MG).	Fernanda Gabriela Gandra Pimenta Magalhães; Wescley Silva Xavier	B1	2019	Revista Eletrônica de Administração	SciELO	Saúde

Fonte: Elaborado pela Autora, Julho (2019).

Com base no QUADRO 04 apresentar-se-á, neste momento, a análise dos 44 artigos que compõem este Estado da Arte, considerando a abordagem dada à temática dos Conselhos Municipais. Os 44 artigos apresentam um escopo de como a temática está sendo estudada e qual o papel dos Conselhos Municipais nas diferentes frentes de atuação. Considerando inclusive os espaços de diálogos mais intensos entre a população e o poder público. Neste processo de análise buscou-se apresentar, mesmo que de maneira breve, os objetivos de cada estudo, a metodologia aplicada e os resultados obtidos, o encaminhamento dado às pesquisas que discorrem sob a temática dos Conselhos Municipais:

Progrebinschi e Ventura (2017) analisaram 60 Conferências Nacionais de Políticas Públicas e seu poder de concretização das demandas da população, via atuação do Poder Legislativo brasileiro, entendendo este espaço de participação como um canal de aproximação da sociedade e do Estado e, portanto de ampliação da Democracia.

De acordo com Avritzer e Marona (2017) mencionados por Progrebinschi e Ventura (2017) existe no Brasil uma Judicialização da Política, tornando a participação pode-se dizer que burocratizada e, por vezes velada. Os autores supracitados pontuam a atuação do Ministério Público; Polícia Federal e Poder

Judiciário no combate à corrupção e, por conseguinte, pode-se entender que existe uma regulação da democracia nacional. Ocorrendo uma tensão entre soberania popular e poder de decisão institucional.

Pioli e Paulim (2017) estudam três Conselhos Municipais de Educação no Estado de São Paulo, no período de 2007 a 2014, para a coleta dos dados utilizam as atas elaboradas nas reuniões e a legislação que cria os Conselhos e respalda a efetivação da participação social de maneira descentralizada.

De acordo com Pioli e Paulim (2017) ocorre uma descentralização político-administrativa velada nestes Órgãos, uma vez que há indícios de uma submissão ao Governo do Estado, observou-se ainda a presença de barganha, no sentido de priorizar interesses pessoais e/ou de grupo de pessoas em detrimento do interesse geral/público, no interior dos Conselhos.

Tal fato somado à Reforma do Estado e ao crescente processo de enxugamento do Estado e avanço do neoliberalismo tende a enfraquecer e distorcer o real sentido da Democracia e, por conseguinte destes espaços de participação da sociedade civil.

Corralo (2017) analisa a democracia e as políticas municipais de participação social, por meio do método hipotético-dedutivo, analisando a história da democracia, portanto o estudo remete à *polis* grega, perpassando pelo Decreto 8.243/2014 que instituiu o Sistema Nacional de Participação, focando na compreensão da autonomia dos municípios nesse processo participativo. Abordando como a democracia participativa se materializa no país, por meio dos Conselhos.

Tais mecanismos de aproximação da sociedade civil e do poder público incorpora em si o próprio Estado de Direito, tendo o município como o *lócus* da efetivação de todo este processo, conforme Corralo (2017).

Petinelli (2017) elucida que nas últimas décadas viveu-se uma disseminação e institucionalização de um sistema participativo, neste processo, a criação dos Conselhos e das conferências em âmbito nacional capitaneou a amplitude dessa estrutura participativa. Assim a autora buscou estudar o alinhamento acerca da efetividade deliberativa das instituições participativas, em especial, das conferências de políticas públicas.

No rol das instituições participativas brasileiras, no entendimento de Petinelli (2017) as conferências proporcionam um espaço que pode melhor superar as incoerências entre participação, representação e deliberação e, por conseguinte

compatibilizar essas três formas de ação. A partir desse entendimento as conferências constituem espaços integrados de participação, deliberação e representação, que agregam representantes estatais e da sociedade.

Deste modo, as conferências de políticas públicas se concretizam como espaços de inclusão de novos atores no processo de discussão de políticas. Porém, mesmo sendo e/ou por serem espaços plurais e democráticos, as conferências podem originar resultados, frequentemente, pouco representativos dessa diversidade, em razão da dinâmica representativa e deliberativa que constituem, pontua Petinelli (2017).

Sanches e Neto (2017) apresentam um estudo acerca das políticas públicas ambientais no estado do Mato Grosso do Sul – com a coleta dos dados entre os anos de 2013 e 2014 -, considerando a descentralização política e administrativa que o país vem passando.

Os autores fazem menção ao Conselho Nacional de Meio Ambiente, o qual possui papel principal no acompanhamento da aplicabilidade de Política Nacional de Meio Ambiente. Uma vez que as políticas públicas representam o resultado das próprias atividades políticas, abarcando o conjunto de ações e decisões relativas às demandas apresentadas.

De acordo com Sanches e Neto (2017) as políticas mais presentes nos municípios inerentes à questão ambiental são: cobrança de taxas pelos serviços de abastecimento de água; serviços de manejo de resíduos sólidos e drenagem de água pluvial. Além disso, constatou-se uma maior preocupação com a realização de palestras e estudos inerentes à sustentabilidade, apoio às feiras de produtos orgânicos e com as atividades empresarial voltadas para essa temática. Logo, o dizer ainda se sobressai em relação ao fazer, no que diz respeito a uma política pública participativa e protetiva da questão ambiental.

Muniz et al. (2017) realizaram uma análise da participação social a partir da percepção dos atores sociais que debatem e recomendam os caminhos para a Política de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN). Os autores utilizaram como método o estudo de caso, nos meses de janeiro a novembro de 2015, em nove municípios maranhenses, mediante entrevistas semiestruturadas com 38 conselheiros e membros das câmaras intersetoriais de segurança alimentar e nutricional. A categoria analítica participação social orientou a análise dos dados.

Com isso Muniz et al. (2017) verificaram que a participação social era entendida como mecanismo de diálogo e conflito, exercício de controle social, instrumento para alcance do direito e realização dos anseios da sociedade e estratégia para garantir o retorno das proposições da política à comunidade.

Assim sendo, para Muniz et al. (2017) os participantes visualizam a participação social como um mecanismo de garantir a construção da política de SAN e o alcance do direito à alimentação pela população, contudo também apontaram barreiras para o seu efetivo exercício, situação essa que pode impactar outras políticas, como a da Saúde.

Araújo e Natal (2017) pesquisam a trajetória do Conselho Municipal de Educação de Vitória/ES na formulação e implantação das políticas educacionais, considerando as relações entre o governo e a sociedade civil e o seu papel na construção das políticas educacionais entre 1998 e 2010. Para coletar e analisar os dados utilizou-se diferentes fontes documentais leis, pareceres, portarias, resoluções, atas de reuniões, gravações, entre outros e entrevistas do tipo semiestruturada tendo 29 participantes.

As autoras apresentam uma discussão acerca da constituição de uma esfera pública, considerando a atuação dos Conselhos de Educação nas democracias modernas, visto que tais Conselhos legalmente são entendidos como espaços representativos da sociedade civil na gestão pública da Educação.

Pontuando que, por outro lado, esse mesmo Conselho, por estar vinculado ao governo, também pode, em determinadas situações, ampliar o risco de sua atuação no que diz respeito ao reforço da prática em curso de responsabilização do Estado, em detrimento do fortalecimento do controle social, Araújo e Natal (2017).

Manorov et al. (2017) compartilham os resultados obtidos no desenvolvimento de um projeto de extensão intitulado Educação Permanente para Conselheiros Municipais de Saúde: Macrorregião Oeste de Santa Catarina, no segundo semestre de 2015, durante os meses de julho e outubro. Ação desenvolvida em três módulos, com 81 participantes, a qual buscava fortalecer, qualificar e instrumentalizar os conselheiros municipais de Saúde, para o exercício de suas atribuições e competências.

Os autores identificaram pouco conhecimento por parte dos sujeitos acerca da legislação do Sistema Único de Saúde (SUS) e principalmente das leis que apontam a definição e funcionamento dos Conselhos de Saúde.

Com base nisso, Manorov et al. (2017) descrevem que após a realização do curso observou-se que é imprescindível à capacitação de conselheiros municipais de Saúde para o exercício da sua função, em especial no campo legislativo, logo o processo de capacitação e aperfeiçoamento necessita ser contínuo. Já que o estudo da legislação expandiu os conhecimentos em relação ao seu papel como conselheiro de Saúde e da importância e área de atuação do próprio Conselho Municipal de Saúde.

Delboni et al. (2017) realizaram um estudo, por meio de uma pesquisa qualitativa exploratória, com o intuito de compreender as representações sociais acerca da participação política dos idosos em Portugal e no Brasil. Participaram da pesquisa duas regiões, Braga em Portugal e Santa Maria no Brasil. Para a coleta dos dados, utilizou-se entrevistas semiestruturadas, respondidas por 29 idosos, sendo 14 em Braga e 15 em Santa Maria.

Os autores analisaram os dados por meio da Teoria das Representações Sociais e a técnica de Análise de Conteúdo. Os resultados demonstraram que existem diferenças nas maneiras de dar significado a participação em cada país. Mas, o sentimento dos idosos portugueses e brasileiros é de que a presença deles no âmbito da representação política é pouco favorecida.

Depreende-se que mesmo existindo o suporte legislativo, os idosos enfrentam adversidades para participarem e quando logram êxito na participação possuem dificuldade de compreender do que os demais conselheiros estão falando, além disso, não se sentem aptos para verbalizarem o que pensam e ou sentem. A presente pesquisa elucidou que tanto os idosos brasileiros quanto os portugueses não conseguem sentir-se parte dos espaços institucionalizados para a participação deles, quer sejam nos Conselhos no Brasil ou na participação avaliativa dos equipamentos de Saúde em Portugal (Delboni et al., 2017).

Ferreira et al. (2017) estudam o atual modelo de gestão hídrica no Brasil, a pesquisa realizada investigou a efetividade da Política Nacional de Recursos Hídricos nos estados da Amazônia Legal, considerando a participação da sociedade civil e o acesso à informação nos Conselhos Estaduais de Recursos Hídricos.

Os autores utilizaram a pesquisa descritiva e exploratória, mediante levantamento bibliográfico e documental e aplicou uma estatística multivariada por meio do *software* Minitab 17 para compilar os dados a fim de averiguar as semelhanças entre os estados.

Verificou-se, de acordo com Ferreira et al. (2017) que a descentralização da referida política ainda não aconteceu nos estados brasileiros da Amazônia Legal, em especial no quesito participação da sociedade civil e ao acesso à informação, necessitando maior investimento em Educação Ambiental e ampliação da propagação de informação e simplificação do seu acesso para a existência de um conhecimento mais abrangente da temática e, por conseguinte a construção de Conselhos e/ou reestruturação dos espaços de participação social já constituído de maneira a fortalecer a consolidação da Política Pública anteriormente mencionada.

Simionatto e Negri (2017) analisam a produção do conhecimento do Serviço Social brasileiro no período de 2000 a 2015, com base no pensamento de Gramsci, por meio de uma pesquisa teórica e bibliográfica.

As autoras obtiveram como resultados a compreensão de que ocorreu um aprofundamento de estudos concernentes à obra do pensador italiano, notadamente acerca dos temas: Estado, sociedade civil e hegemonia, cooperando no desenvolvimento de uma cultura profissional crítica, na problematização dos fenômenos sociais contemporâneos e na construção mediadora entre o projeto profissional e projetos societários.

Partindo disto, Simionatto e Negri (2017) apresentam um referencial teórico inerente aos temas supracitados e pontuam como o Serviço Social brasileiro está interligado com o referencial gramsciano e o papel dos Conselhos gestores das políticas públicas na efetivação da democracia, já que tais instâncias agrupam sociedade civil e poder público num mesmo patamar de diálogo e decisões acerca das respostas das demandas apresentadas pela população.

Donadone e Baggenstoss (2017) analisam as novas configurações na questão organizacional brasileira, após os anos 1990 com ênfase para as organizações de Saúde e, desta forma abordam o papel dos Conselhos neste processo e fazem um apanhado acerca da introdução do setor privado nos afazeres estatais.

Entendendo, conforme Donadone e Baggenstoss (2017) o anseio da sociedade em coparticipar da gestão pública, logo os Conselhos Municipais de Saúde efetivaram tal demanda nas três esferas de Governo. Salienta-se que esse espaço participativo da população foi conquistado após inúmeras lutas pela inserção na arena política e decisória do país, entretanto existem algumas agruras que permeiam a existência e consolidação do papel dos Conselhos.

Santos e Yamamoto (2017) considerando a vulnerabilidade e a precária visibilidade da juventude, no que diz respeito ao cenário social e político brasileiro, procuraram discutir como ocorre a participação política dos jovens. Assim, realizou-se uma análise documental em que se interligaram as propostas aprovadas nas Conferências Nacionais de Juventude, nos anos de 2008; 2011 e 2015, com as sessões que tratam dos direitos dos jovens, no Estatuto da Juventude.

Os autores elucidam a importância e urgência da população jovem integrar-se na arena política, social e de direitos. O Conselho Nacional de Juventude foi abordado como sendo um espaço de conquista e luta pela inclusão desse público na dimensão estatal.

Santos e Yamamoto (2017) estudaram como a legislação incorpora a juventude e verificaram a existência de demandas particulares, participação política e outras mais amplas, que abarcam toda a sociedade, Segurança, Educação, Mobilidade Urbana e Saúde, todavia, têm reivindicações que perpassam a nossa história, visto que ainda se precisa avançar significativamente na transformação dessas demandas, como o enfrentamento ao extermínio da juventude negra, com políticas públicas para a juventude.

Junior e Leivas (2017) estudam aspectos inerentes à Saúde dos povos indígenas no Brasil, visto que ela é ofertada por meio de um subsistema inserido no SUS e no Ministério da Saúde. Considerando o multiculturalismo e todos os mecanismos que permeiam a vivência indígena, percebe-se que o direito a Saúde necessita ser assegurado de maneira intercultural.

Portanto, os autores analisam os entraves existentes para o intercâmbio entre os aspectos institucionais e interculturais. Pontuando que foi por meio das Conferências Nacionais de Saúde que se aprovou a criação do subsistema de atendimento ao indígena.

Junior e Leivas (2017) citam a atuação do Conselho Nacional de Saúde que se apresenta como instância de decisão e têm uma Comissão Intersetorial de Saúde Indígena cujas funções são consultivas, todavia representam uma estrutura de controle social da Saúde pública e da qualidade dos atendimentos ofertados para a referida população, ressalta-se que existem Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde que exercem a mesma função de monitoramento e avaliação dos Serviços de Saúde. Registram-se avanços no âmbito dos atendimentos aos indígenas, porém há

limitações e precariedades nos serviços em muitos locais, portanto reavaliar a política, considerando os aspectos interculturais são imprescindíveis.

Bronstein et al. (2017) elaboraram a pesquisa a partir do entendimento de que a premissa das particularidades formais que possibilitam a construção dos Conselhos Municipais, adicionadas a um processo adequado de governança, possibilitariam não somente a participação, todavia a ampliação da confiabilidade da sociedade civil na administração pública e, assim uma ampliação da eficiência na formulação de políticas.

A pesquisa realizada por Bronstein et al. (2017) apresenta os dois principais mecanismos que permeiam a administração pública, sendo a participação e o orçamento participativo, utilizaram uma amostra limitada a quatro casos, com a participação em reuniões e entrevistas com os presidentes de cada Conselho, mas observaram que foi possível demonstrar o quanto os Conselhos Municipais precisam progredir para se concretizarem num instrumento eficaz de promoção da participação da sociedade civil.

Sento-Sé et al. (2017) apresentam os resultados de uma pesquisa acerca das principais questões e atores envolvidos nos Conselhos Comunitários de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro.

Para a coleta dos dados foram apreciadas as atas das reuniões realizadas entre os anos de 2005 e 2012, com enfoque às dinâmicas que regem o funcionamento desses Conselhos, considerados aparelhos respeitáveis para a adoção medidas territorializadas no campo da segurança e para a aproximação entre agentes locais e autoridades policiais, (SENTO-SÉ et al., 2017).

Assim como as demais políticas criaram suas instâncias de participação a Política Pública de Segurança Pública visualizou nos Conselhos uma ferramenta adequada para a gestão dessa área, já que esses espaços poderiam e/ou podem materializar a participação popular nos processos decisórios e de redução da lacuna existente, historicamente, entre as agências do Estado e a sociedade no Brasil. Sento-Sé et al. (2017) pontuam que os Conselhos significaram um dos principais órgãos de abertura do Estado, de desconstrução das suas estruturas excludentes e autoritárias e de prática cívica pela sociedade civil.

Hoppe et al. (2017) buscam compreender o panorama da participação dos usuários de serviços de Saúde no planejamento, monitoramento e controle das ações de Saúde, conferindo potencialidades, fragilidades, perspectivas e desafios

da participação popular no SUS.

Os autores realizaram uma pesquisa de campo, com abordagem quantitativa e qualitativa, feita em 13 municípios da 28ª Região de Saúde do Rio Grande do Sul, com 46 usuários de serviços de Saúde, sendo 20 integrantes de Conselhos Municipais de Saúde e 26 não integrantes. A coleta dos dados ocorreu por meio de um formulário composto por questões fechadas e abertas e a análise quantitativa aconteceu por meio da estratificação numérica relativa e absoluta dos dados utilizando o programa Microsoft® Excel 2010, já os dados qualitativos escolheu-se a Análise de Conteúdo na modalidade temática.

Hoppe et al. (2017) evidenciaram que os usuários conselheiros usam, especialmente, Conselhos e Conferências de Saúde para o planejamento e monitoramento das ações de Saúde, por sua vez os usuários não conselheiros expuseram adstrita participação nesse campo. Os participantes pontuaram empecilhos para a participação popular no SUS, assim sugeriram ampliação na exposição das ações alusivas a esse tema e estratégias para um maior engajamento da comunidade acerca dessas atividades, como intuito de fortalecer a união de movimentos sociais e, por conseguinte aperfeiçoar o SUS, pois os Conselhos de Saúde representam um canal institucionalizado da participação e controle social.

Guadereto et al. (2017) pontuam que o município de São Paulo principiou em 2014 a preparação do Plano Municipal da Mata Atlântica, estimulado pela Lei da Mata Atlântica e pela revisão do Plano Diretor, que sucedera no referido ano. Assim, analisam o procedimento de direção das oficinas participativas para identificação de áreas prioritárias para conservação e recuperação da vegetação de Mata Atlântica na cidade de São Paulo.

Os autores fizeram uso do estudo de caso, apreciação de informações de documentos e registros, assim como, utilizou-se a observação direta e participante, coletadas durante a elaboração e efetivação das oficinas. A pesquisa caracterizou-se como pesquisa exploratória e qualitativa. As oficinas possibilitaram a verificação de informações respeitáveis; entretanto existiu um obstáculo no que diz respeito ao número de participantes. Essa situação gerou a estruturação de um cronograma concentrado, em razão da estrutura política do município no contexto estudado.

Segundo Guadereto et al. (2017) as oficinas possibilitaram agrupar conhecimento técnico e saberes da comunidade para ser usado nas etapas

posteriores do plano. O Conselho de Meio Ambiente possui um papel importante nesse contexto, no que se refere ao processo de apreciação, aprovação, monitoramento e avaliação do Plano Municipal. Visto que no Brasil a gestão ambiental é pauta entre as diferentes instâncias de governo, o que deve resultar numa atuação efetiva dos municípios na consolidação da atuação do poder público.

Ramires (2017) procurou apresentar determinadas ponderações acerca das prováveis conexões entre participação da sociedade e o papel do SUS, adotando como referência empírica os municípios de Uberlândia e Juiz de Fora.

Para desenvolvimentos dos estudos Ramires (2017) fez uso da pesquisa documental, com abordagem quantitativa, considerando dados socioeconômicos do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), banco de dados do Ministério da Saúde: Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde (DATASUS), indicadores do Índice de Desempenho do Sistema Único de Saúde (IDSUS), e dados do Sistema de Acompanhamento dos Conselhos de Saúde.

Entendendo que os Conselhos de Saúde possuem e/ou devem possuir um papel importante na alteração do sistema de atenção à Saúde, visto que a maioria dos recursos ainda é utilizada para serviços da média e alta complexidade, o que influencia no andamento das políticas de Saúde, considerando que o orçamento para o setor é deliberado na esfera dos Conselhos Municipais (RAMIRES, 2017).

Deste modo, o autor pontua que os Conselhos Municipais expuseram uma ação limitada na construção das políticas de Saúde. Salienta-se que Juiz de Fora apresentou maior institucionalização da participação, não necessariamente maior efetividade da participação/política. Uberlândia por sua vez concede a participação um espaço mais ampliado para tal temática.

Ramires (2017) finalizou sinalizando que é imprescindível robustecer o papel das universidades federais das duas cidades, como espaços de capacitação de profissionais da Saúde, sobretudo do segmento dos médicos, mais envolvidos com a concretização do SUS e, por conseguinte com a participação social na referida área.

Gomes et al. (2017) buscam identificar a dinâmica participativa de um Conselho Municipal de Saúde da Região Oeste de Santa Catarina, analisando o desenvolvimento do processo crítico e reflexivo acerca do papel de conselheiro, expondo as fragilidades e possibilidades desse Colegiado, no intuito de ampliar os

saberes desse Órgão.

A Pesquisa é Convergente Assistencial (PCA) em que o pesquisador se insere na realidade a ser estudada, contou com análise documental, observação não participante, procedeu-se a análise de 17 reuniões, por meio de suas Atas, e realizaram-se oficinas temáticas, no ano de 2016, de acordo com Gomes et al. (2017).

O estudo possibilitou identificar formas de participação social, a serem fortalecidas no exercício do controle social, como o compartilhamento de saberes, amparados na legislação, bem como a construção de novos conhecimentos que oportunizaram a reorganização e/ou readequação da Lei Ordinária do Conselho. Por fim, Gomes et al. (2017) observaram que existe a necessidade de ampliar a participação no referido Órgão, presença regular dos conselheiros nas reuniões, com representação efetiva e maior diálogo nas deliberações.

Almeida e Carvalho (2017) analisam na pesquisa os valores humanos priorizados por representantes dos Conselhos Municipais de Assistência Social nos municípios de Minas Gerais, almejando estabelecer as bases axiológicas, perfis dos participantes do estudo. O estudo baseou-se na obra de Schwartz (1992), Teoria dos Valores Humanos, buscando compreender uma realidade ainda inexplorada na pesquisa de valores.

As autoras realizam uma pesquisa acerca dos Conselhos de Assistência no Brasil, considerando a concepção desses Órgãos, como instâncias viabilizadoras da política pública. Assim, os dados foram coletados aplicando o questionário PQ-21, o qual buscava analisar as motivações, valores humanos, que levavam os sujeitos a participar dos Conselhos, este questionário foi aplicado para uma amostra de 204 pessoas, a fim de entender quais valores motivacionais impulsionam a participação no referido Conselho.

Os resultados apontaram, conforme Almeida e Carvalho (2017) que as razões mais enfatizadas pelos entrevistados foram Benevolência e Universalismo, seguido por auto-direção, tradição e segurança, revelando o reconhecimento de interesses de grupos sociais e da comunidade, além da importância de assegurar as próprias ideias e preservar práticas tradicionais e seguras.

Observou-se que existe certa preocupação, por parte dos conselheiros(as), com o bem-estar social e participação política, apesar da presença de certos posicionamentos que visam aceitar e manter práticas tradicionais, o que pode

dificultar os processos de transformação no contexto dos Conselhos. Pois, em determinadas circunstâncias o interesse institucional pode prevalecer em detrimento do interesse coletivo. Almeida e Carvalho (2017) sugerem que estudos futuros poderão esclarecer essas relações, beneficiando-se do uso complementar de uma pesquisa qualitativa.

Shimizu et al. (2017) buscaram compreender a percepção dos gestores do Conselho de Secretários Municipais (COSEMS) e as suas contribuições para o processo de regionalização em Saúde. Para tanto, utilizaram-se de entrevistas em profundidade com os presidentes dos COSEMS dos Estados de Mato Grosso do Sul, Paraná, Ceará, Tocantins e Minas Gerais.

Os dados foram analisados, segundo Shimizu et al. (2017) com o *software* Iramuteq, que gerou um dendograma com alguns eixos temáticos: o protagonismo dos COSEMS no processo de governança regional; os desafios para provisão da atenção à Saúde nas regiões; os aspectos operacionais da provisão da atenção à Saúde na região. Entendendo que no processo de regionalização, os COSEMS têm importante protagonismo, especialmente porque possuem atuação orgânica e liderança, logo, diz respeito a uma construção cotidiana e colaborativa.

Assim o principal papel do COSEMS, segundo Shimizu et al. (2017) é fortalecer o processo de municipalização do SUS, entendendo esse fazer no território local como uma estratégia de democratização do direito a Saúde, nessa questão os Conselhos de Saúde também são compreendidos como atores formidáveis para participar das tomadas de decisões no âmbito das regiões de Saúde, apesar da atuação destes Conselhos ainda ser um tanto quanto restrita, portanto faz-se necessário inseri-los mais ativamente nesse aspecto.

Fernandes et al. (2017) pontuam que a pesquisa está atrelada ao contexto da inclusão digital de conselheiros de Saúde e o fortalecimento de suas práticas. O intuito do estudo foi conhecer a percepção dos conselheiros municipais de Saúde em relação ao acesso à informação de Saúde e, por conseguinte a inclusão digital de um município de porte médio do interior paulista.

Para tanto, é uma pesquisa qualitativa, embasada no método de estudo de caso, efetivada com 16 conselheiros titulares de Saúde. Fernandes et al. (2017) utilizaram da entrevista orientada por roteiro semiestruturado e os dados foram apreciados com base na análise de conteúdo representacional temática. Tendo como estrutura para a análise referenciais da Teoria da Democracia Participativa e,

considerando os princípios do SUS, com ênfase para a diretriz da Participação Comunitária.

Fernandes et al. (2017) pontuam que verificou-se uma insuficiência da educação permanente para conselheiros tanto na área do controle social quanto em inclusão digital. Tal temática ainda é embrionária no campo da Saúde, o que acarreta a fragilização democrática e participativa do Conselho. Já que poderá existir controle daqueles que possuem maior conhecimento inerente às informações relativas à política de Saúde.

Os autores elucidam que os conselheiros reconhecem a importância da inclusão digital e ambicionam participar dela. Contudo, não existe incentivo real acerca de tal inclusão, as informações disponibilizadas são deficitárias e muitos conselheiros não possuem qualificação para exercer tal função, sendo assim, o estudo sugere que a inclusão digital aconteça já no início do mandato dos conselheiros, justamente para que a participação social seja ativa e democrática.

Silva et al. (2017) buscaram conhecer as estratégias de educação em Saúde realizadas aos trabalhadores da atenção básica pelos Gestores. Assim a pesquisa foi qualitativa, descritiva e exploratória. Utilizou-se para obter os dados a entrevista semiestruturada e a população amostral foi escolhida de forma intencional, tendo como público-alvo 26 gestores municipais de Saúde adscritos a uma coordenadoria regional de Saúde, localizada no norte/noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

Os autores elencaram duas categorias de análise: estratégias educativas, compartimentadas, descontínuas e de bases tecnicistas; e a incipiência/ausência de propostas educativas.

Silva et al. (2017) concluíram que é necessário ocorrer uma transformação na realidade apresentada, processo de trabalho em Saúde, e tal ação implica na atuação ativa de todos os sujeitos envolvidos nesse processo: docentes e discentes, usuários, membros dos Conselhos de Saúde, trabalhadores e gestores, buscando-se estratégias de transformação da realidade vivenciada, visando fortalecer e consolidar mecanismos de participação social, como os Conselhos Municipais, aperfeiçoando assim o controle social e o aprimoramento da política pública em Saúde.

Moura e Shimizu (2017) realizaram um estudo para conhecer a estrutura das representações sociais de Saúde e doença dos conselheiros municipais da

Região Integrada de Desenvolvimento do Distrito Federal e Entorno, além de analisar a relação entre essas representações sociais e o papel dos conselheiros de Saúde no sistema.

Para tanto, as autoras utilizaram a Teoria das Representações Sociais e do Núcleo Central como referencial teórico. A coleta dos dados ocorreu por meio da aplicação de 71 questionários aos conselheiros para verificar seu perfil, além de se empregar a técnica de associação livre e hierarquizada de palavras aos termos indutores Saúde e Doença, com análise pelo *software* EVOC.

Os resultados, de acordo com Moura e Shimizu (2017) demonstraram que a representação social de Saúde encontra-se associada às ideias de atendimento, qualidade de vida e de vida agregada à longevidade. A representação social de doença tem intrínseca relação com a patologia, na ideia de dor, tristeza, sofrimento.

Depreende-se que é preciso progredir na concepção do processo Saúde-doença, entendendo-o como fenômeno psicossocial. Para tanto, os Conselhos de Saúde são imprescindíveis para a consolidação da democracia participativa e, esta precisa estar incorporada na sua função educativa, até mesmo dos conselheiros, além da comunidade em geral. Por fim, Moura e Shimizu (2017) pontuam que é necessário que os conselheiros modifiquem suas representações e ampliem seus horizontes para além de seus interesses pessoais, mas em defesa e consolidação do SUS.

Silva (2018) analisa seis Conferências de políticas setoriais, compreendendo este espaço como *lócus* da integração entre o setor governamental e o não governamental. Elucida, portando como estes espaços podem ou não resultar em ações efetivas de inclusão na agenda pública das demandas por intervenções estatais, via políticas públicas, compreendendo que existe uma arena de conflitos, interesses, parcerias, ideias, entre outras questões.

O Brasil está passando por um constante processo de envelhecimento, sendo assim Lins e Andrade (2018) analisam as demandas da mulher idosa, nos processos de participação social, com enfoque da representação desse público nas deliberações das Conferências, apreciando também os Planos Nacionais de Políticas para Mulheres.

As autoras pontuam o avanço na participação social nas gestões do Governo Lula. Uma vez que as Conferências de Políticas Públicas representam um

espaço participativo, que podem ter caráter deliberativo ou consultivo, realizado via instituição, geralmente de dois em dois anos, num processo híbrido entre sociedade civil e poder público.

Sendo assim, representam um espaço privilegiado de participação social, já que materializa em âmbito nacional a integração da sociedade civil e do poder público. Observa-se que a inclusão das mulheres idosas na política pública ainda é pouco abrangente, foca-se no segmento mulher, tornando o espaço desta camada da população, nesse contexto, pouco significativos, quase inexistentes. Porém, ainda assim as conferências representam um passo para a visibilidade das demandas inerentes ao envelhecimento das mulheres, segundo Lins e Andrade (2018).

Melo e Santos (2018) desenvolveram uma pesquisa visando analisar a percepção dos membros do Conselho Municipal de Educação de Pilar do Sul/SP (C.M.E-PS) no que diz respeito à sua concepção de qualidade, gestão democrática e participação.

Fizeram parte da pesquisa 09 sujeitos, por meio de entrevistas. Melo e Santos (2018) verificaram que os conselheiros não tinham conhecimento do termo qualidade socialmente referenciada de Educação e pronunciaram o termo qualidade de Educação com o ideário neoliberal; a existência de uma dependência do executivo e, em razão disso, o referido órgão ressoa na sua atuação os interesses desse poder e não às demandas da sociedade pilarense. Entretanto, mesmo com tais limitações percebeu-se que o Colegiado anseia uma efetiva participação democrática.

Desta forma, as autoras concluíram que o C.M.E-PS ainda está num nível incipiente de atendimento às demandas da sociedade, esse Conselho tem funcionado mais como um ratificador das ações adotadas pelo executivo municipal, que um espaço de mediação entre a comunidade e o poder público. Ação esta que dificulta a efetivação de uma gestão plenamente democrática em sua área e atuação, contudo, existe no âmbito do Conselho a compreensão da necessidade e da importância destas mudanças acontecerem, assim entende-se que o C.M.E.-PS já começou a trilhar seu caminho em direção da construção de uma sociedade mais justa a todos.

Correia et al. (2018) analisam o processo de construção das políticas públicas de efetivação do direito humano à alimentação, em especial, a criação,

organização e implementação dos Fundos Municipais de Segurança Alimentar e Nutricional no Estado de Minas Gerais.

O referido estudo propôs um diálogo interdisciplinar entre o Direito Econômico e o Institucionalismo. Visto que o Fundo pode ser compreendido como um fenômeno jurídico, político e econômico. Para tanto, Correia et al. (2018) utilizaram um método comparativo, orientado pelo estudo de caso da estruturação dos Fundos no Estado de Minas Gerais, por meio de uma pesquisa entre os 161 municípios mineiros que possuem o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional. Os autores elucidaram que os resultados da pesquisa demonstraram que diferentemente de outros arranjos institucionais, como a construção do Conselho e Fundo de Saúde, o presente arranjo institucional do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional não provocou o desenvolvimento de Fundos destinados a essa política pública de segurança alimentar e nutricional.

Deste modo, esse estudo apontou que a dimensão institucional pode exibir respeitáveis inovações no entendimento dos direitos fundamentais, em especial, do direito humano à alimentação. Assim sendo, para Correia et al. (2018) os arranjos no âmbito institucional dos Conselhos se colocam como sendo um importante objeto de estudo do Direito Institucional Econômico, pois todos os mecanismos adotados para a elaboração, implementação e controle das políticas públicas estão interligados à forma como é delineado institucionalmente o conjunto de relações, responsabilidades e atribuições dos membros da sociedade civil, iniciativa privada e Poder Público.

Por fim, Correia et al. (2018) observaram que os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional, em Minas Gerais, apresentam um baixo grau de efetividade, se configurando como uma dos principais motivos para o desenho institucional descentralizado em comparação com os Conselhos de Saúde. Contudo, no Estado Democrático de Direito, os Conselhos de Segurança Alimentar e Nutricional se apresentam como um espaço importante de participação e controle social das políticas públicas, no processo de efetivação do direito humano à alimentação.

A Pesquisa de Fernandes e Monteiro (2018) estuda as propostas de avaliação dos Planos Municipais de Educação realizadas pelos conselheiros municipais de Educação que frequentaram o curso de extensão Formação Continuada de Conselheiros Municipais do Programa Nacional de Capacitação de Conselheiros Municipais de Educação no biênio 2015/2016, atrelado à Secretaria de

Educação Básica do Ministério da Educação e ofertado através da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul.

Segundo Fernandes e Monteiro (2018) o curso buscou realizar a formação dos conselheiros e, deste modo fortalecê-los no seu papel de instâncias de gestão democrática e de monitoramento e avaliação das políticas públicas, na área educacional nos respectivos municípios. Estudaram-se os documentos do programa, o material didático do curso e o projeto de avaliação e monitoramento organizado pelos conselheiros, chamado de Projeto Integrador, considerando suas dimensões política e de controle social.

A pesquisa evidenciou por meio das análises efetivadas nos projetos integradores, que os conselheiros apresentaram entendimento do papel e da função social dos Conselhos Municipais de Educação no processo de formulação dos instrumentos de avaliação de políticas públicas e na supervisão dos Planos Municipais de Educação, considerando a proposta do curso de extensão, Fernandes e Monteiro (2018).

Souza e Machado (2018) descrevem que o envelhecimento tem se apresentado como um elemento complexo e que solicita a atuação de distintas políticas públicas. No ano de 2002 foi instituído o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa (CNDI) visando fortalecer a garantia de direitos da pessoa idosa por meio da articulação entre setores de governo e sociedade civil.

Assim sendo, o estudo de Souza e Machado (2018) busca analisar o CNDI com base na sua configuração institucional e caracterização da sua atuação. Para este estudo fez-se uso do referencial de análise de políticas públicas, com evidência no conceito de governança. Estudaram-se leis, documentos, atas das reuniões do Conselho, além de entrevistas semiestruturadas.

Souza e Machado (2018) pontuam que foi possível verificar como esses espaços são importantes e permitem o controle da sociedade civil institucionalizada sobre o Estado. Entretanto, também se verificaram ressalvas no encaminhamento das ações, limitações na interação entre os atores sociais e escasso comprometimento de determinados órgãos governamentais, o que repercute negativamente na proteção da população idosa, entendendo que a intersetorialidade é essencial para o avanço e consolidação da política pública para esses cidadãos.

Matiello e Hass (2018) apresentam uma análise acerca do curso de capacitação para lideranças comunitárias Conselhos Municipais de Políticas

Urbanas, aplicado com o intuito de colaborar para o aprimoramento de lideranças de associações comunitárias, sindicais, de Organizações Não-Governamentais (ONGs) e de estudantes universitários em um total de 62 participantes, com o intuito de tornar o desempenho dos conselheiros e, por conseguinte dos Conselhos de fato efetivos na consolidação das políticas públicas urbanas.

Utilizou-se a metodologia de Educação Popular, em que se buscou capacitar os participantes para a gestão democrática das cidades, visando ampliar as capacidades no que diz respeito à construção, monitoramento e avaliação das demandas de planejamento urbano, plano diretor, habitação, saneamento, mobilidade urbana e seu tratamento intersetorial. Toda esta metodologia de trabalho, de acordo com Matiello e Hass (2018) propiciou aos participantes momentos de reflexão acerca do seu papel na mudança da realidade socioespacial de suas comunidades, atingindo mecanismos coletivos de consolidação da política pública urbana.

Sinhoretto e Morais (2018) estudaram como nos últimos anos a questão racial esteve presente nas mortes violentas no Brasil, com ênfase para população jovem, considerando o aumento de homicídios entre negros e a diminuição entre brancos, situação que materializa os índices da desigualdade no cotidiano da violência entre os grupos raciais.

Além disso, Sinhoretto e Morais (2018) expõem que a ação policial é mais letal em relação aos negros, bem como a população encarcerada cresceu, estimulada pelo encarceramento de negros.

Todo este processo de vitimização dos jovens negros tem se colocado como pauta principal do movimento de juventude negra, que concretiza a denúncia do genocídio contra essa população e pondera as proposições de ação política que respondem as demandas do movimento. Para tanto um dos espaços coletivos que são ocupados visando dar visibilidade a essa demanda são os Conselhos Gestores de Políticas Públicas (SINHORETTO e MORAIS, 2018).

Nardi et al. (2018) investigam as características dos Serviços de Comunicação em Saúde, considerando a Rede dos Conselhos das Secretarias Municipais de Saúde (COSEMS) no Brasil. Assim sendo, o estudo teve o um perfil quantitativo exploratório, no período de 2014 a 2015, com amostra não probabilística. Os dados foram coletados por meio de quatro questionários estruturados, que buscaram compreender o trabalho das assessorias de

comunicação; quais profissionais atuavam nesse Serviço; principais atribuições das assessorias e possíveis variantes entre os municípios que não possuíam tal serviço.

Os autores verificaram que dos 122 municípios participantes, 72 não possuíam assessoria de comunicação e apenas 2 núcleos da rede tinham diretoria de comunicação; as estruturas de trabalho eram precárias; com profissionais com pouco tempo de atuação nas assessorias de comunicação, sem garantia empregatícia ou participação nos Conselhos gestores.

Deste modo, Nardi et al. (2018) concluíram que mesmo prestando o assessoramento direto aos secretários, as condições de trabalho comprometem suas ações de planejamento. Por outro lado à ausência dessas assessorias de comunicação são reveladoras das dificuldades da comunicação na Gestão em Saúde o que, por conseguinte pode precarizar ainda mais o SUS, já que não ocorre clareza no processo comunicativo e também participativo no âmbito dos Conselhos Municipais.

Silva e Passador (2018) realizaram o estudo de 13 Conselhos Municipais de Saúde das Mesorregiões de Planejamento em Gestão de Saúde de Minas Gerais, por meio da análise do desenho institucional dos Conselhos Municipais de Saúde, buscando verificar as normas que definiram a criação e funcionamento desses Órgãos, bem como as consequências do desenho institucional inerente ao processo deliberativo, por meio da Técnica de Análise Documental. No transcorrer das reuniões nos Conselhos pesquisados, realizou-se a aplicação de entrevista semiestruturada e o levantamento de informações e dados oficiais.

Os autores identificaram que a maior parte dos Conselhos estão instituídos legalmente, com regulamentação legal quanto à pluralidade da composição, publicidade das reuniões e decisões.

Deste modo, a pesquisa de Silva e Passador (2018) sinaliza que o processo de regulamentação legislativa corrobora para garantir o funcionamento mínimo do Conselho de Saúde, em regiões historicamente com pouco ou nenhum legado de lutas coletivas e organização estrutural deficitária, considerando a baixa participação dos envolvidos e escassas ações efetivas em prol da transparência, fiscalização e controle social, no âmbito municipal, que representa um distanciamento da participação cidadã e da efetivação da democracia, considerando, nesse caso, em específico todas as lutas pela criação e consolidação do SUS.

Jerome (2018) procurou descrever em seu estudo os desafios e oportunidades enfrentadas pelos presidentes de Conselhos de Saúde locais em executar governança participativa.

Para obtenção dos dados, Jerome (2018) realizou entrevistas, com seis presidentes de Postos de Saúde, em seis bairros localizados em uma única região em um bairro da periferia de Fortaleza. As entrevistas foram complementadas pela técnica de observação participante nas reuniões de cada Conselho de Saúde local, no transcorrer de três anos de 2015 a 2017, além disso, realizou-se entrevistas com os presidentes dos Conselhos de Saúde municipais, regionais e estaduais e com mais de vinte atores de agências governamentais e associações locais.

A autora analisou os dados utilizando o Atlas.ti, que gerou a identificação de quatro temas principais: fragilidade de representação da comunidade; criação de novas iniciativas de Saúde; preocupação com a infra-estrutura física e material dos Conselhos, e os vínculos entre presidentes de Conselho e a histórica rede de organizações de base comunitária, Associações Voluntárias, na região em que os Postos de Saúde se localizavam.

Jerome (2018) identificou que os Conselhos de Saúde locais abarcados neste estudo enfrentaram desafios semelhantes àqueles já apontados por estudos anteriores, todavia igualmente evidenciaram potencialidade para criar ideias locais para novas iniciativas de Saúde.

Santos et al. (2018) realizaram a pesquisa a fim de verificar a relação entre a falta de ação dos Conselhos de Monitoramento e Controle Social do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) considerando indicadores de corrupção e má gestão. Contou com uma amostra de 173 municípios supervisionado pelos auditores da Controladoria-Geral da União (CGU). Utilizaram-se da análise de conteúdo e regressão para dados de contagem com base no modelo binomial negativo para máxima verossimilhança.

Os resultados indicaram um resultado positivo e significativo, conforme Santos et al. (2018) no que diz respeito a falta de ação do FUNDEB e Conselho de Controle Social, considerando os desperdícios de recursos públicos destinados a Educação Básica.

Os autores pontuam que o estudo apresentou evidência das falhas das ações do Conselho, assim reforça-se a obrigação de repensar e criar mecanismos de incentivo para que aconteça o monitoramento real da aplicação de recursos

públicos. Tal questão tende a melhorar a percepção dos conselheiros acerca do seu papel no controle social, o que implicará em benefícios para a Educação Básica no âmbito municipal.

Galvan e Zanatta (2019) realizaram um estudo dos direitos e garantias legais da pessoa idosa, considerando as vulnerabilidades que esse público está exposto, analisando portanto o arcabouço legislativo e protetivo da Pessoa Idosa e como se efetiva a participação social dessa população, com enfoque para os Conselhos Municipais do Idoso, observando os avanços na gestão pública do país, entendendo que as normas ainda não alcançaram sua plena eficácia, já que entre os idosos e o restante da sociedade ainda tem-se pouca interação.

Galvan e Zanatta (2019) com base na revisão bibliográfica realizada pontuam que é possível observar que a sociedade brasileira tem dado atenção especial às políticas que tratam do envelhecimento com qualidade de vida, considerando os fatores biopsicossociais do indivíduo. Portanto, essas questões culminaram em um aumento expressivo da população idosa, situação essa que requer um engajamento tanto da comunidade quanto do Estado no atendimento e proteção desses sujeitos.

Assim sendo, o Conselho Municipal é imprescindível na consolidação e no exercício do controle social no rol das políticas públicas para este público. Deste modo, uma das funções do Conselho é incentivar os idosos a participar e cooperar com a construção da Política Municipal do Idoso, assim como, busquem estabelecer parcerias com os Poderes Públicos Municipais visando à promoção dos direitos e as políticas públicas aos idosos, é imprescindível, uma vez que todo este processo significa dar ao idoso um espaço de consolidação da cidadania e, compete ao poder público e a sociedade compreender essa demanda e favorecer a inclusão dessa parcela da população nas atividades sociais e políticas, para Galvan e Zanatta (2019).

Paiva e Lobato (2019) efetivaram uma análise do processo decisório que envolveu a formulação, pelo então Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, atualmente Ministério da Cidadania, do Projeto de Lei 3077/2008 e sua posterior aprovação como Lei 12.435/2011, que implantou e regulamentou no Brasil o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A metodologia utilizada foi embasada na pesquisa bibliográfica, análise das atas do Conselho Nacional de

Assistência Social de 2008 a 2011 e documentos públicos do Ministério e entrevistas com atores-chave que atuaram no Ministério entre 2008 e 2011.

Esse processo de análise evidenciou que a Lei apresentava como principais objetivos legitimar as práticas já em curso na Assistência Social e estabelecer segurança jurídica para os gestores federais. Paiva e Lobato (2019) pontuaram que entre os anos de 2008 e 2011, o Projeto de Lei do SUAS mobilizou o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e seus conselheiros, além de outros atores do Sistema, como o Fórum Nacional de Secretários Estaduais de Assistência Social - FONSEAS e o Colegiado Nacional de Gestores Municipais da Assistência Social - CONGEMAS, especialmente para pressionar a sua aprovação no Congresso.

Considerando que o SUAS foi proposto pela IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, e foi formalizado por meio da Política Nacional de Assistência Social - PNAS de 2004 e da Norma Operacional Básica - NOB de 2005 aprovados por resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Assim a Lei 12.435/2011 concretizou toda essa história de lutas e reivindicações pela consolidação do SUAS e demonstrou como a mobilização do CNAS e demais atores sociais foram imprescindíveis para a aprovação desse Sistema, segundo Paiva e Lobato (2019).

Souza e Heller (2019) elucidam um comparativo entre os marcos legais federais brasileiros das áreas de Saúde e de saneamento, entendendo o controle social, como o elo deste trabalho, considerando o pioneirismo da primeira e sua provável influência sobre a segunda.

Para realizar-se o comparativo, Souza e Heller (2019) utilizaram seis critérios analíticos: mecanismos de controle social definidos; caráter conferido ao controle social; responsabilidade, recomendações e apoio para viabilizar o controle social; acesso à informação; controle sobre o uso dos recursos; controle da implementação das deliberações. Estudaram-se probabilidades do marco de saneamento fazer uso das formulações no campo da Saúde e obter êxito na produção de práticas de controle social na condução dessa política pública.

Souza e Heller (2019) concluíram que apesar de certa influência da área de Saúde, o marco do saneamento é mais limitado e, deste modo é menos provável que produza práticas efetivas, já que exhibe mecanismos mais restritivos por não serem fundamentalmente deliberativos, não existe uma política de capacitação dos conselheiros e de Educação Popular, visando fortalecer o controle social, além

disso, verificou-se a carência de estruturas efetivas de fiscalização do uso dos recursos.

Ponderando que nacionalmente o Conselho das Cidades (ConCidades) é o Órgão Colegiado de controle social na referida área, entretanto pode-se compreender que, no que diz respeito a magnitude da participação, o controle social em saneamento não congregou os avanços alcançados na área da Saúde. Todavia até o ano de 2015 existiram construções significativas no campo do saneamento, como a criação do ConCidades, promulgação do arcabouço legal nacional, implantação de programas públicos de investimentos, aprovação do Plano Nacional de Saneamento Básico e, por conseguinte destacava-se a contribuição do controle social, Souza e Heller (2019).

Pinto et al. (2019) conscientes da importância de se estabelecer o controle social no âmbito da Gestão em Saúde analisam a possibilidade de trabalho conjunto entre a Auditoria do SUS e os Conselhos Municipais de Saúde. A pesquisa teve enfoque qualitativo, contou com 20 participantes, da maior região de Saúde do Estado do Ceará, sendo 24 municípios, por meio de um questionário auto-aplicável.

O estudo demonstrou que os conselheiros desconhecem o papel deste Órgão, já que os membros não possuem clareza de suas competências e tão pouco do serviço de Auditoria o que, por conseguinte demonstra a fraca interação entre eles. Logo essa pesquisa possibilitou a redução de lacunas no conhecimento destes importantes agentes no processo de controle social na Gestão em Saúde (Pinto et al., 2019).

Flach (2019) aborda a gestão realizada pelos Conselhos Municipais de Educação no Estado do Paraná no processo de criação e implantação de sistemas próprios de ensino, considerando todo o arcabouço legal do Sistema Nacional de Ensino e da municipalidade das intervenções na área.

Entendendo os Conselhos a partir do método do materialismo histórico dialético, compreendendo que este Órgão se apresenta como instrumento da democracia, mas que é carregado de limites e de interesses hegemônicos que orientam as políticas locais. Por fim, Flach (2019) pontua a importância de se continuar pesquisando tal temática, com o intuito de apreender o maior volume possível de determinações que permeiam o cotidiano.

Magalhães e Xavier (2019) desenvolveram o estudo com o objetivo de caracterizar o processo participativo no controle social, no âmbito do Conselho

Municipal de Saúde de Juiz de Fora (CMS/JF). O trabalho é de cunho qualitativo, fez uso para a coleta de dados de entrevistas semiestruturadas, com 14 sujeitos, análise documental das atas das reuniões e observação não participante, tais informações foram apreciadas por meio da Análise de Conteúdo.

Magalhães e Xavier (2019) pontuam que os resultados apontam que os temas debatidos no Conselho são amplos e diversos e destacou-se a grande participação dos usuários no referido Órgão. Entretanto, verificou-se tentativas de coerção, carência de debates consistentes, tempo insuficiente para discussões profundas e a existência de entraves ao processo deliberativo.

Contudo, de maneira geral o Conselho representa um espaço de escuta e diálogo argumentativo o que favorece o controle social, porém faz-se necessário a ampliação do conhecimento acerca do real papel do Órgão e, por conseguinte dos membros que o compõem, Magalhães e Xavier (2019).

Com base nas leituras realizadas durante o procedimento de Estado da Arte, conforme pontuado anteriormente, verificou-se que a maioria das pesquisas utiliza-se da pesquisa qualitativa, ocorrendo situações em que o qualitativo soma-se com a pesquisa quantitativa. Para a coleta dos materiais os autores fizeram uso de entrevistas semiestruturadas com conselheiros e gestores das políticas de Saúde, Educação, Assistência Social. Em complementariedade a este processo realizaram a pesquisa documental, com a análise, em especial, das atas das reuniões do Conselho pesquisado, além da pesquisa bibliográfica que fundamenta o referencial teórico de cada uma delas.

No tocante a análise dos dados, observou-se que a análise de conteúdo foi a mais utilizada, com a presença de *softwares* para a tabulação dos dados, em determinadas situações. Ainda ocorreram casos, em que os autores recorreram a Teorias específicas, como, por exemplo, a Teoria das Representações Sociais e Teoria dos Valores Humanos, para fundamentar a análise pretendida no transcórre da pesquisa.

Na questão de Conselhos Municipais regulamentados e com área específica de atuação, constatou-se que o Conselho Municipal de Saúde é o Colegiado mais pesquisado no período analisado, seguido pelo Conselho Municipal de Educação e, na sequência, tem-se o Conselho Municipal de Assistência Social, pesquisas quanto a este Conselho ainda são mais restritas. Ressalta-se que se averiguou a presença de pesquisas correlacionadas aos Conselhos Municipais de: Meio Ambiente; Pessoa

Idosa, Segurança Alimentar e Nutricional; Juventude, entre outros. No tocante aos dois Conselhos com maior índice de pesquisa é compreensível e até esperado tal resultado, uma vez que, ambos os Conselhos, com destaque maior para o da política pública de Saúde, são as instâncias participativas pioneiras e, por conseguinte mais consolidadas na sociedade brasileira.

Ressalta-se que para além de verificar como os Conselhos Municipais têm sido apresentados na discussão e construção teórica, considerando o Estado da Arte realizado no período anteriormente mencionado, o intuito foi observar como os Conselhos Municipais de Assistência Social estão sendo estudados.

Depreende-se da apreciação dos 03 artigos que abordam esse tema, em especial, que a construção dos documentos, leis, decretos, portarias, notas técnicas, deu-se com enfoque na consolidação e/ou organização da Política Pública de Assistência Social no Brasil, considerando que desde a Constituição Federal de 1988, com a inserção desta política pública no âmbito da Seguridade Social, começou-se a trilhar um novo rumo para a Assistência Social no Brasil, em que esta deixou de ser tratada apenas como uma ação de benemerência, num Estado com caráter de ações paternalistas, para adentrar rol de intervenções estatais efetivas, já que o Estado assumiu a primazia na condução desta questão e a Assistência Social, passou a ser direito do cidadão que dele necessitar.

Os artigos também abordam a aplicabilidade dos Conselhos, considerando o papel desse Órgão na materialização da construção das respostas do poder público, as demandas sociais, que se apresentam no cotidiano dos indivíduos. Por essa razão o Conselho Municipal possui uma função significativa na construção da política pública *in loco*, num processo que precisa dar voz e vez aos sujeitos, sejam estes representantes do setor governamental ou da sociedade civil, no território em que habitam.

Posterior à apreciação dos artigos, com base no Estado da Arte, observou-se que os Conselhos Municipais, nas suas mais variadas áreas de atuação, tendo em vista as diversas políticas públicas que permeiam a vivência em sociedade no Brasil, de fato representam um avanço no país, no que diz respeito à política de descentralização democrática das decisões, por meio de canais que possibilitam a interferência direta da população nas deliberações estatais.

Assim sendo, os autores apresentam um panorama geral de como este Órgão se materializa no âmbito municipal, considerando a função delegada aos

Conselhos, enquanto instrumento de controle social. Ponderando também como o poder público, de certa forma, conduz essa participação social, com base em seus interesses, uma vez que nem sempre os representantes da sociedade civil possuem clareza do real papel que precisam desempenhar no âmbito do Conselho.

De tal modo, o Estado da Arte possibilitou verificar que os autores abordam essa temática de maneiras distintas, perpassando desde a análise histórica das políticas públicas, no que se refere à implantação dos Conselhos gestores, pontuando o arcabouço legislativo presente, o papel das conferências, outro mecanismo de participação popular na condução das políticas públicas, demonstrando como ocorre a materialização da participação social, com análises inerentes ao cotidiano dos Conselhos Municipais, fazendo referência aos Conselhos em todas as esferas públicas, municipais, estaduais e federais.

REFERÊNCIAS:

ALMEIDA, Cleusimar Cardoso Alves; CARVALHO, Virgínia Donizete. **Human values and social assistance: a study of municipal council representatives.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ram/v18n2/1678-6971-ram-18-02-0130.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

AVRITZER, Leonardo; MARONA, Marjorie. **A tensão entre soberania e instituições de controle na democracia brasileira.** Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/218/21853111003.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

BRANDÃO, Zaia; BAETA, Anna Maria Bianchini; ROCHA, Any Dutra Coelho. **Evasão e repetência no Brasil: a escola em questão.** 2. ed. Rio de Janeiro, RJ: Dois Pontos, 1986.

BRONSTEIN, Michelle Muniz, et al.. **Organização dos conselhos municipais: governança e participação da sociedade civil.** Disponível em: <<http://www.interacoes.ucdb.br/article/view/1089/pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

CORRALO, Giovane da Silva. **A democracia, as políticas e os sistemas municipais de participação social: a repercussão local do decreto federal 8.243/2014.** Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/quaestioiuris/article/view/22431/19472>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

CORREIA, Leonardo Alves; CLARK, Giovani; CARVALHO, Pedro Rezende. **Direito institucional econômico e arranjos institucionais: um diagnóstico sobre os Conselhos e Fundo Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional em minas gerais.** Disponível em: <<https://www.estudosinstitucionais.com/REI/article/view/245>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

DELBONI, Miriam Cabrera Corvelo et al.. **Envelhecimento e representações sociais sobre a participação política em Portugal e no Brasil**. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/psi-sabersocial/article/view/30669>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

DE MELO, Eliane Pimentel Camillo Barra Nova; SANTOS, Jociane Marthendal Oliveira. **Conselho municipal de educação de Pilar do Sul/SP: qualidade, gestão democrática e participação na percepção dos conselheiros**. Disponível em: <<http://www.laplageemrevista.ufscar.br/index.php/lpg/article/view/552>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

DONADONE, Julio Cesar; BAGGENSTOSS, Salli. **Intermediários e as novas configurações no tecido organizacional brasileiro: um estudo sobre as organizações sociais de saúde**. Disponível em: <<http://www.revistas.usp.br/ts/article/view/120270/127491>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

DOS SANTOS, Luana Isabelle Cabral; YAMAMOTO, Oswaldo Hajime. **Juventude brasileira em pauta: analisando as conferências e o Estatuto da Juventude**. Disponível em: <<http://revistaumanizales.cinde.org.co/rlicsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/3140/943>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

FERNANDES, Solange Jarcem; MONTEIRO, Aureotilde. **Formação continuada para conselheiros municipais de educação e a avaliação dos Planos Municipais de Educação**. Disponível em: <<http://seer.upf.br/index.php/rep/article/view/8575/114114242>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

FERNANDES, Violeta Campolina, et al. **Percepção de conselheiros de saúde sobre acesso às informações e inclusão digital**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v26n1/1984-0470-sausoc-26-01-00218.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

FERREIRA, F. N. et al.. **Gestão de recursos hídricos na Amazônia: um panorama da participação da sociedade civil nos espaços deliberativos**. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=481554853024>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

FERREIRA, Norma Sandra de Almeida. **As pesquisas denominadas “Estado da Arte”**. Educação & Sociedade, ano XXIII, no 79, Agosto/2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n79/10857.pdf>>. Acesso em: 22 Jul. 2019.

FLACH, Simone de Fátima. **A Gestão democrática nos sistemas municipais de ensino do Paraná: uma análise a partir dos conselhos municipais de educação**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ensaio/2019nahead/1809-4465-ensaio-S0104-40362019002701338.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

GALVAN, Fernanda; ZANATTA, Maria de Lourdes Alves Lima. **A proteção dos direitos sociais e garantias constitucionais na fragilidade de idosos em vulnerabilidade social**. Disponível em: <<https://www.unilim.fr/trahs/1465&file=1>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

GOMES, Angela Maria, et al. **Reflections and collective production about being a municipal health counselor.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/reben/v71s1/0034-7167-reben-71-s1-0496.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

GUADERETO, Leite, et al.. **Plano Municipal da Mata Atlântica de São Paulo: oficinas participativas como parte do processo de planejamento.** Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/4716/471655311003.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

HOPPE, Ariane dos santos, et al.. **Participação popular no Sistema Único de Saúde: olhar de usuários de serviços de saúde.** Disponível em: <<https://online.unisc.br/seer/index.php/cinergis/article/view/10927>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

JEROME, Jessica Scott. **Participatory governance in the context of local health councils: interviews with six local health council presidents in Northeastern Brazil.** Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-12902018000300740>. Acesso em 15 Jul. 2019.

JUNIOR, Dailor Sartori; LEIVAS, Paulo Gilberto Cogo. **O direito à saúde dos povos indígenas e o paradigma do reconhecimento.** Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/revistaceaju/article/view/22581/19999>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

LINS, Isabella Lourenço; ANDRADE, Luciana Vieira Rubim. **A feminização da velhice: representação e silenciamento de demandas nos processos conferencistas de mulheres e pessoas idosas.** Disponível em: <<http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/mediacoes/article/view/34289/pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

MAGALHÃES, Fernanda Gabriela Gandra Pimenta; XAVIER, Wescley Silva. **Processo participativo no controle social: um estudo de caso do conselho municipal de saúde de Juiz de Fora (MG).** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/read/v25n1/1413-2311-read-25-01-179.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

MANOROV, Maraisa, et al. **Bases legais do SUS no conselho municipal: um desafio para efetivar a gestão participativa na saúde.** Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/view/1807-0221.2017v14n25p61/34288>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

MATIELLO, Alexandre Mauricio; HASS, Monica. **Políticas públicas urbanas: formação de lideranças comunitárias para os conselhos municipais.** Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/extensio/article/view/1807-0221.2018v15n28p87/36396>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

MOURA, Luciana Melo de Moura; SHIMIZU, Helena Eri. **Representações sociais de saúde-doença de conselheiros municipais de saúde.** Disponível em:

<<http://www.scielo.br/pdf/physis/v27n1/0103-7331-physis-27-01-00103.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

MUNIZ, Alessandra Karla Oliveira Amorim, et al.. **Percepção de atores da política de segurança alimentar e nutricional sobre participação social**. Disponível em: <<https://periodicos.unifor.br/RBPS/article/view/5877>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

NARDI, Antonio Carlos Figueiredo, et al. **Comunicação em saúde: um estudo do perfil e da estrutura das assessorias de comunicação municipais em 2014-2015**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ress/v27n2/2237-9622-ress-27-02-e2017409.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

PAIVA, Ariane Rego de; LOBATO, Lenaura de Vasconcelos Costa. **Formulação da lei do Sistema Único de Assistência Social e a legitimação da Política de Assistência Social**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v24n3/1413-8123-csc-24-03-1065.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

PETINELLI, Viviane. **A quem servem as conferências de políticas públicas? Desenho institucional e atores beneficiados**. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/op/article/view/8651192/17283>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

pinto, José Reginaldo, et al. **(Dis) connections between health councils and audit: advancements and challenges in the democratization of public health management**. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cadsc/v27n1/1414-462X-cadsc-1414-462X201900010296.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

PIOLLI, Zucco; PAULIM, Gisiley. **Conselhos municipais de educação como órgãos de estado: estado democrático, regulador ou neoliberal?** Disponível em: <<http://devireducacao.ded.ufla.br/index.php/DEVIR/article/view/17>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

POGREBINSCHI, Thamy; VENTURA, Tiago. **Mais participação, maior responsividade?** as conferências nacionais de políticas públicas e a qualidade da democracia no Brasil. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=21851643001>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

RAMIRES, Julio Cesar de Lima. **Participação social e desempenho do sistema de saúde: reflexões sobre Uberlândia e Juiz de Fora - Minas Gerais, Brasil**. Disponível em: <<http://www.seer.ufu.br/index.php/hygeia/article/view/39738/21371>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

ROMANOWSKI, Joana Paulin; ENS, Romilda Teodora. **As pesquisas denominadas do tipo "Estado da Arte" em educação**. Revista Diálogo Educacional, vol. 6, núm. 19, septiembre-diciembre, 2006, pp. 37-50. Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Disponível em: <<https://periodicos.pucpr.br/index.php/dialogoeducacional/article/view/24176>>. Acesso em: 22 Jul. 2019.

SANCHES, Arthur Caldeira; NETO, Leonardo Francisco Figueiredo. **Análise das políticas públicas ambientais adotadas pelos municípios do estado de Mato Grosso do Sul entre 2013 e 2014.** Disponível em: <<http://www.revistageas.org.br/ojs/index.php/geas/article/view/739>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SANTOS, Nálbia de Araújo, et al. **Relationship between performance of the FUNDEB municipal board and active and passive waste.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/bbr/v15n5/1808-2386-bbr-15-05-0460.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SENTO-SÉ, João Trajano, et al.. **Os conselhos comunitários de segurança pública: dinâmicas e avanços de uma política pública no Rio de Janeiro.** Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/geouerj/article/download/32060/22978>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SILVA, Edson Arlindo; PASSADOR, Cláudia Souza. **Gestão da saúde pública em Minas Gerais sob a ótica dos Conselhos Gestores Municipais.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/read/v24n2/1413-2311-read-24-2-0050.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SILVA, Luiz Anildo Anacleto da, et al. **Permanent education in primary health care: perception of local health managers.** disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rgenf/v38n1/0102-6933-rgenf-1983-144720170158779.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SILVA, Viviane Petinelli e. **Atores e sua capacidade de influência nas políticas setoriais a partir de conferências nacionais.** Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/65277/37781>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SIMIONATTO, Ivete; NEGRI, Fabiana. **Gramsci e a produção do conhecimento no Serviço Social brasileiro.** Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/download/1414-49802017.00100002/33809>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SINHORETTO, Jacqueline; MORAIS, Danilo De Souza. **Violência e racismo: novas faces de uma afinidade reiterada.** Disponível em: <<https://journals.openedition.org/revestudsoc/10010>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SHIMIZU, Helena Eri et al. **O protagonismo dos conselhos de secretários municipais no processo de governança regional.** Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v22n4/1413-8123-csc-22-04-1131.pdf>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SOUZA, Cezarina Maria Nobre; HELLER, Léo. **O controle social em saneamento e em saúde: análise comparativa com base nos marcos legais federais brasileiros.** Disponível em: <<http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/o-controle-social-em-saneamento-e-em-saude-analise-comparativa-com-base-nos-marcos-legais-federiais-brasileiros/16113?id=16113>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

SOUZA; Michele Souza e; MACHADO, Cristiani Vieira. **Governança, intersectorialidade e participação social na política pública:** o Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa Idosa. Disponível em: <<http://www.cienciaesaudecoletiva.com.br/artigos/governanca-intersectorialidade-e-participacao-social-na-politica-publica-o-conselho-nacional-dos-direitos-da-pessoa-idosa/16821?id=16821>>. Acesso em 15 Jul. 2019.

APÊNDICE B - Reuniões Ordinárias do CMAS - Atas 2019

Reunião	Data	Principais Temas abordados	Resolução	Número de Conselheiros 1- Gov 2- Não-Gov	Periodicidade	Método de Reunião
Reunião Ordinária	07/02	01 – Reprogramação de saldos do Fundo Municipal de Assistência Social 02 – Plano de Ação da SMAS em 2019	Não menciona as Resoluções publicadas	01- 08 02 – 09	Primeira Reunião Anual	Presencial
Reunião Ordinária	07/03	01 – Organização das representações dentro do CMAS, indicação de membros em regime de substituição de determinados participantes; 02 – Resposta via e-mail de questionário do Conselho Estadual de Assistência Social acerca do funcionamento do CMAS	Não menciona as Resoluções publicadas	01- 07 02- 08	Segunda Reunião Anual	Presencial
Reunião Ordinária	04/04	01- Prestação de contas, recurso do Sistema SIFF pelo Órgão Gestor da SMAS, com necessidade de parecer do Conselho; 02- Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e Inscrição de Entidades – Plano de Ação das Entidades de 2019 e Relatório das ações desenvolvidas em	Não menciona as Resoluções publicadas	01- 06 02- 08	Terceira Reunião Anual	Presencial

		2018, considerando Plano de Ação pactuado.				
Reunião Ordinária	02/05	01 - Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e Inscrição de Entidades – Plano de Ação das Entidades de 2019; 02 - Comissão Permanente da Política de Assistência Social, parecer acerca do programa Armazém da Família; 03 – Informe acerca do mandato dos conselheiros e conselheiras, que ocorrerá até julho, necessitando de nova eleição; 04 – Composição da Comissão Temporária do processo de eleição dos novos membros do CMAS;	Não menciona as Resoluções publicadas	01 – 05 02 – 08	Quarta Reunião Anual	Presencial
Reunião Ordinária	06/06	01 – Recurso do FEAS – Incentivo V, pelo Órgão Gestor da SMAS; 02 – Devolutivas das ações da Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e cadastro das Entidades; 03 – Relato das ações já efetivadas pela Comissão Temporária do processo de eleição dos novos membros	Resolução acerca da aprovação do uso do recurso do Incentivo V para compra de material de expediente; Não menciona mais Resoluções publicadas.	01 – 09 02 - 09	Quinta Reunião Anual	Presencial

		do CMAS; 04 – Apresentação do Plano de Ação Intersectorial do Programa Bolsa Família, ano de 2019 e Avaliação do Plano de Ação Intersectorial do Programa Bolsa Família, ano de 2018.				
Reunião Ordinária	04/07	01 – Aprovação da Entidade CIEE no cadastramento junto ao CMAS;	Não menciona mais Resoluções publicadas.	01 – 09 02 – 09	Sexta Reunião Anual	Presencial
Reunião Ordinária	01/08	01 – Plano de Ação Municipal da Assistência Social de 2019; 02 – Migração do Sistema SIFF do Plano de Ação dos Incentivos Ped I e II, conforme orientação da SEJUF; 03 – Pedido de Inscrição junto ao CMAS de Entidade religiosa para execução de Projeto de Atendimento à Pessoa em Situação de Rua, pauta a ser analisada pela Comissão competente; 04 – Discussões acerca da convocação da Conferência Municipal de Assistência Social, trâmites e ações necessárias para a viabilidade da ação; 05 – CMAS foi comunicado sobre	Resolução acerca da aprovação do Plano de Ação da Assistência Social; Não menciona mais Resoluções publicadas.	01 – 05 02 - 07	Sétima Reunião Anual	Presencial

		<p>intervenção institucional na Instituição de Acolhimento para Pessoas Idosas, o que irá refletir na possibilidade de continuidade ou não dos serviços ofertados pela Entidade, ficando a Comissão de Fiscalização e monitoramento responsável por visitar a Entidade e averiguar a situação.</p>				
Reunião Ordinária	05/09	<p>01 – Prestação de Contas parcial dos recursos Fundo a Fundo via FEAS, Incentivo a Pessoa com deficiência II; 02 - Prestação de Contas final dos recursos Fundo a Fundo via FEAS, Incentivo Benefício Eventual (1º semestre); 03 – Aprovação dos Planos de Ação de 2019 da Instituição para Pessoas Idosas e APAE;</p>	Não menciona as Resoluções publicadas.	01 – 06 02 – 07	Oitava Reunião Anual	Presencial
Reunião Ordinária	03/10	<p>01 – Aprovação de adesão municipal ao Incentivo Família Paranaense VI; 02 – Plano de Ação e Termo de Adesão ao Incentivo de Benefícios Eventuais IV; 03 – Apreciação do Relatório da XI Conferência Municipal de</p>	<p>Republicação da Resolução inerente ao Incentivo Família Paranaense IV; Não menciona mais Resoluções publicadas.</p>	01 – 03 02 - 06	Nona Reunião Anual	Presencial

		Assistência Social, efetuada mediante contratação de Empresa específica para este fim; 04 – Comissão apresentou aos membros do CMAS itens a serem atualizados e corrigidos por Entidade cadastrada junto ao CMAS, visando maior transparência e qualificação nas ações desenvolvidas Entidade.				
Reunião Ordinária	07/11	01 – Apresentação pelo Órgão Gestor da SMAS do Demonstrativo do Exercício 2018, referente a recursos repassados pelo Governo Federal; 02 – Discussões acerca da morosidade de adequação de Entidade, mediante orientações dos membros da Comissão de Fiscalização, Monitoramento e cadastro de Entidades; 03 – Comissão de Fiscalização, Monitoramento e cadastro de Entidades apresentou a plenária orientações repassadas a Entidade cristã que manifestou interesse em	Não menciona as Resoluções publicadas.	01 – 03 02 – 05	Décima Reunião Anual	Presencial

		cadastrar-se junto ao CMAS e visita realizada a Entidade ILPI mediante possibilidade de fechamento da Instituição.				
Reunião Ordinária	05/12	01 – Termo de Aceite/Adesão e Compromisso referente ao Programa Primeira Infância no SUAS, apresentado pelo Órgão Gestor da SMAS; 02 – Aprovação da prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social – Exercício de 2018, após apreciação da Comissão responsável e Aprovação da prestação de contas de Entidade inerente ao ano de 2018;	Não menciona as Resoluções publicadas.	01 – 04 02 – 05	Décima Primeira Reunião Anual	Presencial

Fonte: Elaborado pela autora, Janeiro de 2021.

APÊNDICE C - Reunião Comissões do CMAS em 2019

Reunião	Data	Principais Temas abordados	Resolução e/ou decisão	Número de Conselheiros 1- Gov 2- Não-Gov	Periodicidade	Método de Reunião
01 – Comissão Temática Temporária de Eleição.	11/06	Apreciação das leis e normativas que regem a formação/composição do CMAS.	Elaboração de Ofícios para encaminhamento as Entidades e Poder público acerca da Assembleia referente a eleição do CMAS Resolução da convocação da Assembleia para Eleição em 04/07/2019 e da formalização da Comissão Técnica responsável pelo trâmite.	01 – 02 02 - 01		Presencial
02 - Comissão Temática Temporária de Eleição.	02/07	Organização da cerimônia da Assembleia para apresentação dos novos conselheiros e conselheiras do CMAS, do setor não	Sem Resolução publicada.	01 – 01 02 – 02		Presencial

		governamental e diálogo acerca da Política Pública de Assistência Social.				
03 – Comissão de Orçamento e Finanças	16/07	Apreciação dos Termos de Colaboração entre o Poder Público e as Entidades: APAE; ILPI e SOS. Com a presença de representante do Órgão Gestor da SMAS responsável pela condução dos Termos e parcerias da SMAS com Organizações da Sociedade Civil. Considerando proposta de prorrogação da duração dos termos até o dia 31/12/2019, com reajuste de cofinanciamento em 05%.	A Comissão aprovou e irá apresentar a plenária do CMAS a demanda de prorrogação dos Termos já vigentes, questão esta solicitada pela Administração Pública, no que se refere a não execução de novos Termos de Parceria, mas manutenção dos vigentes, com prorrogação de prazo e aditivo orçamentário.	01 – 03 02 – 03		Presencial
04 - Comissão	19/07	Deliberou-se acerca do	Decidiu-se pela	01 – 02 02 – 01		Presencial

Temática Responsável pela Elaboração da Conferência Municipal		fluxo antes e durante a Conferência; Participação da Empresa cotratada para a execução do evento em sua totalidade e após necessários para a efetivação da mesma.	elaboração de convites para Autoridades, Entidades e comunidade em geral, bem como a solicitação de apoio a responsável pela SMAS para efetivação do ato conferencial.			
05 – Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e Inscrição das Entidades	06/08	Análise dos Planos de Ação e Relatórios da Entidades referente ao ano de 2018.	Uma Instituição apresentava relatório pouco esclarecedor e com falta de informações acerca da execução dos serviços, conforme pactuado. Sendo enviado ofício com as alterações necessárias para o processo de análise e aprovação. Agendado visita da Comissão às Entidades. Bem como, analisou-se o pedido de inscrição de uma nova Entidade junto ao	01 – 01 02 – 02		Presencial

			CMAS.			
06 – Comissão Permanen- -te de Fiscaliza- ção, Monitora- mento e Inscrição das Entidades	27/09	Análise dos Plano de Ação e Relatório de Entidade referente ao ano de 2018 (consideran- do solicitação a correção das informações apresenta- das pela Instituição, de acordo com análise já realizada pela Comissão em outro momento).	A Instituição apresentou novamente relatório pouco esclarecedor, com falta de informações acerca da execução dos serviços, conforme pactuado. Além de informar dados com pouca clareza de rúbricas orçamentá- rias e nomeclaturas incorretas. Na mesma data a Comissão reuniu-se com representan- tes da Entidade para fazer os apontamen- tos e de alterações necessárias para o processo de análise e aprovação das contas, tendo em vista a parceria celebrada com a Administra- ção Pública.	01 – 02 02 – 02		Presencial
07 –	17/10	Análise dos	Aprovou-se	01 – 01		Presencial

Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e Inscrição das Entidades		Plano de Ação e Relatório de Entidade referente ao ano de 2018 e Plano de Ação de 2019 de Entidade.	os dados apresentados pela Entidade.	02 – 03		
08 – Comissão Permanente de Orçamento e Finanças	30/10	Análise prestação de contas da SMAS.	Observou-se discrepâncias salariais em funções similares entre a SMAS e Entidade conveniada, Comissão solicitou esclarecimentos à Entidade em reunião.	01 – 02 02 – 02		Presencial
09 – Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e Inscrição das Entidades	30/10	Análise documental da solicitação de inscrição de Entidade junto ao CMAS.	Encaminhado para a Entidade orientações a serem seguidas para que o Serviço que se pretende pactuar atenda as normativas da PPAS.	01 – 02 02 – 02		Presencial
09 – Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e Inscrição	30/10	Reunião conjunta entre o CMAS, Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa e	Solicitou-se que a Instituição trace estratégias que viabilizem a continuação do serviço de	01 – 03 02 – 02		Presencial

das Entidades		Entidade que presta acolhimento institucional para idosos.	acolhimento, seja de maneira conveniada com o Poder Público ou com a Sociedade civil.			
10 – Comissão Permanente de Fiscalização, Monitoramento e Inscrição das Entidades	18/11	Reunião conjunta entre a referida Comissão e a Comissão de orçamento e Finanças do CMAS para análise dos Projetos e Planos de Ação para celebração de parcerias entre OSC e a Administração pública.	Ação não realizada em totalidade devida falta quorum. Não informa-se nova ação traçada.	01 – 02 02 – 01		Presencial

Fonte: Elaborado pela autora, janeiro de 2021.

APÊNDICE D - Resoluções do CMAS em 2019

Data	Resolução	Ação
01/01/2019	01	Aprovação “ad referendum” a reprogramação parcial do saldo financeiro referente ao exercício 2018 para execução no período dos próximos 30 dias, o montante de 20% referente ao saldo existente em 31/12/2018.
07/02/2019	02	Homologação da reprogramação parcial do saldo financeiro referente ao exercício 2018 executado no mês de janeiro de 2019, durante o recesso das atividades do CMAS, no montante de 20% referente ao saldo existente em 31/12/2018.
07/02/2019	03	Aprovação da reprogramação total de saldos do Fundo Municipal de Assistência Social, do exercício 2018, para a execução de serviços, programas e projetos no âmbito da Política.
05/04/2019	04	Aprovação da expansão da deliberação 39/2014-CEAS/PR, conforme orientação da Deliberação 003/2019-CEAS/PR, referente ao repasse do Piso Paranaense de Assistência Social – PPAS IV – Acolhimento Institucional, com a aprovação das prestações de contas inerentes ao ano de 2018.
05/04/2019	05	Aprovação da Prestação de Contas parcial, relativo ao 2º Semestre de 2018 (Julho a Dezembro) referente à modalidade Incentivo Benefício Eventual, com saldo superior a 30%, considerando investimentos próprios do município.
05/04/2019	06	Aprovação da Prestação de Contas Final, referente à modalidade Incentivo Família Paranaense IV” e Aprovação da justificativa apresentada de saldo do Incentivo Família Paranaense IV – IFP IV, superior a 30%, relativo a Prestação de Contas Final, em virtude da morosidade dos trâmites Licitatórios.
23/04/2019	07	Aprovação da Prorrogação do Termo de Colaboração nº 001/2018, que entre si celebram o município de Prudentópolis e a Organização da Sociedade Civil SOS – Serviço de Obras Sociais.
03/05/2019	08	Nomeação dos membros do CMAS para compor a Comissão Temporária para condução da Eleição dos representantes do Conselho.
21/05/2019	09	Aprovação da Prorrogação do Termo de Colaboração nº 003/2018, que entre si celebram o município de Prudentópolis e a Organização da Sociedade Civil ILPI – Asilo São Vicente de Paulo.
10/06/2019	10	Alteração do Plano de Ação do Incentivo Família Paranaense V – IFP V, no Sistema Fundo a Fundo – SIFF.
04/07/2019	11	Aprovação do Registro de Entidade: Centro de Integração Empresa – Escola do Paraná - CIEE/PR e aprovação dos

		serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais.
11/07/2019	12	Dispõe sobre a composição da Mesa Diretora e das Comissões Temáticas Permanentes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS..
18/07/2019	13	Aprovação da Prorrogação do Termo de Colaboração nº 004/2018, que entre si celebram o município de Prudentópolis e a Organização da Sociedade Civil Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Prudentópolis - APAE.
25/07/2019	14	Aprovação do Plano Intersetorial do Programa Bolsa Família no Município de Prudentópolis-PR, do ano de 2018 e o Plano para o ano de 2019, elaborado pela Coordenação Municipal Intersetorial do Programa Bolsa Família (CMIPBF).
01/08/2019	15	Aprovação do Plano de Ação para Cofinanciamento do Governo Federal Sistema Único da Assistência Social ano 2019.
01/08/2019	16	Aprovação de migração para o sistema SIFF, do Plano de Ação dos Incentivos PCD I e PCD II.
14/08/2019	17	Dispõe sobre Convocar a XI Conferência Municipal da Assistência Social, em 30 de agosto de 2019, tendo como tema central: Assistência Social: Direito do Povo, com Financiamento Público e Participação Social.
05/09/2019	18	Aprovação do Plano de Ação 2019 referente ao repasse do Piso Paranaense de Assistência Social – PPAS IV – Acolhimento Institucional, referente ao primeiro semestre de 2019, com saldo superior a 30% relativo ao 1º Semestre de 2019 (Janeiro a Junho), em virtude das necessidades básicas supridas e reordenamento interno para os próximos períodos.
05/09/2019	19	Aprovação da Prestação de Contas parcial, relativo ao 1º Semestre de 2019 (Janeiro a Junho) referente à modalidade Incentivo Benefício Eventual, com saldo superior a 30% relativo ao 1º Semestre de 2019 (Janeiro a Junho), em virtude de recursos próprios do município.
05/09/2019	20	Aprovação do Plano de Ação para cofinanciamento do Governo Estadual “INCENTIVO à PcD II”, no valor de R\$ 240.000,00, referente à Deliberação nº 012/2018 CEAS/PR, que Estabelece o “Incentivo à Pessoa com Deficiência PcD II”, para aprimoramento das ações, programas, projetos e serviços da rede socioassistencial, voltados a crianças e adolescentes com deficiência. E aprovação da prestação de contas final do cofinanciamento do Governo Estadual - Programa Incentivo à Pessoa com Deficiência PcD II.
05/09/2019	21	Aprovação da manutenção da inscrição da entidade não governamental da ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE PRUDENTÓPOLIS - APAE, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de

		Prudentópolis - PR.
05/09/2019	22	Aprovação da manutenção da inscrição da entidade não governamental ILPI - SÃO VICENTE DE PAULO DE PRUDENTÓPOLIS, junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de Prudentópolis - PR.
03/10/2019	23	Aprovação da Prestação de Contas Final referente ao Incentivo Família Paranaense IV – 2017, inerente ao segundo semestre de 2018 (julho a dezembro).
03/10/2019	24	Aprovação do Termo de Adesão e do Plano de Ação referente ao Recurso Financeiro Incentivo Família Paranaense VI, conforme índice de aderência do Programa Família Paranaense.
03/10/2019	25	Aprovação do Termo de Adesão e do Plano de Ação referente ao Recurso Financeiro Incentivo Benefícios Eventuais IV.
17/10/2019	26	Aprovação da manutenção da inscrição da Entidade não governamental SERVIÇO DE OBRAS SOCIAIS DE PRUDENTÓPOLIS - SOS junto ao Conselho Municipal de Assistência Social de Prudentópolis - PR.
07/11/2019	27	Aprovação Do Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira – Exercício 2018.
21/11/2019	28	Aprovação do Plano de Trabalho que será instrumento pertinente à contratação de Organização da Sociedade Civil interessada em executar serviços da Política de Assistência Social, para execução do Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência e suas Famílias, no município de Prudentópolis.
21/11/2019	29	Aprovação do Plano de Trabalho que será instrumento pertinente à contratação de Organização da Sociedade Civil interessada em executar serviços da Política de Assistência Social, para execução do Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Acolhimento Institucional para Idosos, no município de Prudentópolis.
21/11/2019	30	Aprovação do Plano de Trabalho que será instrumento pertinente à contratação de Organização da Sociedade Civil interessada em executar serviços da Política de Assistência Social, para execução Serviço de Proteção Social Básica - Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e Serviço de Proteção Social Especial de Alta Complexidade – Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes, no município de Prudentópolis.
05/12/2019	31	Aprovação do Termo de Aceite/Adesão e Compromisso, referente ao Programa Primeira Infância no Sistema Único de Assistência Social/Programa Criança Feliz (PCF).
05/12/2019	32	Aprovação da prestação de contas do Fundo Municipal da Assistência Social – FMAS, exercício 2018.
05/12/2019	33	Aprovação da prestação de contas 2018 – Repasse ao S.O.S. – Serviço de Obras Sociais.

Fonte: Elaborado pela autora, Janeiro de 2021.

APÊNDICE E - Reunião Ordinária do CMAS - Atas 2020

Reunião	Data	Principais Temas abordados	Resolução	Número de Conselheiros 01- Gov 02- Não-Gov	Periodicidade	Método de Reunião
Reunião	06/02	01 – Dificuldade financeira de Instituição de Acolhimento Institucional para Idosos 02- Reprogramação de saldos do Fundo Municipal de Assistência Social	Aprovação total da reprogramação de saldos do ano de 2019 para uso em 2020	03- 03 02- 09	Primeira Reunião Anual	Presencial

Fonte: Elaborado pela autora, Janeiro de 2021.

APÊNDICE F - Reunião Comissão em 2020

Reunião	Data	Principais Temas abordados	Resolução e/ou decisão	Número de Conselheiros 1- Gov 2- Não-Gov	Periodicidade	Método de Reunião
01 - Comissão Permanente de Fiscalização e Monitoramento	29/10 Com duas reuniões anteriores em 08/10 dos membros da comissão e em 14/10 com as Entidades cadastradas no CMAS	Prorrogação dos Termos de Colaboração entre a Prefeitura e as Entidades E processo de contratação de Recursos Humanos por parte das Instituições	Reunião agendada para 05/11	01 – 02 02 - 03		Presencial

Fonte: Elaborado pela autora, Janeiro de 2021.

APÊNDICE G - Resoluções do CMAS em 2020

Data	Resolução	Ação
06/02/2020	01	Aprovação da Reprogramação total dos saldos do ano de 2019 contidos no Fundo Municipal de Assistência Social para uso em 2020, visando a execução de serviços, programas e projetos na referida Política.
05/03/2020	02	Aprovação do plano de ação 2020 referente ao repasse do Piso Paranaense de Assistência Social – PPAS IV – Acolhimento Institucional. Valor repassado pelo Fundo Estadual de Assistência Social especificamente para o Serviço de Acolhimento Institucional.
05/03/2020	03	Aprovação do repasse de recursos do Piso Paranaense de Assistência Social – PPAS IV – Acolhimento Institucional para a execução do Serviço de Acolhimento Institucional para crianças e adolescentes.
14/04/2020	04	Aprovação “ad referendum” a aplicação do recurso: Incentivo Benefício Eventual Covid – 19, proveniente do Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS. Visando a ampliação da oferta de Benefícios Eventuais, considerando a situação temporária de vulnerabilidade Social.
29/04/2020	05	Aprovação “ad referendum” a ampliação do prazo para entrega dos documentos necessários à manutenção da inscrição das entidades e organização de assistência social dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, que possuem inscrição junto ao CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social. A qual altera o prazo de solicitação de cadastramento e/ou cadastramento das Entidades junto ao CMAS, pelo período que perdurar a pandemia do coronavírus.
30/04/2020	06	Aprovação “ad referendum” a proposta de Emenda Parlamentar, sob Número da Proposta: 30950019, no sistema SIGTV à APAE de Prudentópolis. A qual trata de recurso financeiro do Sistema de Gestão de Transferências Voluntárias (SIGTV), destinado assim à Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Prudentópolis (APAE).
23/06/2020	07	Aprovação da Prestação de contas do Fundo Municipal de Assistência Social referente ao ano de 2019.
23/06/2020	08	Nomeação dos membros do CMAS para compor a Mesa Diretora.
23/06/2020	09	Aprovação da prestação de contas – repasse financeiro ano de 2019 para Entidade destinado ao acolhimento institucional de crianças e adolescentes.
22/07/2020	10	Aprovação do Termo de aceite, compromisso e Plano de Ação – Execução de Ações Socioassistenciais inerentes a andemia do coronavírus.
26/08/2020	11	Aprovação de alteração no Plano de Ação do recurso: Incentivo Benefício Eventual Covid – 19, proveniente do

		Fundo Estadual de Assistência Social – FEAS.
28/09/2020	12	Aprovação da Prestação de Contas, relativa ao 2º Semestre de 2019 (Julho a Dezembro), referente à modalidade Incentivo Benefício Eventual, considerando o uso de valor superior a 30% de recursos próprios do município.
28/09/2020	13	Aprovação da Prestação de Contas Final, referente à modalidade Incentivo Benefício Eventual.
28/09/2020	14	Prestação Contas, relativa ao 1º Semestre de 2020 (Janeiro a Junho), referente à modalidade “Incentivo Benefício Eventual Covid - 19”.
28/09/2020	15	Dispõe sobre a aprovação da Prestação de Contas, relativa ao 1º Semestre de 2020 (Janeiro a Junho), referente ao Recurso Financeiro Incentivo Benefício Eventual IV.
28/09/2020	16	Aprovação da Prestação de Contas Final, referente ao Incentivo Família Paranaense V, programa cofinanciado pelo Governo Estadual.
28/09/2020	17	Aprovação da Prestação de Contas, relativa ao 1º Semestre de 2020 (Janeiro a Junho), referente ao Incentivo Família Paranaense VI.
28/09/2020	18	Aprovação da Prestação de Contas Parcial, relativa ao 2º Semestre de 2019 (Julho a Dezembro), referente ao Piso Paranaense de Assistência Social (PPAS IV) – Acolhimento Institucional. E aprovação da justificativa apresentada de saldo do Piso Paranaense de Assistência Social (PPAS IV) – Acolhimento Institucional, superior a 30%, relativa ao 2º Semestre de 2019 (Julho a Dezembro), em virtude da morosidade do certame licitatório.
28/09/2020	19	Aprovação da Prestação de Contas Parcial, relativa ao 1º Semestre de 2020 (Janeiro a Junho), referente ao Piso Paranaense de Assistência Social (PPAS IV) – Acolhimento Institucional.
28/09/2020	20	Aprovação de construção do Centro de Referência de Assistência Social (CRAS), para a Vila da Luz.
05/11/2020	21	Aprovação da Prorrogação do TERMO DE COLABORAÇÃO N° 002/2019 que entre si celebram o MUNICÍPIO DE PRUDENTÓPOLIS e a ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL LAR DOS IDOSOS SÃO VICENTE DE PAULO, conforme Inexigibilidade n° 087/2019.
05/11/2020	22	Aprovação da Prorrogação do TERMO DE COLABORAÇÃO N° 001/2019 que entre si celebram o MUNICÍPIO DE PRUDENTÓPOLIS e a ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL ASSOCIAÇÃO DE PAIS E AMIGOS DOS EXCEPCIONAIS DE PRUDENTÓPOLIS, conforme Inexigibilidade n° 086/2019.
05/11/2020	23	Aprovação da Prorrogação do TERMO DE

		COLABORAÇÃO N° 003/2019 que entre si celebram o MUNICÍPIO DE PRUDENTÓPOLIS e a ORGANIZAÇÃO DA SOCIEDADE CIVIL SERVIÇO DE OBRAS SOCIAIS, conforme Inexigibilidade N° 088/2019.
--	--	---

Fonte: Elaborado pela autora, Janeiro de 2021.