

UNIDUNITÊ, O ESCOLHIDO FOI VOCÊ!: a sociedade civil nos CMAS do Espírito Santo¹

Desirée Cipriano Rabelo

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Maria Beatriz Lima Herkenhoff

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Ana Targina Rodrigues Ferraz

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Natália Nicácio

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Lieize Alves Alcantara Rodrigues

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

“UNIDUNITÊ”, O ESCOLHIDO FOI VOCÊ! a sociedade civil nos cmas do espírito santo

Resumo: O artigo apresenta os resultados de uma pesquisa sobre a representação da sociedade civil nos conselhos municipais de Assistência Social do Espírito Santo (CMAS-ES), enfatizando aspectos como o perfil dos representantes e a participação dos profissionais da área. Realiza um debate a partir das premissas teóricas e legais do controle social democrático. Apresenta os resultados de um levantamento de dados que inclui a aplicação de questionários e a análise de documentos oficiais. Ressalta que a categorização dos conselheiros da sociedade civil, segundo o tipo de representação, vínculo religioso, área de atuação, entre outras, revela o perfil da onguização. Por fim, aponta a disparidade que existe entre a efetiva presença religiosa e a escassez de representantes dos trabalhadores da área nos CMAS.

Palavras-chave: Controle social democrático, Política de Assistência Social, conselhos, representação.

ONE, TWO, THREE, THE CHOSEN ONE IS THEE! civil society and the municipal councils of social assistance in the state of espírito santo

Abstract: This paper presents the results of an investigation on the social assistance policy at municipal councils of (CMAS) emphasizes aspects such as the profile of civil society representatives in those spaces and the participation of professionals engaged in policy assistance. It promotes a debate from theoretical and legal assumptions about social democratic control. It presents the results of a data collection which includes questionnaires and analysis of official documents. It points out the categorization of the civil society according to the type of representation, religious link, actuation area, among others, indicates the profile of the NOGs, the strong religious presence and the absence of the social work professionals in the CMAS.

Key words: Social democratic control, Social Assistance Policy, councils, representation.

Recebido em: 12.02.2012 Aprovado em: 16.04.2012;

1 INTRODUÇÃO

Desenvolvida numa perspectiva multidisciplinar por professores e alunos dos Departamentos de Serviço Social e Ciências Sociais e Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES, a presente pesquisa examinou diversos aspectos da Política de Assistência Social do Estado do Espírito Santo (concepção e conteúdo, gestão, financiamento e orçamento, além do controle social). Coube ao Núcleo de Estudo dos Movimentos e Práticas Sociais - Nempys investigar o controle social democrático no âmbito dos conselhos gestores. Os resultados deste levantamento, especialmente a questão da representação e da representatividade da sociedade civil nos CMAS, são discutidos aqui. A pesquisa teve caráter quali-quantitativo e os dados empíricos aqui apresentados foram obtidos a partir dos cadastros municipais e de questionários.

Os cadastros produzidos por iniciativa da Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Espírito Santo - SETADES discriminavam a composição de cada um dos conselhos municipais no ano de 2009. À exceção de Domingos Martins, Água Doce do Norte e Iconha, todos os demais 75 municípios do Estado forneceram informações a partir das quais foi possível traçar um perfil bastante preciso sobre os conselhos. Já o questionário desenvolvido propôs questões sobre vários aspectos relativos à política municipal de Assistência Social. O instrumento foi enviado por correio, aos municípios, e os gestores da área foram informados sobre o envio e os prazos de devolução. Para esclarecer dúvidas e reforçar o convite de participação, foi realizada uma reunião com o Colegiado de Gestores Municipais da Assistência Social no Espírito Santo - COGEMASES. A proposta da pesquisa também foi apresentada ao Conselho Estadual de Assistência Social - CONEAS e à Secretaria Estadual de Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social - SETADES. O levantamento sobre controle social incluiu 39 questões, sendo 11 abertas e 28 fechadas. Dessas, 15 tratavam exclusivamente sobre a questão da representação e representatividade.

A pesquisa foi submetida e aprovada pelo Comitê de Ética em Pesquisa da UFES (nº 59/2010). Os respondentes do questionário assinaram o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido - TCLE. Para sistematização dos dados, utilizou-se análise estatística descritiva. As reflexões decorrentes dos resultados usaram como referência as definições e orientações legais sobre o controle social na Política de Assistência Social. E, ainda, pesquisa bibliográfica sobre o controle social na perspectiva democrática, em autores como Avritzer (2000), Dagnino (2002), Raichelis e Wanderley (2004), Teixeira (2000), Correia (2006), bem como nos que discutem a

questão da representação e representatividade, como Correia (2005), David (2005), Labra (2002), Lüchmann (2007; 2008), Young (2006). Essas fontes bibliográficas e documentais, somadas aos debates e reuniões do grupo de pesquisa e aos contatos com conselheiros nas diversas oficinas organizadas pelo Nempys, ajudaram-nos a traçar um quadro com as principais questões relativas à participação e representação da sociedade civil nos conselhos municipais de Assistência Social do Espírito Santo.

No desenvolvimento deste artigo, inicialmente apresentamos a concepção de controle social democrático - hoje garantido legalmente - e os desafios colocados para o seu exercício, em especial na Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Entre esses desafios encontra-se o da representação da sociedade civil nos espaços institucionalizados de controle social. A segunda parte do artigo apresenta os dados empíricos obtidos e discute a sua implicação na elaboração e implementação da política e na própria garantia do direito à Assistência Social.

2 CONTROLE SOCIAL, REPRESENTAÇÃO E REPRESENTATIVIDADE

O controle social sobre as ações do Estado é garantido pela Constituição brasileira de 1988. Em 1993, ao reafirmar a Assistência Social como “direito do cidadão e dever do Estado”, a Lei Orgânica - LOAS definiu como uma de suas diretrizes a

Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1993).

De caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, os conselhos são indicados como as instâncias deliberativas desse sistema descentralizado e participativo. (BRASIL, 1993). No desenho da composição do Conselho Nacional (formato replicado nas demais instâncias), no artigo 17, a LOAS definiu que a participação da sociedade civil seria formada por representantes dos usuários ou de organizações de usuários; das entidades e organizações de Assistência Social e dos trabalhadores do setor, ressaltando, ainda, que os mesmos seriam escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

Em 2004, baseada na Constituição Federal e na LOAS, a Política Nacional de Assistência Social reafirma o controle social como

Instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. (BRASIL, 2004, p. 45).

E indica os conselhos e as conferências como

Os espaços privilegiados onde se efetivará essa participação [...] não sendo, no entanto, os únicos, já que outras instâncias somam força a esse processo. (BRASIL, 2004, p. 45).

Em 2005, a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) reafirmou o caráter “democrático e participativo de gestão e de controle social” como um dos princípios organizativos do Sistema Único de Assistência Social - SUAS o que implicava a necessidade de

[...] publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais [...]. (BRASIL, 2005, p. 14).

Os conselhos municipais de Assistência Social - CMAS têm como principais atribuições: a deliberação e a fiscalização da execução das políticas e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pelas conferências (nos distintos níveis); a aprovação do plano; e a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo. Eles normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de Assistência Social prestados pela rede socioassistencial; definem os padrões de qualidade de atendimento e estabelecem os critérios para o repasse de recursos financeiros. (BRASIL, 1993). São também responsáveis pela elaboração do plano municipal de Assistência Social e pelo acompanhamento de sua execução.

De acordo com Avritzer (2006), estas formas institucionalizadas de participação, alargaram o pressuposto democrático no Brasil e instauraram um modelo híbrido de democracia, em que participação e representação se articulam e se complementam. Entretanto, o controle social tem sido concebido também como mecanismo de cooperação, de colaboração, de consenso entre diferentes interesses. Transformando o espaço de participação em lócus de cooptação da sociedade civil pelo poder público.

Para Correia (2006), o exercício do controle social na gestão de políticas públicas ocorre através de disputa entre as classes pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Essa análise tem como referência teórica o conceito gramsciano de Estado ampliado, em que o autor considera que os modernos Estados capitalistas são constituídos

pelos aparatos de repressão, contenção e controle dos conflitos sociais, e simultaneamente pelos aparatos de produção e reprodução de consensos. (GRAMSCI, 2002).

Assim, os conselhos gestores constituem-se espaços contraditórios, de luta entre diferentes projetos e interesses divergentes. Ao mesmo tempo em que o Estado ameniza o conflito entre as classes, incorporando reivindicações dos movimentos organizados, possibilita o exercício do controle democrático sobre suas ações. Essa perspectiva coloca como desafio a luta pela garantia da representação dos usuários e dos movimentos sociais organizados.

A sociedade civil não é um bloco homogêneo, é diversa e plural, possui projetos políticos distintos, em que sujeitos coletivos disputam visões de mundo, recursos e poder. Os três segmentos que representam a sociedade civil nos conselhos de Assistência Social são muito diferentes entre si. A prevalência de entidades de Assistência Social que operam serviços e ações do Estado coloca em xeque a representação dos usuários, que além da baixa participação e protagonismo, são, muitas vezes, representados por essas entidades, que não defendem, necessariamente, seus interesses, mas os de suas organizações. Ou seja, nem sempre os interesses dos usuários e das organizações prestadoras de serviços coincidem.

Apesar da primazia do Estado na condução das políticas públicas, a garantia dos interesses da maioria nos processos de decisão política, depende da participação da sociedade civil. O que supõe

A criação de uma cultura política que institua a alteridade, ou seja, a sociedade dotada de representação e protagonismo. (RAICHELIS; WANDERLEY, 2004, p. 11).

Só assim haveria possibilidades de mudanças na histórica subordinação da sociedade civil ao Estado.

Para Pitkin (apud PAZ, 2009), a representação significa que alguém tem a confiança ou recebeu uma delegação para atuar em nome de outro ou de um grupo. Enquanto na democracia representativa há uma relação de confiança entre eleitores e políticos, expressa por meio do voto, para que estes exerçam em seu nome funções legislativas e executivas, na democracia participativa a representação é associada à participação dos eleitores por meio de suas próprias organizações, pois os representantes são escolhidos ou eleitos em fóruns próprios, para falar em nome do segmento e o representante tem um compromisso com esse segmento deve ouvi-lo, repassar as informações e respeitar a posição da maioria.

Como princípio democrático, a representação é autônoma, portanto, as ideias defendidas pelo

conselheiro devem ser coerentes com o segmento que o escolheu. A representatividade do conselheiro, isto é, o reconhecimento e legitimidade de sua representação, é um elemento importante. Implica o comprometimento do conselheiro com a sua organização de origem, a realização de debates, consultas, repasse de informações, prestação de contas do desempenho do mandato, consulta sobre as deliberações, articulação entre representantes e representados para construção da agenda das políticas sociais, bem como a consolidação de compromissos políticos e éticos.

Contudo, o exercício deste tipo de representatividade não tem sido uma tarefa fácil. Para Teixeira (2000, p. 116), há um déficit de representatividade, tendo em vista que as organizações que a representam nem sempre tomam decisões coletivas, com o risco de se reproduzir no conselho os vícios tradicionais da representação parlamentar. Uma das dificuldades identificadas é a relação entre os representantes e suas bases. Estudos em conselhos de saúde que analisam a relação entre representantes e representados apontam para um relacionamento fraco dos representantes com suas bases. (DAVID, 2005; CORREIA, 2005; LABRA, 2002).

Nessa mesma linha, pesquisa realizada em São Paulo com 229 organizações civis engajadas com segmentos mais pobres da população (DOWBOR; HOUTZAGER; SERAFIM, 2008) aponta que 73% das organizações civis entrevistadas se assumem como representantes dos segmentos com os quais trabalham. Entretanto, um dado provocou vários questionamentos dos autores: como são autorizados esses representantes? Quais os procedimentos para a escolha e o controle desses representantes? Como envolvem esses segmentos nas decisões dos conselhos? A não clareza sobre esses procedimentos gera lacunas e desafios para a representação e representatividade das organizações civis nos espaços participativos.

Também na área de Assistência Social, Rabelo entre outros (2009) identificaram que, na região da Grande Vitória (ES), na maioria dos casos a escolha dos conselheiros não passa pelo crivo de uma assembleia - o que poderia ampliar o interesse pelo controle social democrático. Assim, os temas relativos ao conselho (ou à Política de Assistência Social) são debatidos apenas com a diretoria e não com todos os membros da organização ou movimento. Confirmam-se, aqui também, os resultados de outros estudos: os fluxos informação/comunicação dos conselheiros com a sua organização ou movimento não são contínuos nem de grande abrangência, ficando restritos às reuniões de diretoria. (BRAVO, 2006). E mais: os conselheiros têm poucos contatos e vínculos frágeis com a base representada. (FONSECA et al, 2008).

Raichellis (1998) também evidencia a fraca representação dos grupos populares nos conselhos, afirmando que eles estão sendo substituídos pelas classes médias, que não conhecem as reais condições e demandas dos usuários da Assistência Social. Lüchmann (2007; 2008) concorda com a análise e alerta que os critérios de representação da sociedade civil nos conselhos têm estimulado a participação de setores com maior poder socioeconômico, cultural e elevado grau de escolaridade, com prejuízo para as demandas de setores populares nos conselhos.

Outro aspecto preocupante que vem sendo repetidamente identificado nos conselhos de Assistência Social é a forte presença das organizações não governamentais - ONGs nesses espaços. Tal presença se dá por duas vias: como entidades de assistência ou como representante do usuário - mas, em todos os casos, como parte do segmento "sociedade civil". Isso porque, ao mesmo tempo em que o Estado institucionaliza os canais de participação, assume uma agenda liberal, transferindo para as ONGs importantes funções estatais.

3 A SOCIEDADE CIVIL NOS CMAS DO ESPÍRITO SANTO

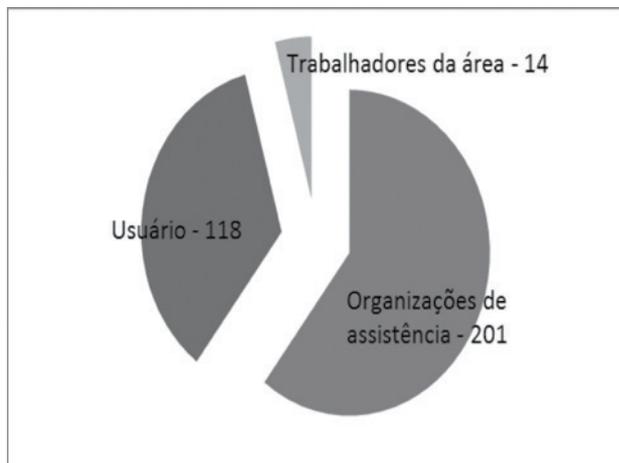
Inicialmente cabe discutir a composição dos conselhos municipais de Assistência Social, em especial dos representantes da sociedade civil. O formulário solicitado pela SETADES² teve como objetivo levantar os dados gerais e a composição dos conselhos municipais em 2009. Embora o formulário pedisse a indicação de todos os membros, no caso dos representantes da sociedade civil não era solicitado discriminar o vínculo da representação (se com organizações da assistência, dos usuários ou dos trabalhadores da área - conforme determina a lei). Dessa forma, para a tabulação dos dados, foram considerados como representantes usuários: movimentos sociais, organizações tipo sindicato dos trabalhadores e as identificações específicas como "representantes dos usuários". Como trabalhadores da área consideramos apenas as 14 menções explícitas como tal. Os demais registros no grupo da sociedade civil foram classificados como "organizações de assistência". Para essa categoria específica propusemos uma subclassificação segundo a vinculação religiosa e a área de atuação.

No caso do Serviço Social, trata-se de um dado particularmente preocupante, considerando que desde 1993, com a nova lei de regulamentação da profissão, o conjunto CFESS/CRESS assume um compromisso que inclui, entre outros pontos, priorizar a participação dos assistentes sociais nos fóruns, conselhos de discussão, bem como no controle social das políticas públicas. De fato, a observação dos conselhos de políticas sociais, em especial,

revela a importância dos assistentes sociais na impulsão e qualificação desses espaços. Entretanto, aparentemente, essa presença ainda não alcançou seu potencial pleno. Ou seja, ainda são poucos os profissionais que atuam como representantes dos trabalhadores da área nos CMAS, cujo direito de assento é assegurado por lei. De fato, a participação desses profissionais dependerá do seu envolvimento e comprometimento com as organizações dos trabalhadores da área.

O quadro que se delineia a partir desse levantamento e cruzamento dos dados obtidos permite-nos algumas análises. Considerando os 75 municípios que forneceram dados, em 2009 os participantes dos conselhos de assistência somavam 651 pessoas, sendo 333 representando a sociedade civil e 318 do Estado. Neste ponto observamos que, embora a lei aponte para a paridade entre os dois tipos de representações, alguns municípios indicaram uma pequena diferença a favor da sociedade civil. Entre os conselheiros da sociedade civil, chama atenção a disparidade entre as três categorias previstas pela lei. O gráfico abaixo confirma a presença efetiva das organizações socioassistenciais nos espaços de formulação da política (Gráfico 1).

Gráfico 1 - Distribuição dos conselheiros da sociedade civil conforme representação



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Analisando especificamente o perfil das organizações, várias questões se destacam. A primeira delas refere-se à origem religiosa ou leiga. É significativa a presença de entidades religiosas em relação às entidades leigas (Gráfico 2). Entre as religiosas, as organizações de denominação católica ainda são a maioria, seguidas pelas evangélicas e espíritas (Gráfico 3). Evidentemente, esse número reflete o histórico da assistência no Brasil, com seus vínculos religiosos. Contudo, quando se considera a dimensão de direito adquirido pela assistência, essa presença religiosa nesses espaços precisa ser objeto de permanente monitoramento. Muitas vezes trata-se de um “dever moral”, nas palavras de Boschetti

(2003), do que atitude política de controle social. Cabe citar que no mesmo ano de 2009, no Conselho Nacional de Assistência, os três representantes das organizações de assistência, e seus respectivos suplentes, tinham alguma denominação religiosa.

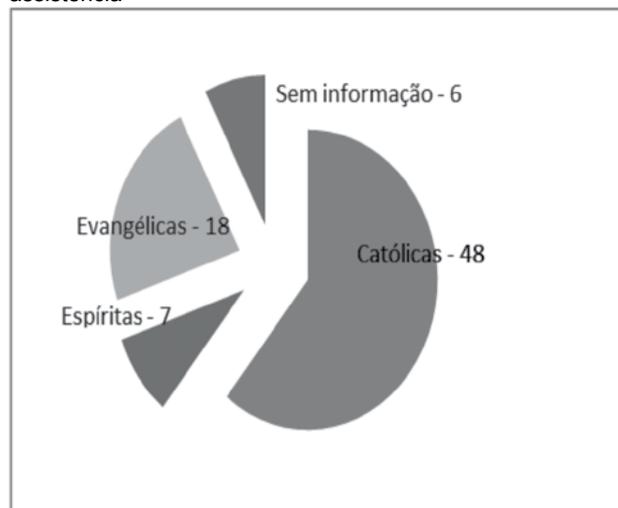
Embora nem sempre tenha sido possível determinar, a partir do cadastro, a área de atuação das organizações, foi possível identificar que elas atuam, predominantemente, com pessoas com deficiência (53);

Gráfico 2 – Vínculo Religioso das Organizações de Assistência



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Gráfico 3 - Denominação religiosa das organizações de assistência

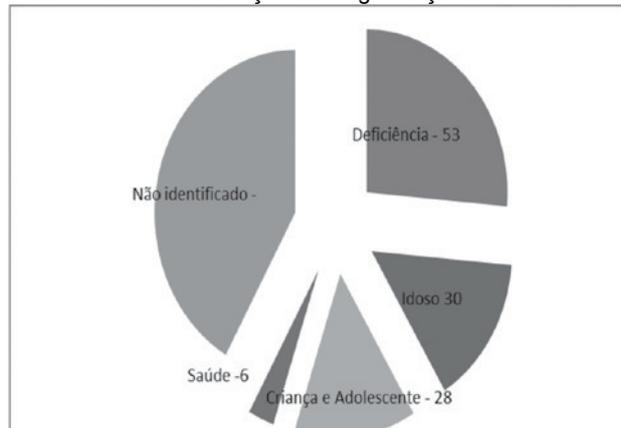


Fonte: Elaborado pelas autoras.

Crianças e Adolescentes (30) e Idosos (28) (Gráfico 4). E aqui outro aspecto chama nossa atenção. No mesmo ano de 2009, no Conselho Nacional de Assistência Social, entre os três representantes na categoria “usuários ou organizações dos usuários”, três eram entidades ligadas a pessoas com deficiências: Associação para valorização e promoção de excepcionais (AVAPE), União brasileira de cegos (UBC) e Federação nacional das APAES³. Tais dados revelam a segmentação ou a focalização da política, a dificuldade de organização do usuário “genérico”, constituído pela maioria da população brasileira e que frequentam os CRAS ou CREAS, e são os

maiores beneficiários dos programas sociais, como o Programa Bolsa Família. Mas também confirma a tendência de substituição dos usuários por ONGs – o que não é feito sem prejuízo daqueles.

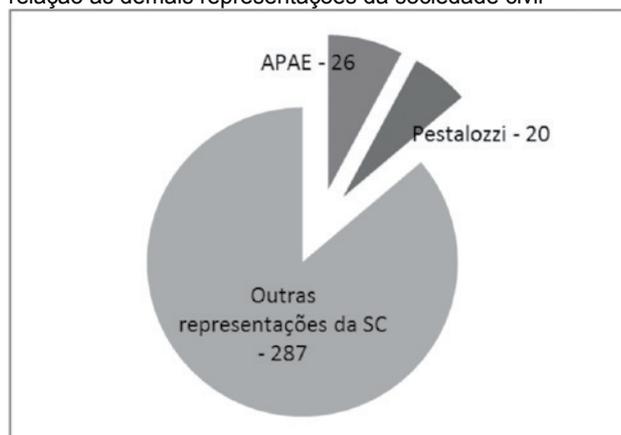
Gráfico 4 - Área de atuação das organizações de assistência



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Analisando ainda a presença das organizações de assistência nos conselhos, chama atenção a incidência de organizações semelhantes, como o Instituto Pestalozzi e a Associação dos Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) (Gráfico 5). Atuando na área de deficiências, ambas têm uma presença efetiva nos espaços de controle social. No ano de 2009, a Federação Nacional das APAES, como vimos, tinha ainda assento no Conselho Nacional de Assistência (nesse caso, representante dos usuários).

Gráfico 5 - Relação das APAEs e Instituto Pestalozzi em relação às demais representações da sociedade civil



Fonte: Elaborado pelas autoras.

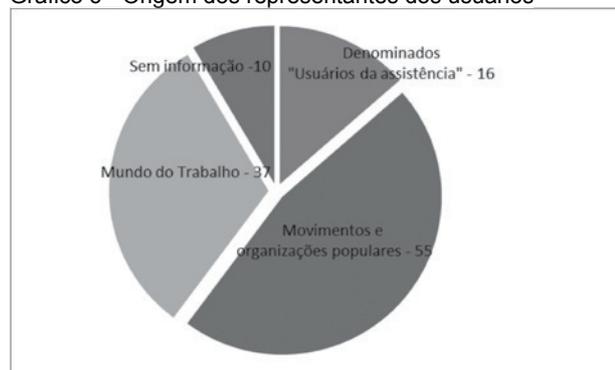
Mesmo que cada unidade APAE ou Pestalozzi seja pessoa jurídica singular, há articulações nacionais que não podem ser desconsideradas. Por outro lado, a situação dos usuários é bem diferente. Trata-se de indivíduos “dispersos e desorganizados”, usando aqui a expressão da própria PNAS 2004. (BRASIL, 2004, p. 36). Além disso, frequentemente, eles são substituídos por “organizações dos usuários” como é o caso das APAEs. Contudo, ainda que

essas entidades representem, de fato, os interesses dos usuários, atuam também em outra esfera, com interesses específicos, como o de obtenção de verbas. Nesse sentido, ainda segue atual e urgente a necessidade de uma metodologia que

Resgate a participação de indivíduos dispersos, desorganizados e habilitação para que a política de Assistência Social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários. (BRASIL, 2004, p. 36).

Traçar o perfil dos 118 “representantes dos usuários” nos CMAS no Espírito Santo revelou-se problemático. Inicialmente porque, como dissemos, os cadastros não identificavam o tipo de representação a que se vinculava os conselheiros da sociedade civil. E, seguramente, várias organizações que oferecem serviços de assistência enquadram-se nessa categoria, ocasionando o risco da sub-representação do usuário. (BRASIL, 2004, p. 35). A partir do levantamento dos dados, realizamos a classificação por proximidade de atuação e/ou origem desses representantes (Gráfico 6). No grupo movimentos e organizações populares (com 55 identificações), as associações de moradores são o segmento mais representativo (41). Os conselheiros oriundos das organizações do mundo do trabalho são o segundo grupo mais significativo (com a ressalva que oito das 37 indicações referem-se às organizações patronais). De todas as formas, ao contrário do que se previa, os movimentos e organizações populares se fazem presentes nos conselhos de assistência municipais do Espírito Santo. Resta analisar a qualidade dessa participação e a capacidade de atuação de forma organizada na defesa dos direitos, bem como a representatividade junto às bases.

Gráfico 6 - Origem dos representantes dos usuários



Fonte: Elaborado pelas autoras.

Já os trabalhadores da área são os grandes ausentes nos conselhos de assistência. Do total de 14 indicações, cinco são de sindicatos de servidores públicos, três dos Conselhos Regionais de Serviço Social e seis aparecem indicados genericamente como profissionais da área.

4 QUESTÃO: quis custodiet ipsos, custodes?
Quem vigiará os vigias?

A expressão latina, usualmente aplicada nas discussões sobre (controle) do poder, também faz sentido no debate sobre representantes e representados. No caso do Brasil, melhor seria falar na inexistente ou frágil relação entre as partes. Seja nas instituições da democracia representativa ou nas de democracia participativa, nesse caso os conselhos gestores, este tem sido um ponto crítico. Em ambos os casos, o mais comum tem sido uma relação de independência e de quase descolamento entre representantes e representados, com pouca ou nenhuma cobrança e acompanhamento ou, nesse caso, controle social.

Particularmente no caso dos conselhos gestores, a PNAS tem uma recomendação: “cada conselheiro, eleito em foro próprio para representar um segmento, estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo”. (BRASIL, 2004, p. 35). O documento vai além: tais representações “deverão ser objetos de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social”. Ou seja, a representação da sociedade civil nos fóruns de tomadas de decisões não se completa a não ser com a criação de um fluxo de informações e debates que envolva as bases representadas.

Nesse sentido, é imperativo consolidar uma cultura e prática de participação democrática não apenas para o Estado, mas para a própria sociedade. Nas palavras de Teixeira (2000, p. 108)

Os conselhos poderão contribuir para isso exigindo que os representantes sejam eleitos em assembleias das entidades ou de fóruns mais amplos e que haja espaços de interlocução em que o cidadão não organizado possa participar.

Entretanto, os questionários revelaram que apenas 29,6% dos conselheiros municipais discutem com as suas respectivas organizações os temas em debate no conselho, contra 48,1% que responderam “às vezes” e 14,8% que afirmaram que nunca discutem. Para agravar, entre os que responderam positivamente, apenas 22% usam as assembleias como espaço de informação/discussão contra 55,6% que o fazem apenas na reunião com a diretoria. Obviamente, se os debates ocorrem em assembleias ou outras situações com mais pessoas, amplia-se o controle social ou, ao menos, facilita-se a prática pedagógica com vias à formação de uma nova cultura política.

Concordando que a representação legítima da sociedade civil requer uma conexão entre representantes e representados e uma conexão entre os próprios representados (YOUNG, 2006;

LÜCHMANN, 2007), os dados acima nos remetem ao debate sobre a legitimidade da representação nos espaços da sociedade civil, pois se apenas 29,6% discutem com suas organizações, como será feita a prestação de contas do seu mandato? Levam as demandas dos conselhos para as suas entidades? São representações legítimas ou não?

Segundo Tatagiba (2002), o distanciamento entre representantes e representados é um obstáculo ao processo de democratização das políticas públicas, pois os representantes acabam não discutindo previamente a pauta com a sua entidade de origem; nem dão o retorno sobre os assuntos discutidos e deliberados. Para Young (2006), tanto os representados devem se mobilizar e ativar processos de escolha de seus representantes e mecanismos permanentes de prestação de contas, quanto os representantes devem ouvir as bases, socializar informações e democratizar os processos. Nessa mesma linha, os conselhos podem criar, apoiar ou fortalecer a organização de fóruns, visando debater e encaminhar propostas para a garantia do controle social e dos direitos sociais (em especial das ações do SUAS). Questionados sobre essas ações, 59,1% afirmam desconhecer iniciativas desse tipo. Os que conhecem indicaram as Defensorias Públicas, Delegacias especializadas; Ministério Público; Ouvidorias de Assistência.

A formação de lideranças para atuar nos conselhos foi outro tema tratado no questionário. Como a aproximação entre representante e representados envolve uma mudança de cultura e prática, há

Necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de Assistência Social. (BRASIL, 2004, p. 35).

Essa capacitação estimularia e aperfeiçoaria, entre outras, essa relação entre representantes e representados, colaborando para ampliar o debate e a prática de controle social. Entretanto, este “amplo processo” previsto na PNAS (BRASIL, 2004) ainda não é uma realidade: os resultados dos questionários indicaram que apenas 37% dos municípios realizam uma política de formação continuada para conselheiros, gestores e membros dos fóruns permanentes de controle da Assistência Social. Ao serem questionados sobre a frequência da capacitação, 59,3% afirmam que as mesmas ocorrem sem regularidade. E, quando acontecem, é por meio de palestras (55,6%), seguida de 44% que indicam a realização de seminários; 33% de cursos; 11,1% de oficinas.

A atuação do conselho e, em particular, a participação dos representantes da sociedade civil, depende também da infraestrutura para o

funcionamento desses espaços (espaço adequado, secretaria executiva, telefone, computador, Internet). Essas condições foram consideradas excelentes por 11% dos respondentes e boas por 44%. Mas, quando questionados se o órgão gestor providencia o custeio das despesas para garantir a presença dos representantes da sociedade civil no conselho, apenas 55,6% responderam afirmativamente. O que pode indicar que o representante da sociedade civil ainda não tem o apoio necessário para exercer o seu mandato, democratizando o processo decisório, conforme Lüchmann (2007) e Young (2006).

5 CONCLUSÃO

Os dados não deixam dúvidas sobre a frágil conexão entre representantes e representados (apenas 29,6% discutem com as organizações as decisões dos conselhos); tendência de substituição dos usuários pelas ONGs; pouco investimento em políticas de formação e capacitação dos conselheiros (segundo 37%, há oferta de formação, predominantemente via palestras). A avaliação extremamente positiva sobre infraestrutura e condições de funcionamento do conselho merece maiores análises por aparentemente se tratar de uma supervalorização do próprio espaço e instrumento de controle social (que de fato é importante) e seus aspectos simbólicos.

Outras pesquisas também têm indicado que as organizações (e seus representantes no conselho) mantêm poucos vínculos com os movimentos sociais, gerando uma despolitização no processo de participação. Embora conselheiro seja eleito em foro próprio para representar um segmento, sua tarefa não é defender interesses particulares desse segmento, mas oferecer suas contribuições para a política como um todo. A PNAS avançou ainda ao apontar que o acompanhamento das posições assumidas pelos conselheiros (representantes de determinado segmento) “deverão ser objetos de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social”. (BRASIL, 2004, p. 35).

Ou seja, a relação representante-representado tem aspectos políticos e pedagógicos por seu potencial de incentivar e valorizar a cultura do controle social democrático das ações do Estado. Uma tarefa que cabe a todos, e não apenas aos conselhos. Daí a avaliação de que os conselhos funcionam bem onde a sociedade civil é organizada e onde se consegue combinar “esses espaços institucionalizados de debate e negociação com outras modalidades de mobilização política” buscando o cumprimento de “acordos ou pactuações que não estão sendo implementados pelos gestores”. (RAICHELIS, 1998, p. 16).

Também merece atenção e precisa ser aprofundada a recorrência de algumas organizações e/ou áreas de atuação (ex: APAE e organizações que

atuam com portadores de deficiência) indicada pelos cadastros sobre a composição dos conselhos. Se por um lado revela a organização de um segmento, é preciso avaliar os impactos dessa presença articulada e um possível prejuízo para as demais áreas e para a própria dimensão da Assistência Social como um direito de todos, assegurado pela lei.

A forte presença de organizações religiosas revelada nos cadastros não se constituiu exatamente uma novidade. Confirma a onguização também desses setores, premidas pela necessidade de garantir a sustentabilidade em um ambiente cada vez mais concorrido devido à escassez de recursos e sinaliza a permanência histórica das raízes religiosas, do favor ou do clientelismo que se contrapõem à lógica do direito. Assim, é urgente desenvolver estratégias para a organização e mobilização dos usuários da assistência, dando-lhes condições para que possam participar ativamente dos conselhos,

Para que a política de Assistência Social seja assumida na perspectiva de direitos publicizados e controlados pelos seus usuários. (BRASIL, 2004, p. 36).

Nesse sentido, a falta de uma política regular e consistente de formação para o controle social dificulta a realização desses propósitos. O quadro se agrava quando considerarmos que os conselheiros não possuem, em sua maioria, conhecimentos específicos sobre os fundamentos legais do controle social e da própria política de Assistência Social. A falta de informações e conhecimentos técnicos sobre a máquina administrativa do Estado os coloca numa relação de desigualdade em relação aos conselheiros governamentais e prestadores de serviço. O resultado é a sub-representação – agravada ainda mais pela frágil relação com as bases que deveriam atuar como forças de apoio. Finalmente, merece atenção a tímida presença dos trabalhadores da área nos conselhos municipais e as implicações dessa situação na elaboração, monitoramento e avaliação da política de Assistência Social. Com seus conhecimentos técnicos e teóricos, esses técnicos têm contato direto com todos os atores e organizações vinculados à Assistência. Daí, o seu potencial de contribuição para o processo de aperfeiçoamento da política.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, Leonardo. Orçamento Participativo e a teoria democrática um balanço crítico. In: AVRITZER, Leonardo; NAVARRO, Zander (Orgs.). **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2000.

- _____. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTÁCIA, Fátima. **Reforma Política no Brasil**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo**. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.
- BRAVO. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 8, p. 101-121, nov. 2006.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004.
- _____. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS**. Brasília: MDS, 2005.
- _____. Presidência da República da Casa Civil. **Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 1993.
- CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros de saúde**. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz, 2005.
- _____. Controle Social na Saúde. In: Mota, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e saúde: formação e trabalho profissional**. 1. ed. São Paulo: Cortez, 2006. v. 1, p. 111-138.
- DAGNINO, Evelina. Democracia, teoria e prática: a participação da sociedade civil. In: PERISSINOTTO, Renato; FUKS, Mário (Org). **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará; Curitiba: Fundação Araucária, 2002.
- DAVID, Clarete Teresinha N. **Representantes e representados: relação entre conselheiros usuários, suas entidades e espaços descentralizados do Conselho Municipal de Saúde de Porto Alegre**. 2005. 151 f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.
- DOWBOR, Monika; HOUTZAGER, Peter; SERAFIM, Lizandra. **Enfrentando os desafios da representação em espaços participativos**. São Paulo: CEBRAP: IDS, 2008, 48 p.
- FONSECA, Fernanda F. et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.
- GRAMSCI, Antonio. **Cadernos do Cárcere**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.
- LABRA, Maria Eliana. **A qualidade da representação dos usuários nos Conselhos Distritais de Saúde do Rio de Janeiro e a dimensão associativa: relatório final de pesquisa estratégica**. Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2002.
- LÜCHMANN, Ligia H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, n. 70, 2007.
- _____. Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo. **Caderno CRH**, Salvador, v. 21, n. 52, 2008.
- PAZ, Rosângela D. O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de Assistência Social. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2009.
- RABELO, Desirée C. et al. A sociedade civil nos CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social. **Argumentum**, Vitória, v. 1, n.1, p. 106-122, 2009.
- RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. São Paulo: Cortez, 1998.
- _____; WANDERLEY, Luiz Eduardo W. Desafios de uma gestão pública democrática na integração regional. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 25, n. 78, p. 5-33, jul. 2004.
- TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2002.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa? In: CARVALHO, M. C. A. A.; TEIXEIRA, A. C. (Org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. (Publicações Pólis; n. 37).
- YOUNG, I. M. Representação política, identidade e minorias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 67, 2006.

NOTAS

- 1 O trabalho integra a investigação “A Política de Assistência Social (PAS) e suas particularidades no Estado do Espírito Santo” que contou com o apoio do CNPq (411545/2008-3) e FAPES (009/2009 n.º 43120776/2009).
- 2 Os municípios Domingos Martins, Água Doce do Norte e Iconha não constam do levantamento porque não forneceram os dados ou indicaram apenas nomes das pessoas sem especificar as organizações de origem.
- 3 A representação mais próxima do usuário em geral era o Movimento Nacional de Moradores de Rua, suplente da Federação Nacional das APAES.

Desirée Cipriano Rabelo

Jornalista

Doutora em Comunicação Social pela Universidade Metodista de São Paulo

Professora do Departamento de Serviço Social e do Programa de Pós-graduação em Política Social (PPGPS) da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

E-mail: desiree_ufes@yahoo.com.br

Maria Beatriz Lima Herkenhoff

Assistente Social

Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Professora do Departamento de Serviço Social e do PPPGS da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

E-mail: mariabeatrizh@uol.com.br

Ana Targina Rodrigues Ferraz

Assistente Social

Doutora em Serviço Social pela Universidade Estadual de Campinas

Professora do Departamento de Serviço Social e do PPPGS da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

E-mail: anatargina@uol.com.br

Natália Nicácio

Graduanda em Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

E-mail: nicaciox@gmail.com

Lieze Alves Alcantara Rodrigues

Graduanda em Serviço Social da Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

E-mail: lieize@yahoo.com.br

Universidade Federal do Espírito Santo - UFES

Av. Fernando Ferrari, 514

Goiabeiras – Vitória/ES

CEP: 29075-910