

UNIVERSIDADE NOVE DE JULHO – UNINOVE
Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis

FERNANDA CAMPANA

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO E O
CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ**

São Paulo

2024

Fernanda Campana

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO E O
CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ**

**THE MUNICIPAL SOCIAL ASSISTANCE COUNCIL OF SÃO PAULO AND THE
SOCIAL CONTROL OF PUBLIC POLICY: AN ANALYSIS FROM THE CRIANÇA
FELIZ PROGRAM.**

Dissertação de Mestrado apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção de grau de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.

Orientador: Prof. Dr. Cristiano Capellani Quaresma

São Paulo

2024

Campana, Fernanda.

O conselho municipal de assistência social de São Paulo e o controle social da política pública: uma análise a partir do programa criança feliz. / Fernanda Campana. 2024.

109 f.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Nove de Julho - UNINOVE, São Paulo, 2024.

Orientador (a): Prof. Dr. Cristiano Capellani Quaresma.

1. Conselho municipal de assistência social. 2. Controle social. 3. Política pública. 4. Programa criança feliz. 5. Desafios da assistência social.

I. Quaresma, Cristiano Capellani.

II. Título.

CDU 711.4

**O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SÃO PAULO E O
CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA: UMA ANÁLISE A PARTIR DO
PROGRAMA CRIANÇA FELIZ**

Por

FERNANDA CAMPANA

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis da Universidade Nove de Julho – UNINOVE, como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Cidades Inteligentes e Sustentáveis.

Prof. Dr. Cristiano Capellani Quaresma – Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto – Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

Prof. Dr. Antonio Pires Barbosa – Universidade Nove de Julho (UNINOVE)

Prof. Dr. Diego de Melo Conti – Pontifícia Universidade Católica (PUC-CAMP)

“Surgira uma séria disputa entre o cavalo e o javali; então, o cavalo foi a um caçador e pediu ajuda para se vingar. O caçador concordou, mas disse: ‘Se deseja derrotar o javali, você deve permitir que eu ponha esta peça de ferro entre as suas mandíbulas, para que possa guiá-lo com estas rédeas, e que coloque esta sela nas suas costas, para que possa me manter firme enquanto seguimos o inimigo’. O cavalo aceitou as condições e o caçador logo o selou e bridou. Assim, com a ajuda do caçador, o cavalo logo venceu o javali, e então disse: ‘Agora, desça e retire essas coisas da minha boca e das minhas costas’. ‘Não tão rápido, amigo’, disse o caçador. ‘Eu o tenho sob minhas rédeas e esporas, e por enquanto prefiro mantê-lo assim.’

“O javali, o cavalo e o caçador”, Fábulas de Esopo

Dedico esta pesquisa a todas as assistentes sociais que tiveram seus direitos violados durante a Ditadura Militar, em especial, à *Viviane Campana Patrício Delgado*.

Sua trajetória acadêmica, de luta, do carinho com as crianças da creche, de representatividade em defesa da política de assistência social, das pessoas em situação de rua, do acolhimento de milhares de famílias (e ela encontra e se lembra de todas até hoje!), das casas de parede de gesso que derretiam, das enchentes, do fusca ladeira abaixo, dos mutirões da habitação com a Luiza Erundina, do seu indiciamento e de mais 13 colegas pelo Coronel Ávila, durante a ditadura, do uso das bolinhas de gude contra a cavalaria armada, das participações em conselhos, conferências, das centenas de histórias com seus alunos.... todas elas, sem exceção, mudaram o curso de minha vida....

Muito obrigada

A única luta que se perde é aquela que se abandona”.

*Rosalina Santa Cruz
(assistente social, torturada pelo regime militar, irmã de Santa Cruz)*

AGRADECIMENTOS

A Deus. Sempre. Não há palavras suficientes que demonstrem toda minha gratidão.

À Universidade Nove de Julho, nas pessoas do magnífico Reitor Prof. Eduardo Storópoli e da Exma. Pró-Reitora Acadêmica Prof. ^a Maria Cristina Barbosa Storópoli, pela defesa intransigente do tripé da educação.

Ao Diretor da Pós-graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis – Prof. Dr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, por compartilhar conosco riquíssimos conhecimentos e experiências em defesa do Estado Democrático de Direito.

Ao Prof. Dr. Cristiano Capellani Quaresma, orientador, parceiro e amigo. Obrigada pelo incentivo, compreensão, pelas horas incansáveis de leitura e reflexão e das conversas até aos domingos.

Aos professores Dr. Antônio Pires e Dr. Diego Conti – obrigada por fazerem parte desta pesquisa, nas recomendações de leitura, reflexões e aperfeiçoamentos que tanto qualificaram a presente dissertação.

À minha esposa Viviane: a dissertação é dedicada a você, mas os agradecimentos cabem aqui também. Obrigada pela força, pelo incentivo, pelos momentos em que eu me isolei e você cuidou de toda nossa família. Sem você, nada disso seria possível.

Ao meu pequeno Benício. Bem, você, filho, foi gerado no meio deste processo, e um dia você vai entender o quanto foi desafiador sua gestação, sua chegada e seu primeiro ano em nossas vidas. Obrigada por ter me escolhido como sua mãe. Obrigada por tirar suas longas sonecas à tarde também, me permitindo estudar.... te amo!

Aos colegas do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo – obrigada pela colaboração no processo das entrevistas, na busca por materiais, pelo incentivo e pelas longas conversas que me desafiaram a escrever esta pesquisa. Acredito neste espaço de controle social tanto quanto vocês.

Às colegas de turma: Aninha e Sângela, que estiveram comigo desde as primeiras aulas e, apesar de estarem em pesquisas tão diferentes, algo nos aproximou e hoje temos uma amizade linda. Obrigada pelos almoços, cafés, livros emprestados etc., por tudo!

RESUMO

Introdução: O panorama da assistência social no Brasil reflete um compromisso constitucional em constante evolução, enfrentando desafios históricos. A abordagem tutelar do Estado gerou obstáculos, combatidos na década de 80, resultando na transformação da assistência social de filantropia para um direito, evidenciada pelo Sistema Único de Assistência Social em 2004. A Constituição de 1988 institucionalizou a participação popular, estabelecendo novas diretrizes, e a descentralização consolidou a mudança de paradigma, reconhecendo a assistência social como um direito. Os Conselhos de Assistência Social, representativos e cruciais, buscam equilibrar interesses diversos, promovendo a participação democrática. No entanto, enfrentam desafios como infraestrutura precária, influência governamental e falta de profissionalização, comprometendo a gestão participativa e a promoção de direitos sociais. Estudos também questionam a legitimidade dos conselhos como espaços de controle social efetivo da política pública. Diante desses questionamentos, a presente dissertação focará no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS). Tal escolha se justifica pelos desafios enfrentados por esse órgão, desde sua formação tardia, em 2001, até questões recentes, como a análise e aprovação do Programa Primeira Infância - Criança Feliz em 2017. O descompasso entre a decisão inicial do COMAS e a posterior aprovação do referido Programa sob nova gestão municipal destaca desafios persistentes no processo de legitimação do Conselho.

Objetivo: Assim, buscou-se analisar os desafios para a efetivação do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo como espaço legítimo de controle social da Política Pública, tendo como base a experiência do Programa Criança Feliz.

Metodologia: Trata-se de um estudo exploratório, de natureza qualitativa, baseado em revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas não estruturadas com ex-conselheiros e representantes da sociedade civil e do poder público, cujo mandato coincidiu com a apreciação do Programa Criança Feliz. Os representantes da sociedade civil, profissionais de ensino superior, são eleitos em foro específico, compõem o segmento de Organizações da Sociedade Civil e possuem reconhecimento em espaços de mobilização e participação social em políticas públicas. O entrevistado representante do poder público é um profissional de ensino superior nomeado por cargo de confiança da gestão pública. A análise de conteúdo foi aplicada aos resultados das entrevistas.

Resultados: São apontados como principais resultados desta pesquisa os desafios para existência e legitimidade dos Conselhos, tais como: a capacidade de existir, os problemas referentes à representatividade, o conflito de interesses, a responsabilidade dos conselheiros enquanto agentes públicos, bem como os possíveis mecanismos de solução como a propositura de revisão da Lei de Criação, o processo eleitoral da sociedade civil e a indicação de servidores públicos. A pesquisa serve como lição aprendida aplicável não apenas ao contexto específico de São Paulo, mas também como uma contribuição significativa para o fortalecimento da gestão democrática e participativa da política pública de assistência social em todo o país.

Palavras-chave: Conselho Municipal de Assistência Social; Controle Social; Política Pública; Programa Criança Feliz; Desafios da Assistência Social.

ABSTRACT

Introduction: The panorama of Social Assistance in Brazil reflects a constitutional commitment in constant evolution, facing historical challenges. The tutelary approach of the State generated obstacles, combated in the 80s, resulting in the transformation of Social Assistance from philanthropy to a right, evidenced by the Unified Social Assistance System in 2004. The 1988 Constitution institutionalized popular participation, establishing new guidelines, and decentralization consolidated the paradigm shift, recognizing social assistance as a right. Social Assistance Councils, representative and crucial, seek to balance diverse interests, promoting democratic participation. However, they face challenges such as precarious infrastructure, governmental influence, and lack of professionalization, compromising participatory management and the promotion of social rights. Studies also question the legitimacy of the Councils as effective spaces of social control of Public Policy. Faced with these questions, this dissertation will focus on the Municipal Social Assistance Council of São Paulo (COMAS). This choice is justified by the challenges faced by this entity, from its late formation in 2001 to recent issues, such as the analysis and approval of the Early Childhood Program - Child Happy in 2017. The mismatch between the initial decision of COMAS and the subsequent approval of the mentioned Program under new municipal management highlights persistent challenges in the legitimation process of the Council. **Objective:** Thus, the objective of the dissertation will be to analyze the challenges for the effectiveness of the Municipal Social Assistance Council of São Paulo as a legitimate space for social control of Public Policy, based on the experience of the Child Happy Program. **Methodology:** It is an exploratory study, qualitative in nature, based on literature review, document analysis, and unstructured interviews with former councilors and representatives of civil society and the public sector, whose mandates coincided with the assessment of the Child Happy Program. Civil society representatives, higher education professionals, are elected in a specific forum, forming the segment of Civil Society Organizations and are recognized in spaces of mobilization and social participation in public policies. The interviewed representative of the public sector is a higher education professional appointed to a position of trust in public management. Content analysis will be applied to the interview results. **Results:** The main results of this research highlight the challenges to the existence and legitimacy of Councils, such as: the ability to exist, problems relating to representation, conflict of interests, the responsibility of councilors as public agents, as well as possible solution mechanisms such as the proposed review of the Creation Law, the civil society electoral process and the appointment of public servants. The research serves as a lesson learned applicable not only to the specific context of São Paulo, but also as a significant contribution to strengthening the democratic and participatory management of public social assistance policy throughout the country.

Keywords: Municipal Social Assistance Council; Social Control; Public Policy; Child Happy Program; Challenges of Social Assistance.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Códigos e grupos	66
Figura 2 - Análise de Coocorrência.....	68
Figura 3 - Gerenciador de citação.....	69
Figura 4 - Gerenciador de Códigos.....	69
Figura 5 - Matéria vinculada sobre o Programa Criança Feliz no Portal Uol	82
Figura 6 - Execução financeira do Programa Criança Feliz após quatro anos de sua aprovação	83
Figura 7 - Gerenciador de códigos	84
Figura 8 - Fluxograma dos desafios elencados pelos entrevistados	85
Figura 9 - Gerenciador de Códigos.....	87
Figura 10 - Fluxograma dos Mecanismos de Solução elencados pelos entrevistados	88

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Perfil dos Entrevistados	63
---	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

SIGLAS	DESCRIÇÃO DA SIGLA
BPC	Benefício de Prestação Continuada
BNH	Banco Nacional de Habitação
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COMAS	Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FABES	Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor
IAPS	Institutos e Caixas de Pensões e Aposentadorias
LAI	Lei de Acesso à Informação
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MOBRASL	Movimento Brasileiro de Alfabetização
PCF	Programa Criança Feliz
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
SAM	Serviço de Atendimento ao Menor
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEBES	Secretaria de Bem-Estar Social
SENAFOR	Serviço Nacional de Formação de Mão de Obra
SMADS	Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UDC	Unidade Regional de Desenvolvimento Comunitário

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA	15
1.2 PROBLEMA DE PESQUISA	16
1.3 OBJETIVO GERAL	17
1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS	17
1.5 JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO	18
2 REFERENCIAL TEÓRICO	20
2.1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS	20
2.1.1 A democracia na Grécia Antiga	21
2.1.2 A democracia na Modernidade	23
2.1.3 O século XX e a participação	27
2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS).....	36
2.2.1 Antecedentes, conjuntura e contexto acerca da formação social do Brasil contemporâneo	36
2.2.2 Entre a assistência e a filantropia: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)	41
2.2.3 A Descentralização da Política de Assistência Social a partir de 1988	46
2.3 CONSELHOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL.....	52
2.3.1 História e contextualização dos Conselhos	52
2.3.2 Conselhos e participação no Brasil	55
2.3.3 Conselhos de Assistência Social	57
3 METODOLOGIA	60
3.1 CARACTERIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA	60
3.2 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS.....	61
3.2.1 Dados Secundários	61
3.2.2 Entrevistas	61
<i>3.2.2.1 Roteiro de entrevistas</i>	63
3.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS	65
4 RESULTADOS	71
4.1 O DIREITO À CIDADE E O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO	71

4.2 A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SUAS ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO	73
4.3 O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO.....	76
4.4 O RECONHECIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ÓRGÃO PARTICIPATIVO, AUTÔNOMO E DEFENSOR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	84
4.4.1 Desafios e obstáculos	84
4.4.2 Mecanismos de solução	87
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	91
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	94

1 INTRODUÇÃO

1.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEMA

A temática da Assistência Social como política pública, no Brasil, configura-se como um compromisso constitucional em construção, permeado por um estigma robusto. Buscando ser uma política de proteção social, ela deve fundamentar-se no fornecimento de benefícios assistenciais, na prestação de serviços sistemáticos e continuados, bem como na atenção às necessidades sociais da população, que se manifestam como demandas históricas, políticas e sociais, resultantes das crises constantes do sistema capitalista. Sposati (2016, p. 13) identifica seis "racionalidades estratégicas" cruciais para consolidar a política de Assistência como componente essencial da proteção social. Tais estratégias incluem aspectos como o processo de laicização, a constituição de direitos, a oferta de serviços não monetários, entre outros, todos ancorados na necessidade de ampliar a concepção de proteção social para além do mercado formal de trabalho.

Ao longo da história brasileira, a Assistência Social foi frequentemente abordada pelos governantes com uma postura tutelar em relação à sociedade, marcada por apadrinhamento, favorecimento e ações assistencialistas. Essa abordagem, combatida pela sociedade civil organizada, na década de 80, gera desafios tanto para o Estado, vinculado a negociações políticas e concessões de benefícios, quanto para a sociedade civil, que demanda uma ampliação na oferta de serviços para a população em situação de vulnerabilidade e risco social.

A transformação gradual da Assistência Social no Brasil, avançando da filantropia para a concepção de direito, culminou na criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em 2004, promovendo descentralização, participação e uma nova abordagem direcionada à proteção social básica e especial (Dantas, 2016). Antes disso, a assistência social era caracterizada por uma abordagem fragmentada, assistencialista e pouco estruturada, sem legislação específica que a regulamentasse como um direito social.

A Constituição de 1988 institucionalizou a participação popular no controle das políticas públicas, transformando a concepção da Política de Assistência Social e estabelecendo novas diretrizes nas relações de poder entre Estado e sociedade civil.

As mudanças abrangentes na área da proteção social, nas duas décadas seguintes à promulgação da Constituição de 1988, podem ser observadas na esfera política por meio dos processos de descentralização e participação, nas formas de governança pela flexibilização

organizacional e na formação de novas arenas e atores na formulação e implementação das políticas. Na área da assistência social, ocorreu a construção de um sistema de proteção de caráter público e universal (Vaitsman, de Andrade; Farias, 2009).

A criação da Lei Orgânica de Assistência Social (Lei 8.742/1993) e da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em 2004, consolidaram a mudança de paradigma, reconhecendo a assistência social como um direito do cidadão e promovendo a participação ativa da sociedade civil por meio dos Conselhos de Assistência Social.

A partir da década de 90, novas tecnologias vêm garantir a consolidação de um novo modelo de elaboração e gestão das políticas sociais para a solução dos problemas urbanos, que passa por novos modelos de planejamento, utilizando metodologias interdisciplinares e participativas, garantindo a articulação dos setores governamentais e da sociedade civil, através de um processo democrático das decisões de caráter público.

Essa nova tendência democratizante tem sido implementada nas diversas áreas sociais e econômicas da União, dos estados e dos municípios, e tem exercido grande influência nos espaços urbanos que demandam soluções maiores para problemas sociais e articulações políticas para a sua resolução.

Os Conselhos Municipais representam, hoje, no processo de democratização brasileiro, o maior exemplo da gestão paritária e da intervenção popular na formulação e avaliação de políticas sociais efetivas para o desenvolvimento da cidade.

No entanto, alguns estudos questionaram se os conselhos existentes, de fato, representam espaços legítimos de controle social da política pública, à exemplo de Paganini (2016) e de Rocha (2022), que analisaram a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma e do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN, respectivamente.

Cabe citar o estudo de Campos (1997), que destacou a importância da participação legalmente constituída, especialmente por meio dos Conselhos Paritários, para a gestão democrática da política de assistência social. Contudo, o referido autor aponta desafios, como vícios elitistas que limitam a atuação dos conselhos, comprometendo o exercício democrático.

1.2 PROBLEMA DE PESQUISA

Diante do contexto de questionamentos sobre a efetividade dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) como espaços legítimos de controle social da política pública, a presente dissertação foca no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo

(COMAS), explorando os desafios enfrentados por este órgão na sua legitimação como espaço efetivo de controle social da política pública de assistência social no município de São Paulo.

A escolha do COMAS como foco de estudo se justifica pelos desafios enfrentados por esse órgão, desde sua formação tardia em 2001, até questões recentes, como a análise e posterior aprovação do Programa Primeira Infância - Criança Feliz em 2017. O descompasso entre a decisão inicial do COMAS e a posterior aprovação do referido Programa sob nova gestão municipal, destaca desafios persistentes no processo de legitimação do Conselho.

Desse modo, a pesquisa busca responder à pergunta central: Quais são os principais obstáculos e possíveis soluções para que o COMAS se constitua como um espaço legítimo de controle social da política pública de assistência social no município de São Paulo?

Para responder a essa pergunta, selecionou-se como estudo de caso a experiência do COMAS em relação ao Programa Primeira Infância - Criança Feliz. Esta iniciativa do governo federal, destinada a promover o desenvolvimento integral das crianças na primeira infância, apresentou, conforme já exposto, inconsistências em sua implementação, destacando-se na análise as decisões do COMAS, que rejeitou a adesão ao programa. Entretanto, sua posterior aprovação sob nova gestão municipal, evidencia desafios persistentes no processo de legitimação do Conselho.

Assim, a dissertação busca contribuir para a compreensão desses desafios, visando aprimorar a efetividade dos Conselhos Municipais de Assistência Social como instrumentos legítimos de controle social da política pública de assistência social.

1.3 OBJETIVO GERAL

Analisar os desafios para a efetivação do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo como espaço legítimo de controle social da política pública, tendo como base a experiência do Programa Criança Feliz.

1.4 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analisar a trajetória da Política de Assistência Social no município de São Paulo até a instituição do seu Conselho Municipal de Assistência Social.
- Descrever as atribuições e composição dos Conselhos de Assistência Social, mais especificamente do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo.

- Descrever o Programa de Atenção à Primeira Infância do governo federal, Criança Feliz, e sua inserção no Município de São Paulo.
- Identificar os principais desafios para o reconhecimento do Conselho Municipal de Assistência Social como órgão participativo, autônomo e defensor da Política Pública de Assistência Social.

1.5 JUSTIFICATIVA E MOTIVAÇÃO

Este trabalho se justifica pela relevância intrínseca da temática da Assistência Social como política pública no Brasil. A Assistência Social é um componente essencial da proteção social, abrangendo benefícios assistenciais, serviços continuados e atenção às necessidades sociais da população. Nesse contexto, a compreensão dos desafios enfrentados pelos órgãos responsáveis pelo controle social, como o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS), é crucial para a efetividade das políticas públicas.

A história da Assistência Social no Brasil reflete uma evolução significativa, passando de uma abordagem tutelar e assistencialista para a consolidação de direitos e a criação de um sistema unificado em 2004. No entanto, mesmo com avanços, persistem desafios na legitimação dos conselhos como espaços efetivos de controle social.

O estudo de caso focado no COMAS, especialmente em sua relação com o Programa Primeira Infância - Criança Feliz, é pertinente devido aos desafios específicos enfrentados por esse órgão, desde sua formação até questões mais recentes. O descompasso entre decisões e aprovações, como no caso desse programa, destaca a necessidade de compreender e superar os obstáculos persistentes no processo de legitimação do conselho.

Além disso, a pesquisa visa contribuir para a compreensão mais ampla dos Conselhos Municipais de Assistência Social como instrumentos legítimos de controle social, não apenas no contexto específico de São Paulo, mas também como lição aprendida que pode ser extrapolada para outras localidades. Ao abordar os obstáculos e possíveis soluções, o trabalho busca fornecer *insights* valiosos para aprimorar a efetividade desses conselhos, promovendo uma gestão mais democrática e participativa da política pública de assistência social. Portanto, a relevância desse estudo transcende o âmbito local, contribuindo para a consolidação da política de assistência social mais robusta e eficiente em todo o país.

Por fim, a escolha do tema também foi motivada pela formação acadêmica, pela proximidade de trabalho junto às organizações sociais e, principalmente, pela experiência da

autora adquirida junto a Instâncias de Controle Social: municipal, estadual e nacional, enquanto conselheira da sociedade civil e Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (2016-2018).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 DEMOCRACIA, PARTICIPAÇÃO E MOVIMENTOS SOCIAIS

A assertiva de Gohn (2013) de que, neste novo milênio, os movimentos sociais retornam à cena e à mídia, fortalece-se a cada dia. Exemplos dessa retomada são evidentes na forma como as redes sociais se tornaram ferramentas fundamentais para a organização de manifestações diversas. A reflexão da professora Gohn (2013) permite vislumbrar que tais manifestações ainda são orientadas por pontos cruciais, como as lutas culturais que perpetuam a busca por ética, cidadania e direitos, para além da esfera midiática e mercantil. O interesse e a preocupação com a esfera pública constituem outra característica mantida pelos movimentos contemporâneos, conforme a leitura de Gohn (2013).

Essa atenção está intrinsecamente ligada às questões de subjetividade, como sexo, crenças e valores, corroborando a ideia de Stuart Hall (2000). O pensador argumenta que, neste novo milênio, as políticas devem ser pensadas sob um viés cultural. O avanço de pautas relacionadas a gênero, etnia, povos tradicionais, idosos, mulheres, crianças, entre outros, justifica a necessidade de legislações e políticas permeadas por traços culturais. Esses traços historicamente limitaram a participação maciça de populações vulneráveis em processos políticos mais amplos, democráticos e equitativos.

Nesse panorama, Gohn (2013) ressalta o surgimento de movimentos denominados por ela como fanático-religiosos, além do ressurgimento de movimentos nacionalistas com ideologias não democráticas, propensas a gerar diversas formas de violência, ódio e conflitos, que, no Brasil, tiveram um aumento de mais de 300% nos últimos quatro anos. Outros aspectos destacados pela professora, no associativismo deste novo milênio, incluem a importância atribuída à autonomia e à participação cidadã, conceitos que elucidam a maneira como a sociedade e os movimentos têm exercido seu poder de participação na arena política nacional.

A autonomia, segundo Gohn (2013), não se caracteriza por ser contrária a tudo e a todos, estar isolada ou virar as costas para o Estado, atuando à margem do estabelecido. Fundamentalmente, possuir autonomia significa ter projetos e considerar os interesses dos grupos envolvidos com autodeterminação; implica planejamento estratégico em relação a metas e programas; demanda a capacidade de crítica, mas também a proposição de soluções para os conflitos envolvidos; requer flexibilidade para incorporar aqueles que ainda não participam, mas desejam fazê-lo, visando mudar as circunstâncias vigentes; consiste em buscar universalizar demandas particulares, fazendo política superando os desafios dos localismos.

Ter autonomia é priorizar a cidadania, construindo-a onde não existe e resgatando-a onde foi corrompida. Por fim, a autonomia envolve ter pessoal qualificado para representar os movimentos em negociações, fóruns de debates e parcerias de políticas públicas. Isso explica o considerável número de militantes/assessores de movimentos provenientes de ONGs que têm ingressado nos programas de pós-graduação acadêmicos.

A importância da autonomia, referida no parágrafo anterior, interessa-nos para pensar o quão crucial esse conceito é para a participação popular nas demandas sociais e como o associativismo contemporâneo tem contribuído para o surgimento de mecanismos e instrumentos que, além de envolver os indivíduos, modificam a realidade, visando uma maior equidade na sociedade brasileira. É possível encontrar, na contemporaneidade, uma forte busca pela ampliação da participação social na gestão pública (Frey, 2020).

A Constituição de 1988 aponta para duas formas de a participação popular se efetivar; a saber, a participação representativa, realizada pelo voto direto, universal, secreto e obrigatório, baseia-se na representação, através da eleição de pessoas para tomar decisões na esfera pública em seu nome. Na participação direta, os interesses coletivos são manifestados através de plebiscitos, referendos e iniciativas populares, a exemplo da Carta de 1988. É importante que realmente exista uma participação da população, uma vez que apenas o direito ao voto não contempla os interesses da maioria dos cidadãos no processo decisório (Freitas, 2012). Diante das diversas desigualdades que se manifestam nas relações políticas nacionais, é necessário pensar o quão importante é a mobilização e pressão dos cidadãos, o que pressupõe uma organização prévia e eficaz, elemento imprescindível para lidar com a diversidade, com a dinâmica e com a complexidade que caracterizam as transformações urbanas (Frey, 2007; Freitas, 2012).

Para abordar essas e outras esferas da participação, é necessário analisar como esse processo está ocorrendo dentro dos marcos democráticos necessários. Isso nos leva a refletir sobre a trajetória que o conceito de democracia se delineou ao longo da história. Portanto, para atender aos propósitos deste trabalho, examinaremos as colocações de alguns pensadores sobre a democracia.

2.1.1 A democracia na Grécia Antiga

O termo “democracia” foi criado pelos gregos na Antiguidade para descrever uma forma de governo em que a titularidade do poder político está nas mãos do conjunto dos cidadãos. Em

outras palavras, é uma forma de administração da coisa pública em que o povo é responsável e tem controle sobre as decisões (Dahl, 2001). A Grécia antiga, notadamente Atenas, destacou-se politicamente entre os séculos VI e IV a.C., dando ênfase ao papel do cidadão que, em assembleia, participava das discussões sobre leis e organização da vida na cidade, exercendo soberania nas decisões legislativas e judiciais (Vernant, 2002).

Entretanto, a concepção e a prática da democracia, na Antiguidade, diferem substancialmente das formas modernas, especialmente devido à ênfase no bem e na felicidade individuais, desviando-se da busca do bem comum. A democracia moderna, influenciada pelo individualismo liberal burguês, centra-se em um Estado constitucional e nas garantias das liberdades individuais, ao passo que o pensamento clássico entendia o indivíduo como parte do corpo social, priorizando o ideal comum sobre os interesses particulares dos governantes (Vernant, 2002).

A origem da democracia grega remonta a Atenas, mas mesmo lá, a democracia não se materializava literalmente, pois a maioria da população ateniense, composta por escravizados, mulheres, crianças e estrangeiros, não tinha status de cidadãos livres. Cabe destacar que cada cidade grega tinha sua própria organização política, e as diferenças entre elas eram significativas (Vernant, 2002). O controle político nas cidades-estado, por séculos esteve nas mãos de aristocratas, famílias proprietárias de escravizados e terras, cujos poderes eram legitimados por uma relação simbólica com os deuses.

Platão e Aristóteles emergem como figuras proeminentes na reflexão filosófica e antropológica sobre a origem das cidades, ética, moral, sociedade e política. Com base na ideia de que o propósito máximo da sociedade é a felicidade e o bem comum, esses filósofos identificaram formas justas e injustas de governo. As constituições justas, como monarquia, aristocracia e república, buscam o bem comum, enquanto as injustas, como tirania e oligarquia, servem aos interesses dos governantes (Chauí, 2002; Mondin, 1980).

Aristóteles, em “A Política”, aborda a natureza do Estado, suas funções e divisões, assim como diferentes formas de governo. Ele defende o equilíbrio e a moderação no exercício do poder, afirmando que a democracia, buscando o interesse dos pobres, deve ser compreendida como o governo da maioria. Para Aristóteles, a participação cidadã é crucial para a democracia, e a justiça equitativa desempenha um papel importante, sendo vista como um corretivo da justiça legal (Reginaldo, 2004; Mascaro, 2016).

O pensamento crítico de Aristóteles é evidente ao reconhecer que a justiça entre os desiguais não é equitativa, indicando a necessidade de uma participação popular na transformação para uma sociedade mais justa. Embora mesmo na Grécia antiga, onde se

originou a discussão sobre democracia, a participação na tomada de decisões não fosse equitativa, com não cidadãos excluídos do processo político, o termo "democracia" ressurgiu no século XVIII após um intervalo (Pereira, 1993; Sartori, 1994).

2.1.2 A democracia na Modernidade

O conceito de democracia sofreu transformações significativas da Antiguidade para a Modernidade. Inicialmente, compreendida como um sistema no qual o povo participa diretamente do Poder Executivo, evoluiu para um sistema representativo, no qual os poderes Executivo e Legislativo são exercidos por representantes eleitos de acordo com a vontade popular. A democracia, originariamente compreendida como governo pelo povo, foi redefinida, na modernidade, introduzindo a representação como a forma mais justa e democrática de governo para a população. Nessa nova modalidade, cabe aos representantes do povo a responsabilidade de expressar suas ideias e pensamentos sobre a legislação e da administração do Estado.

Para compreender essas transformações, é fundamental analisar os fatores que conduziram ao surgimento da sociedade moderna. Marcondes (2008) destaca o papel do humanismo renascentista, o encontro entre os povos no Novo Mundo, a Reforma Protestante e a revolução científica como aspectos cruciais desse processo. Além disso, o desenvolvimento do mercantilismo e o surgimento dos Estados nacionais foram elementos que remodelaram o cenário político do feudalismo.

Dois conceitos fundamentais para a compreensão da modernidade são o progresso, que valoriza o novo como superior ao antigo, e a valorização da subjetividade como fonte de verdade e valores, em oposição à tradição e autoridade externa (Marcondes, 2008, p. 153).

A formação do conhecimento na modernidade tem suas bases nas ideias de pensadores como Thomas Hobbes, John Locke e Jean-Jacques Rousseau, conhecidos como autores contratualistas. O contratualismo, corrente filosófica e política, postula que a convivência social e as conquistas coletivas devem ser construídas a partir de pactos e contratos. A transição do Estado de Natureza para o Estado Civil, regulamentada pela razão e mediada pelo Estado, resultou na formação da sociedade civil (Weffort, 2011).

Hobbes, em sua obra "Leviatã", argumenta que o estado de natureza demanda leis e acordos coletivos para garantir segurança e felicidade, devido à insegurança resultante da igualdade natural dos homens e sua propensão à violência (Marcondes, 2016). Já Locke,

defende que, no Estado de Natureza, os homens têm direito à vida, liberdade e propriedade privada, destacando a necessidade de um poder comum para garantir esses direitos, com a possibilidade de derrubar governantes em caso de violação do contrato social (Weffort, 2011).

Rousseau, por sua vez, destaca-se ao antever as complexidades do poder na modernidade, especialmente na relação entre governo e soberania. Em seu “Contrato Social”, Rousseau propõe a vontade geral como agente central na elaboração das leis, enfatizando a participação do povo na política como condição essencial para a liberdade (Mascaro, 2016). A soberania popular, para ele, é inalienável, indivisível, infalível e absoluta, fundamentando-se na vontade geral da população (Rousseau, 1994).

Rousseau diferencia-se de Hobbes e Locke ao analisar a origem ontológica do homem, destacando o impacto do encontro com outros grupos na evolução da sociedade e na concepção da propriedade privada. O contrato social, para o filósofo, é o tratado que permite a transição para o usufruto de direitos além do campo jurídico (Mascaro, 2016). Na “Origem da Desigualdade”, ele critica a legitimidade da propriedade, associando-a à origem da desigualdade e à sujeição da humanidade ao trabalho e miséria (Rousseau, 1973).

Enquanto Hobbes via o homem como mau e Locke como neutro, para Rousseau, o homem é bom e capaz de instituir a vontade geral, sinônimo de bondade e discernimento na busca pelo bem comum. A liberdade civil, segundo Rousseau, é alcançada quando a soberania popular, expressa na vontade geral, determina as leis e as obedece (Weffort, 2011). Ele propõe limites para a vontade geral, introduzindo a figura do legislador como representante da sociedade na elaboração da democracia direta, consolidando a soberania popular.

Rousseau, na leitura comentada de Norberto Bobbio (2007), é creditado com a paternidade da democracia moderna, ao delinear os pilares e fundamentações da participação direta dos cidadãos em sociedade. Para ele, a democracia plena se mostra quase inconcebível de ser factível quando consideramos as bases e condições de “igualdade” que esta pressupõe. Ele afirma: “Se existisse um povo de deuses, governar-se-ia democraticamente. Mas um governo assim perfeito não é feito para os homens.” Esse ambiente de simplicidade e isonomia evitaria a proliferação de problemas que prejudicassem a igualdade de condições de vida dos habitantes e a equivalência da riqueza entre todos, a partir das pactuações.

Para o autor, a segurança e permanência de um governo justo que proteja e promova os interesses privados da população só se dará se a participação individual direta de cada indivíduo for assegurada, garantindo que a qualidade das decisões beneficie o conjunto da sociedade, considerando que “uma pessoa só pode ser verdadeiramente um cidadão quando quer o bem geral e não o seu particular”.

As Ciências Sociais têm oferecido um campo vasto de análises, reflexões e proposições quando o assunto é participação na pauta acadêmica. Como um dos pilares revolucionários da sociedade moderna, o tema subjaz a estandardização do antropocentrismo, característica fundante da modernidade. Assim, o sentido de participar aflora com ênfase histórica e política nos últimos três séculos, com mais ou menos eficácia, a julgar pelos períodos e contextos observados.

A participação “aparece associada a outros termos, como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão etc.” (Gohn, 2001, p. 14). São diversas as correntes e autores que refletiram e atribuíram sentido à participação, sendo que a tradição analítica remonta desde a Grécia antiga, consolidando-se no século XVIII, com o postulado científico a lhe respaldar, tendo a democracia como matriz de estudo e trabalho.

No século XIX, a discussão em torno da democracia se desenvolveu principalmente através do embate entre diversas doutrinas políticas, a saber, o liberalismo, a corrente anarquista, o socialismo, comunismo, entre outros.

O liberalismo tem como marco o discurso de Benjamin Constant, no qual afirma ser a liberdade dos antigos muito diferente quando comparada com a dos modernos. A liberdade dos modernos, que deve ser promovida e desenvolvida, é a liberdade individual em relação ao Estado, as liberdades civil e política, exatamente oposta ao entendimento antigo de liberdade, representada pela participação direta na formação das leis através do corpo político, representada pela assembleia dos cidadãos.

Outros autores identificados com a corrente liberal, a exemplo de Tocqueville, entendiam ser a democracia representativa o melhor modelo a ser assumido num Estado liberal. Nela, o dever legislativo cabe a um conjunto de representantes eleitos pelos direitos políticos. Na democracia liberal, defendida pelos pensadores citados, a participação no poder político se expande para além “do direito de exprimir a própria opinião, de reunir-se ou de associar-se para influir na política do país, compreende ainda o direito de eleger representantes para o Parlamento e de ser eleito” (Medeiros, 2011)

Tocqueville reelabora os ditames da sociedade democrática, não de um modo prescritivo, cujas afirmações transitórias, de uma realidade dada, propunha uma suposta superação desta. Ele inaugura, pelo prisma da observação em curso, da rotina real de uma sociedade, a sociedade americana em 1831, pelos seus pensamentos e sentimentos, suas igualdades e diferenças simultâneas em um ambiente cuja ausência de tradicionalismos, escassa história gloriosa, sem estruturas aristocráticas e onde o que as pessoas queriam saber das outras era como estavam seus negócios.

O autor faz referência às comunas (poder local, município) como a grande força dos homens livres, onde o povo, entende ele, é a força dos poderes sociais. Também fundamentou suas ideias através dos estudos que realizou sobre a democracia da América, no século XIX, quando constatou que: “a influência deste fato se estende muito além do caráter político e das leis do país, e que seu poder é tão grande sobre a sociedade civil quanto sobre o governo; cria opiniões, dá azo a novos sentimentos, funda costumes novos e modifica seja o que for que não produza” (Tocqueville, 1969, p. 33).

A democracia, para Tocqueville, é a maneira de ser da sociedade, onde a soberania do povo é vista como uma forma de governo, é reconhecida pelos costumes e programada pelas leis, e, segundo o filósofo, em nações em que a soberania popular é reconhecida, o governo não é legitimado por qualquer critério divino, mas sim pelo reconhecimento da importância das relações e associações com outros homens, porém, que é de fundamental importância a existência de uma força reguladora (Tocqueville, 1969). Esse seria um movimento de reconhecimento da igualdade entre os homens, o que deve ser conquistado a partir da participação direta dos cidadãos na gestão da coisa pública.

É importante salientar, aqui, que o autor nos dá a entender que a democracia é um conceito em disputa, como tantos outros. Portanto, as sociedades precisam se atentar para sua constante participação e reafirmação na/da democracia, para que não caia nas redes do autoritarismo.

Outro autor importante a ser ressaltado no século XIX, acerca da discussão sobre democracia e liberdade, é Hegel, o qual, segundo Coutinho (1997), entre as possíveis leituras a serem feitas sobre seu pensamento político é a relação estabelecida com a vontade geral de Rousseau, considerada por ele abstrata e subjetivista. Contudo, também reafirma a importância central do conceito, principalmente sobre a discussão estabelecida em torno da formação do Estado moderno. Hegel também desenvolveu um conceito em torno do termo sociedade civil, e estabeleceu alguns limites existentes entre esta e o Estado, ou seja, foi um dos primeiros a pontuar a diferença existente entre Estado e sociedade civil, preocupando-se em destacar a cada instância sua própria esfera de ação.

Na obra “Filosofia do Espírito”, Hegel sugere que a ação humana, a partir de algo maior que chamou de filosofia política ou filosofia do direito, apresenta uma repetição de atos e procedimentos em sua trajetória que ele chamou de “objetivações” do espírito. Assim, como elementos de compreensão disso, temos uma articulação entre família, sociedade civil e Estado como campo de funcionamento dessa ação. Dessa forma, vamos encontrar na diferenciação

Hegelianamente entre Estado e sociedade civil a partir daquilo que substancia o interesse dos homens ao relacionar-se com cada ente desses, aferindo os resultados pelos quais se movem.

Quando uma ação traz consigo a natureza particular de agir, essa é própria da sociedade civil, manifestam-se nela e representam suas especificidades. No contraponto, o Estado representa uma ação que remete ao conjunto da sociedade, de alcance geral e irrestrito.

A distinção estabelecida facilita por objeto de análise e escala de valores verificar para o autor a diferença entre o mundo social e o mundo político. Hegel enxerga na sociedade civil o que ele chama de “sistema das necessidades”, significando segmentações das demandas que serão reivindicadas por grupos menores, cuja sintonia de interesses entre os demandantes favorece uma linguagem comum, graus de interação reconhecíveis, desvelando a sociedade civil.

O século XIX também foi berço de correntes de pensamento que buscaram ampliar e expandir os pressupostos apresentados pelo liberalismo. Entre os representantes dessas correntes, podemos destacar Karl Marx, elencando mudanças no modo de entender o processo de democratização do Estado. Segundo o pensador, a liberdade e os direitos trazidos no bojo do liberalismo do século XIX, constituem apenas o ponto de partida para o processo de transformação da sociedade.

O avanço do processo de democratização da sociedade inicia-se pela crítica da democracia apenas representativa, uma vez que os trabalhadores deveriam, segundo Marx, exercer uma participação mais forte na política, a partir da sua participação em órgãos de decisão política, como os sindicatos, os partidos políticos, órgãos econômicos, entre outras estruturas da sociedade capitalista.

Para Thamy Pogrebinski (2007), o sentido da democracia na leitura marxiana, apresenta uma compreensão da política não institucional e não formal. Ele aponta a democracia alheia às formas convencionais na sociedade, a saber, o Estado, instituições, legislação e o direito como um todo. Diz que essas estruturas contribuem para a inviabilidade da democracia pura, uma vez que não distancia nem tem ruptura entre o Estado Moderno e Sociedade Civil.

2.1.3 O século XX e a participação

Segundo Gohn (2001), a discussão sobre participação na ciência política possui um extenso histórico de estudos. Ao longo do processo histórico, a participação tem sido associada a termos como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania e

solidariedade. A referida autora ressalta a visão conciliatória de Rousseau, que enfatiza os efeitos pedagógicos da participação na formação individual do cidadão, promovendo civilidade e corresponsabilidade. Ainda segundo a autora, a participação facilita a aceitação de decisões coletivas e integração na comunidade.

Na contemporaneidade, a democracia tornou-se um sistema político no qual a participação é atribuída ao povo, que a exerce de maneira direta, quando promulga as leis, toma decisões importantes e escolhe os agentes de execução, geralmente revogáveis; ou de maneira indireta, representativa, quando o povo elege representantes através do voto, por um mandato de duração limitada. Esses representantes devem representar os interesses da maioria; e existe um tipo de participação na qual o povo é chamado a estabelecer algumas leis através de referendos (que podem ser de iniciativa popular), ou a impor um veto a um projeto de lei, ou ainda a propor projetos de lei.

Esse modelo pode ser analisado a partir do que se convencionou chamar de Democracia Participativa, caracterizada por mecanismos que garantem a participação popular na esfera pública. Bobbio (2000), referindo-se ao problema da participação da sociedade nas decisões políticas, indica três fatores a partir dos quais um projeto democrático e participativo tem se tornado difícil de se concretizar nas sociedades contemporâneas: a especialidade, a burocracia e a lentidão do processo.

Para o filósofo, o primeiro a saber, seria a necessidade de competências técnicas que exigem especialistas para a solução de problemas públicos. Tal necessidade impossibilitaria que a solução pudesse vir a ser encontrada pelo cidadão comum, não aplicando, portanto, a hipótese democrática de que todos podem decidir a respeito de tudo. O segundo obstáculo estaria ligado ao crescimento da burocracia, ordenada hierarquicamente de cima para baixo, completamente oposta ao sistema de poder democrático. O terceiro obstáculo, segundo o filósofo, diz respeito à lentidão do processo. A emancipação da sociedade civil promovida pela democracia, exigiu o aumento das demandas do Estado, o que acabou por gerar a necessidade de fazer opções que resultam em descontentamento pelo não-atendimento ou pelo atendimento não-satisfatório. (Bobbio, 2000).

O autor também afirma ser possível encontrar três grandes tradições do pensamento político que tratam da temática: a) a teoria clássica, divulgada como teoria aristotélica, das três formas de governo, segundo a qual a democracia, como governo do povo, de todos os cidadãos que gozam dos direitos de cidadania, se distingue da monarquia, como governo de um só, e da aristocracia, como governo de poucos; b) a teoria medieval, de origem romana, apoiada na soberania popular, na base da qual há a contraposição de uma concepção ascendente a uma

concepção descendente da soberania, conforme o poder supremo deriva do povo e se torna representativo ou deriva do príncipe e se transmite por delegação do superior para o inferior; c) a teoria moderna, conhecida como teoria de Maquiavel, nascida com o Estado moderno na forma das grandes monarquias, segundo a qual as formas históricas de governo são essencialmente duas: a monarquia e a república. A antiga democracia nada mais é que uma forma de república (a outra é a aristocracia), onde se origina o intercâmbio característico do período pré-revolucionário entre ideais democráticos e ideais republicanos. O governo genuinamente popular é chamado, em vez de democracia, de república (Bobbio, Matteucci e Pasquino, 1998).

De acordo com Bobbio, Matteucci e Pasquini (1998), a política contemporânea apresenta características que definiriam um regime democrático, a saber:

1. O órgão político máximo, a quem é assinalada a função legislativa, deve ser composto de membros direta ou indiretamente eleitos pelo povo em eleições de primeiro ou segundo grau.

2. Junto do supremo órgão legislativo, deverá haver outras instituições com dirigentes eleitos, como os órgãos da administração local ou o chefe de Estado (tal como acontece nas repúblicas).

3. Todos os cidadãos que tenham atingido a maioridade, sem distinção de raça, religião, censo e, possivelmente, de sexo, devem ser eleitores.

4. Todos os eleitores devem ter voto igual.

5. Todos os eleitores devem ser livres para votar segundo a própria opinião formada, da maneira mais livre possível, ou seja, em uma disputa livre de partidos políticos que lutam pela formação de uma representação nacional.

6. Devem ser livres também no sentido de serem colocados em condição de ter reais alternativas (o que exclui como democrática qualquer eleição de lista única ou bloqueada).

7. Tanto para as eleições dos representantes como para as decisões do órgão político supremo, vale o princípio da maioria numérica, embora possam ser estabelecidas várias formas de maioria segundo critérios de oportunidade não definidos de uma vez para sempre.

8. Nenhuma decisão tomada por maioria deve limitar os direitos da minoria, especialmente, o direito de tornar-se maioria em paridade de condições.

9. O órgão do Governo deve gozar da confiança do Parlamento ou do chefe do Poder Executivo, por sua vez, eleito pelo povo (Bobbio; Matteucci; Pasquini, 1998).

Certamente, nenhum regime histórico jamais observou inteiramente o ditado de todas estas regras; e, por isso, é lícito falar de regimes mais ou menos democráticos. Não é

possível estabelecer quantas regras devem ser observadas para que um regime possa dizer-se democrático. Pode afirmar-se somente que um regime que não observa nenhuma não é certamente um regime democrático, pelo menos até que se tenha definido o significado comportamental de democracia (Bobbio; Matteucci; Pasquini, 1998).

Em uma sociedade com ampla diversidade e pluralidade, com a abrangência de múltiplos interesses, os quais são considerados ou atingidos por meio do diálogo e da abertura governamental, a demanda da sociedade é algo possível de conseguir somente por meio da sua efetiva organização e participação, com cidadãos e cidadãs informados e mobilizados (Oliveira, Lopes; Sousa, 2018). O espaço público democrático é a conexão entre as pessoas, é acessível e ordena o crescimento urbano (Browne, 2015).

Ainda sobre as associações de democracia, sociedade civil e participação, Cole (1920) também se remete ao patrono da Revolução Francesa para mostrar como ele havia preconizado a importância de todos os cidadãos participarem de associações para sanar suas necessidades. Essa participação poderia ser através de cooperativas de consumidores e de conselhos de utilidades (como abastecimento de gás) e associações que agrupavam indivíduos para cuidar de direitos, como saúde e educação. Além disso, propôs uma estrutura política para o desenvolvimento do processo participativo através das comunas local, regional e nacional.

Castells (1976), ao discutir sobre a participação em movimentos sociais na Europa, em especial, os movimentos urbanos, afirmou que movimentos sociais são sistemas de práticas sociais contraditórias, pois contestam a ordem estabelecida a partir das contradições específicas da problemática urbana. O autor considera que esses movimentos podem ou não refletir, em suas lutas, as especificidades da classe social ou da relação de exploração dessa classe, mas nem todos os protestos convergem para a mudança da transformação social.

Gohn (1996) afirma que Manuel Castells é um dos autores que compõem a corrente contemporânea de estudos sobre a participação em movimentos sociais na Europa e busca compreender, nesse processo de transformação social, como a participação desempenha um papel fundamental para as experiências dos movimentos sociais. Gohn (1996) também faz referência a Alessandro Pizzorno, que afirma ser a participação política uma ação solidária entre os indivíduos, seja num contexto de Estado ou de classe, numa tentativa de conservar ou modificar a estrutura do sistema dominante.

Diversos autores também reconhecem que uma variedade de atividades (do direito ao voto às reuniões de apoio a candidatos políticos) é classificada como participação política. Eles destacam ainda que formas menos pacíficas de participação também têm sido reconhecidas na sociedade, como manifestações de protesto, marchas, ocupações de edifícios, entre outras.

Como visto, desde o início do capítulo, a ideia de participação tem sido objeto de análises e interpretações desde o período clássico grego, passando pelos diversos momentos históricos. Sempre servindo como temática para os pensadores, mesmo, como referido anteriormente, não sendo intuitivamente chamada de participação, por vezes assumindo outros conceitos.

Demo (2001), ao discutir a cidadania como forma vital para a existência da democracia, aponta a participação como meio pelo qual o cidadão descobre os direitos, vislumbra estratégias de reação e tenta mudar os rumos da história. O próprio sentido de exercer a cidadania já nos aponta para a ideia de pertencimento, ou seja, o indivíduo se faz cidadão pela sua participação, uma participação consciente, a qual lhe atribui o título de cidadão.

Demo (2001) define a participação como o exercício democrático no qual elegemos e retiramos do poder, estabelecemos ainda estratégias para exigir prestação de contas, para desburocratizar, para forçar os mandantes a servirem à comunidade.

No século XX, a participação passou a ser discutida como uma medida de cidadania associada à categoria de inclusão, combatendo, assim, a exclusão social, sendo, na essência das disputas teóricas e nos modelos e arranjos institucionais à democracia, motes para a discussão mais pormenorizada acerca da eficácia dessas práticas. Se, por um lado, a democracia representativa minimiza o tamanho e a complexidade das sociedades, por outro, coloca, de maneira recorrente, a sua verdadeira legitimidade diante da sociedade que a constitui.

Partindo de questionamentos à democracia representativa que emergia na segunda metade do século XX, alguns pensadores, a exemplo de Jürgen Habermas e Joshua Cohen, voltaram suas reflexões para o exame da “democracia local e a possibilidade de variação no interior dos Estados nacionais a partir da recuperação de tradições participativas...” (Santos; Avritzer, 2002, p. 42). Ambos focam suas pesquisas na importância da participação e da soberania popular, dirigindo suas atenções para a combinação dos processos da democracia representativa com os de participação popular.

Para esses autores, com os rituais da democracia representativa, é impossível garantir a todos os atores de uma sociedade plural a oportunidade de demonstrar seus anseios, ou seja, exercer sua participação de fato, pois essa fica comprometida aos interesses do poder estabelecido. Em contrapartida, no exercício de uma democracia, na qual a participação popular tem papel central nas tomadas de decisões, temos exatamente a proposta de um meio inclusivo, de modo que aqueles que serão afetados pelas decisões políticas, participarão do processo de deliberação.

Para Habermas (2002), a coisa pública é um espaço no qual os indivíduos, principalmente grupos vulnerabilizados, como mulheres, população negra, trabalhadores, minorias raciais, podem apontar os problemas enfrentados e "problematizar em público uma condição de desigualdade na esfera privada". As ações em público dos indivíduos permitem-lhes questionar a sua exclusão de arranjos políticos. Habermas (2002), ao elaborar o conceito de democracia discursiva e deliberativa, está preocupado com o modo que os cidadãos fundamentam racionalmente as regras do jogo democrático.

Safira Bezerra Ammann (1980) entende que a participação social no processo de democratização também assume uma perspectiva parecida com Habermas, uma vez que define a participação como processo no qual as diversas camadas sociais tornam-se parte na produção, na gestão e no usufruto dos bens de uma sociedade historicamente determinada. Para Habermas, a participação política deve ser contextualizada num cenário de tensão entre democracia e capitalismo, bem como numa teoria da relação entre Estado e sociedade, na qual busca um processo igualitário de deliberação, de maneira que seja manifesto de sistemas realistas de tomada de decisão do sistema político das sociedades modernas (NETO; Artmann, 1995).

Na perspectiva liberal o processo democrático dá-se exclusivamente sob a forma de compromissos entre interesses concorrentes e a garantia da equidade pretende-se assegurada pelo voto, pela composição representativa do legislativo e pelas leis, justificadas em termos de direitos liberais fundamentais. Em contrapartida, na interpretação republicana segundo o autor, a formação democrática da vontade dá-se sob a forma do discurso ético-político, tendo como pressuposto para a deliberação um consenso prévio, estabelecido culturalmente e compartilhado pelo conjunto dos cidadãos (NETO; Artmann, 1995, p. 3408).

A teoria do discurso, ou teoria discursiva da democracia, realiza um entrelaçamento dessas duas teorias, a saber, a liberal e a republicana. Nela, a formação democrática ocorre a partir de uma argumentação aprimorada, legitimada por meio de pressupostos comunicativos que se estabelecem de diversas maneiras deliberativas, assim como pelos procedimentos que garantem processos justos de negociação.

Apesar do imbricamento teórico trazido por Habermas, Neto e Artmann (1995) chamam a atenção para o fato de ela carregar mais pressupostos do pensamento liberal, quando comparada ao republicano. Isso se evidencia no enfoque dado à formação política da opinião e da vontade, bem como na importância da institucionalização de formas comunicativas para tal formação. "O foco não é a elaboração racional da vontade política, mas a produção de resultados administrativos efetivos para garantir bens comuns apolíticos e satisfazer preferências individuais" (NETO; Artmann, 1995, p. 3409).

Na esfera pública, as manifestações são escolhidas de acordo com temas e tomadas de posição a favor ou contra. As informações e os argumentos são elaborados na forma de opiniões focalizadas, envolvendo discussões em torno de valores, leis e políticas. Ou seja, os indivíduos acabam por compartilhar interesses simples. Por isso, na esfera pública, luta-se por influência política, e essa se manifesta principalmente por meio da comunicação em massa, nos mais diversos meios e instrumentos de comunicação, seja através de manifestações de movimentos sociais, associações, organizações não-governamentais, entidades religiosas, entre outros. Por vezes, a esfera pública configura-se como intermediária, sendo responsável pela mediação entre o mundo político e os setores privados.

Foucault (1979) explica que os “discursos de verdade” da sociedade, por meio de sua linguagem, comportamento e valores, são relações constituídas de poder e, portanto, aprisionam os sujeitos, como destaca em seu texto.

Cada sociedade tem seu regime de verdade, sua “política geral” de verdade, isto é, os tipos de discurso que aceita e faz funcionar como verdadeiros..., os meios pelo qual cada um deles é sancionado, as técnicas e procedimentos valorizados na aquisição da verdade; o status daqueles que estão encarregados de dizer o que conta como verdadeiro. (Foucault, 1979)

Para tanto, Foucault vê na linguagem uma forma já constituída na sociedade, e por esse motivo, os discursos já circulam por muito tempo: “(...) analisando os próprios discursos, vemos se desfazerem os laços aparentemente tão fortes entre as palavras e as coisas, e destacar um conjunto de regras, próprias da prática discursiva” (Foucault, 1985, p. 56).

De acordo com Foucault, as técnicas e práticas que induzem ao comportamento da internalização de movimentos sem questionamentos são chamadas de tecnologias do eu. As tecnologias de poder como produtoras da subjetividade, a análise arqueológica e a análise genealógica são alguns dos aspectos que podem ser utilizados para analisar a construção histórica de uma visão mecanicista e reducionista da sociedade.

As decisões assumidas na esfera pública só seriam legais mediante a participação dos sujeitos a quem essas decisões se destinariam. Sem a participação do sujeito da ação, política etc., não haveria validade nessa perspectiva. A esfera pública é o âmbito no qual a desigualdade deve ser apontada, assim como toda mazela social que afeta diversos grupos vulnerabilizados; sem isso, não há legitimidade.

São "válidas as normas de ação às quais todos os possíveis atingidos poderiam dar o seu assentimento, na qualidade de participantes de discursos racionais" (Habermas, 1994, p. 142). Aqui, fica mais evidente a ideia de participação assumida por Habermas, uma vez que ela

desempenha um papel protagonista na maneira como fundamenta a legitimidade de uma sociedade. Também é necessário lembrar que essa é uma transformação constante. Portanto, há ainda a necessidade de que essa legitimidade se concentre nesse processo de mudança contínua para fortalecer cada vez mais a participação dos sujeitos nas decisões sociais e, assim, ampliar o peso da sociedade civil nas decisões sobre temas diversos, fortalecendo a equidade social (NETO; Artmann, 1995).

Na visão de Gohn (2001), a presença e a participação da sociedade civil nas políticas públicas nos levam a um caminho importante, que é a democratização da sociedade brasileira. Essa participação acaba por ser representada pelas lutas das sociedades pelo acesso aos direitos sociais e à cidadania, ou seja, uma luta por melhores condições de vida em sociedade. A autora, para isso, sinaliza quatro interpretações consideradas importantes no tocante à discussão sobre o processo de participação, a saber: a liberal, a autoritária, a democrático-revolucionária e a democrático-radical. Na concepção liberal:

dados os pressupostos básicos do liberalismo, que busca sempre a constituição de uma ordem social que assegure a liberdade individual, a participação objetiva o fortalecimento da sociedade civil, não para que participe da vida do Estado, mas para fortalecê-la e evitar as ingerências do Estado – seu controle, tirania e interferência na vida dos indivíduos (...) A participação liberal se baseia, portanto, em um princípio da democracia de que todos os membros da sociedade são iguais, e a participação seria o meio, o instrumento para a busca de satisfação dessas necessidades” (Gohn, 2001, p. 15)

A concepção liberal, segundo a autora, apresenta duas derivações, a saber, a liberal/corporativa e a liberal/comunitária. A derivação corporativa é ainda definida como um movimento espontâneo dos indivíduos, havendo identidade e concordância com a ordem social, chamada de "bem comum". Geralmente, busca articular o processo participativo à existência de organizações na sociedade. A derivação comunitária concebe o fortalecimento da sociedade civil em termos de integração dos órgãos representativos da sociedade aos órgãos deliberativos e administrativos do Estado.

A autora analisa que ambos estão baseados na participação de forma institucionalizada e que, por esta questão, os grupos organizados devem participar no interior dos aparelhos de poder estatal de forma que as esferas do público e do privado possam se fundir. Nessa perspectiva, tanto a corporativa como a comunitária estão fundamentadas no paradigma liberal, na participação espontânea do indivíduo, desconsiderando as diferenças de classe, raça e etnias.

Outra concepção é a autoritária, entendida como orientada para a integração e o controle social da sociedade e da política; ocorre em regimes autoritários de massa de direita, como o

fascismo e, de esquerda, como as grandes demonstrações de massa em celebrações e comemorações nos regimes socialistas. A autora afirma, ainda, que pode ocorrer em regimes democráticos representativos como um derivativo. (Gohn, 2001).

Nesse ínterim, a autora nos lembra que tal concepção pode ser encontrada no Brasil ao longo dos anos 1960 e 1970, período em que o país estava sob o regime militar (1964-1985). Os propósitos apontados pela autora acerca desse período são o fato desse processo ser pensado de maneira a cooptar e desarticular a participação popular nas reivindicações da sociedade civil organizada.

Ao dar continuidade às suas análises, Gohn (2001) afirma que as outras duas formas de concepção de participação, denominadas democráticas, representaram a fusão das duas concepções anteriores, mas a soberania popular deve ser entendida como a reguladora da democracia, uma vez que a participação é concebida como um fenômeno que se desenvolve na sociedade civil, representada, por exemplo, pelos movimentos sociais, ou ainda por organizações autônomas da sociedade, estrutura-se em coletivos organizados na luta contrária às relações de dominação e pela divisão do poder político.

O sistema paritário é um ator fundamental nessa concepção, pois tem como missão formar quadros para uma participação qualificada nos espaços citados (Gohn, 2001).

A interpretação radical sobre participação, segundo Gohn (2001), abrange teóricos e ativistas que advogam o controle do poder nas mãos da comunidade. Ela também afirma que o paradigma radical propõe estruturas paralelas como experimentação social para questionar o poder dominante.

Essa concepção opõe-se ao corporativismo e demarca posições entre a sociedade civil e o sistema político. O sistema representativo, via processo eleitoral, é o critério supremo de organização dos indivíduos nas formas de representação institucionalizadas. Alguns vícios existentes na concepção liberal, que explicam a constituição de redes clientelísticas movidas pelo poderio econômico ou de prestígio político, não ficam ausentes na concepção de participação democrática, porque o princípio básico é o da delegação de um poder de representação, não importando a forma de como foi constituída essa representação (GOHN, 2001, p. 19).

Na concepção radical, “a participação engloba teóricos e ativistas que questionam e buscam substituir a democracia representativa por outro sistema, em muitos casos pela denominada democracia participativa” (Gohn, 2001, p. 18). A última concepção apontada por Gohn (2001) é a perspectiva democrático-radical, que tem como objetivo o fortalecimento da sociedade civil, buscando construir caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações etc.

O pluralismo é a marca dessa concepção. Os partidos políticos não são mais importantes que os movimentos sociais, e os agentes de organização da participação social são múltiplos. Várias experiências se enquadram nessa concepção, como fóruns de participação popular com temáticas diversas, tais como reforma urbana, assistência social e meio ambiente (Gohn, 2001).

A década de 80 foi marcada pelas reivindicações dos movimentos sociais, e, na década de 90, esses movimentos passaram a reivindicar cada vez mais a participação na redefinição dos direitos e na gestão da sociedade. As modalidades de participação aqui descritas fizeram-se presentes no cenário político brasileiro de diferentes formas, conforme o grupo de representação do poder vigente, além da correlação de forças estabelecidas pelos grupos sociais que reivindicavam participação nesse poder e lutavam por mudanças nas condições de vida da população e pela implantação do regime democrático.

As conquistas e novas regulamentações jurídicas, juntamente com a constituição de conselhos deliberativos e fóruns de discussão relacionados às políticas públicas, delinearam novas perspectivas de participação da sociedade civil no contexto político brasileiro, permitindo uma gestão plural dos interesses sociais e preconizando o respeito às diferenças culturais, comportamentais e de valores dos mais diversos grupos e indivíduos da sociedade (Gohn, 2013).

2.2 A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (PNAS)

Nesse capítulo, analisaremos os antecedentes históricos, sociais e políticos da construção do campo da assistência social no Brasil, a partir da contextualização da formação do Brasil contemporâneo, passando pela criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), de 1930, pela Legião Brasileira de Assistência (LBA), enfrentando a ditadura militar de 1964 até 1985, até a criação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

2.2.1 Antecedentes, conjuntura e contexto acerca da formação social do Brasil contemporâneo

A sociedade brasileira é moldada por práticas sócio-políticas que persistem e se transformam ao longo do tempo. No entanto, as ramificações desse processo continuam a alimentar a desigualdade e a repetição cíclica de desafios sociais sem solução aparente. O entrelaçamento colonial do racismo, misoginia e patriarcado é central para compreender a

formação atual do Brasil. De acordo com Caio Prado (1942), a colonização no Brasil estabeleceu uma estrutura social baseada na monocultura latifundiária, sustentada pelo trabalho escravo. Assim, a colonização tropical, no contexto brasileiro, definiu aspectos fundamentais, tanto econômicos quanto sociais, na formação e desenvolvimento histórico dos trópicos americanos.

Caio Prado (1942) observa que a colonização brasileira se destinava principalmente à produção de açúcar, tabaco, ouro, diamantes, algodão e, posteriormente, café, para o comércio exterior. Diante desse cenário, conceitos como cidadania, direitos e participação tornam-se desafiadores em uma sociedade não construída com tais propósitos. Essa lacuna é acentuada pelo Serviço Social, cuja história no Brasil e a Política Nacional de Assistência Social buscam preencher, aspirando criar um senso de pertencimento essencial para o desenvolvimento da cidadania.

Na análise desses eventos históricos, identificamos pilares que revelam uma tradição brasileira de negação de direitos, ausência de justiça social e falta de princípios igualitários na convivência coletiva. A infraestrutura constitucional de 1988 foi concebida para oferecer políticas de proteção e promoção social, visando superar a escassez social enfrentada pelo Estado ao longo de sua história.

Ao longo dos séculos, o Brasil passou por diferentes regimes, incluindo mais de três séculos de colonialismo, quase sete décadas de governo imperial, cerca de quarenta anos de ditadura civil-militar e menos de quatro décadas de vida democrática, com eleições diretas em um ambiente de Estado de Direito questionável (Cara, 2006). A participação popular na escolha de governantes, um elemento crucial para o sentimento de pertencimento e cidadania, constitui menos de dez por cento da história democrática do país.

Os processos eleitorais são frequentemente usados como indicadores do ambiente democrático, mas sua análise vai além das eleições, envolvendo uma infinidade de protagonismos e interações sociais que afetam os cidadãos tanto individualmente quanto em sua função na sociedade (Paganini, 2016). Contudo, a trajetória do país é marcada por componentes identitários que naturalizam elementos excludentes, como monopólio, latifúndio, racismo estrutural e a herança da escravidão.

O monopólio, destacado como uma peça marcante na história brasileira, representa o privilégio legal de explorar produtos, serviços, riquezas e vidas, muitas vezes respaldado por leis ou proeminências sociais. O latifúndio, além de grandes áreas de terras, abrange a acumulação de espaços públicos, midiáticos e comerciais na leitura contemporânea (Cara, 2006). Estes conceitos fundamentam a sociedade atual, apesar de décadas de avanços e novas

lutas.

É importante considerar que, institucionalmente, o Brasil teve seu primeiro embrião de Estado nacional na década de 1950, durante o governo de Juscelino Kubitschek, que buscou planejamento e integração com seu Plano de Metas (Cara, 2006). No entanto, essa experiência democrática foi interrompida pela ditadura militar a partir de 1964. A participação popular na escolha de governantes, essencial para o sentimento de pertencimento e cidadania, constitui menos de dez por cento da história democrática do país.

Ao examinarmos a história das políticas públicas no Brasil, encontramos os primórdios da atenção social no Conselho Nacional de Serviço Social na década de 1930. No entanto, este conselho consultivo, formado por indicações governamentais, carecia de representatividade da sociedade civil. A influência de pensamentos europeus, notavelmente da Constituição Italiana de Mussolini, é evidente na concepção desses conselhos (Paganini, 2016).

Em meados dos anos 1940, a Legião Brasileira de Assistência (LBA) foi criada para atender órfãos e descendentes de soldados mortos na Segunda Guerra Mundial, marcando um passo inicial no caminho que levou à Política Nacional de Assistência Social (PNAS) contemporânea.

A luta do Serviço Social no Brasil, ao longo de sua história, e a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), em particular, refletem essa dinâmica. A PNAS busca estabelecer um sentido de pertencimento que alimenta a cidadania. Nessa busca, identificamos pilares históricos que revelam uma tradição de negação de direitos e a ausência de justiça social na trama sociológica brasileira. Essa falta de estrutura garantista dos direitos fundamentais é o cerne do sentimento de pertencimento e justiça social.

O texto constitucional de 1988 tentou, portanto, criar uma rede de serviços públicos para oferecer políticas de proteção e promoção social, visando superar a escassez social historicamente enfrentada pelo Estado brasileiro. Com mais de três séculos de colonialismo, quase sete décadas de governo imperial, quarenta anos de ditadura civil-militar e menos de quatro décadas de vida democrática, o país busca entender seu papel na cidadania, no sentimento de pertencimento discutido ao longo do trabalho (Cara, 2006).

O ambiente democrático, representado por eleições diretas para Presidente da República, é um marco, mas a participação popular na escolha de governantes representa menos de dez por cento da história democrática do país. O texto considera os processos eleitorais como ponto referencial, destacando-os como eixo de evidência do ambiente democrático, mas enfatiza que a compreensão vai além das eleições, abrangendo uma infinidade de

protagonismos e interações sociais que impactam o cidadão individualmente e no contexto social (Paganini, 2016).

Por outro lado, a trajetória do país destaca componentes identitários em seu cotidiano social, construído ao longo do tempo na administração pública e nas trocas sociais validadas. Essa construção naturaliza elementos excludentes e de não cidadania, reflexo da constituição peculiar do país, que ainda apresenta comportamentos e hábitos culturais recorrentes, como o monopólio, o latifúndio, o racismo estrutural e a persistência de resquícios da escravidão.

Ao examinarmos as feridas da história brasileira, deparamo-nos com o monopólio, uma peça fundamental que denota o privilégio legal de alguns indivíduos em explorar produtos, serviços, riquezas e vidas. Essa exploração, respaldada por leis e posições sociais privilegiadas, permite a prática de comportamentos antiéticos, corruptos, egoístas e criminosos, muitas vezes disfarçados sob a justificativa da meritocracia.

Outro aspecto que se entrelaça com o monopólio é o latifúndio, um valor refinado pelas parcelas mais poderosas da sociedade, que se apropriam de territórios originalmente de uso comum e coletivo.

Nesse contexto contemporâneo, o latifúndio não se limita apenas às extensas áreas de terra, abrangendo também espaços públicos, midiáticos, comerciais e mercadológicos, conforme atualizado por Cara (2006). A abrangência desses conceitos permite uma análise detalhada dos traços fundamentais que moldam a sociedade atual, suas perspectivas e desdobramentos, especialmente ao constatarmos a persistência desse quadro nas últimas décadas, apesar de avanços e novas áreas de luta.

Ao considerarmos a história recente, observamos possíveis avanços e retrocessos na conquista de espaços constitucionais. No entanto, é relevante ponderar que, do ponto de vista institucional, o embrião do Estado nacional, com políticas públicas e experiência administrativa republicana, emerge apenas na década de 1950, notadamente a partir de 1956 com o governo de Juscelino Kubitschek (Cara, 2006). Apesar do otimismo inicial, essa governança pública foi interrompida menos de uma década depois pelo início de um longo período ditatorial militar em 1964.

No âmbito do cuidado à população, historicamente, a Igreja Católica desempenhou um papel central, sendo a promotora das ações caritativas para os cidadãos. Embora a presença da igreja tenha desempenhado um papel virtuoso ao cuidar dos mais vulneráveis por devoção, a proliferação de atos de solidariedade mediados pela doutrina religiosa acabou por criar uma rede espontânea e empírica de filantropia, aliviando o Estado de suas responsabilidades e providências devidas.

É dentro da visão da igreja que surgem as primeiras escolas de Serviço Social no Brasil. [...] a Questão Social, luta contra a desigualdade social, é uma preocupação assumida pela igreja dentro de uma luta contra o liberalismo e o comunismo. O problema social no começo do século XX começa a ser assumido pelos católicos brasileiros, o que é feito pela ação da hierarquia e organização do laicato [...] O Serviço social nasce ligado à atuação da Igreja Católica, a serviço de sua ideologia. Além da ligação de sua prática, há sua ligação do ponto de vista teórico. Toda visão de homem se dará sob os quadros católicos, tendo como sustentação filosófica o neotomismo. Dada essa postura, teremos um tipo de formação marcadamente clara e definida (Aguar, 2011, p. 42-45).

Quando examinamos a história e os caminhos para a construção de um conjunto de políticas públicas que promovam e defendam os direitos dos cidadãos e cidadãs brasileiras, no que tange sua vida social, vamos encontrar no Brasil, alguns vestígios que, quando costurados, vão revelando o caminho que nos trouxe aqui ao século XXI, ao que hoje chamamos de Política Nacional de Assistência Social, a PNAS. Quando pensamos em política pública, nos remetemos à definição, para a qual significa uma:

Ação coletiva de quem tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e previstos na lei. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços (Pereira, 2002, p.7).

Ao revisitar o desenvolvimento da assistência social no Brasil, encontramos vestígios desde a criação do Conselho Nacional de Serviço Social na década de 1930. Este conselho, de caráter consultivo, era constituído por membros indicados pelo governo, sem representação da sociedade civil. É evidente a influência do pensamento europeu, especialmente da Constituição Italiana de Benito Mussolini, na concepção desses conselhos, dada a afinidade do ditador Getúlio Vargas com essas ideias.

No entanto, é importante ressaltar que esse Conselho Nacional de Serviço Social, embora tenha sido um marco, dista, consideravelmente, do que mais tarde entenderíamos como Conselhos de Políticas Públicas. Sua atuação carecia de foco, legitimidade e representatividade para a sociedade brasileira.

No início dos anos 1940, seguindo a tendência do governo Vargas em adotar medidas estrangeiras, foi criada a Legião Brasileira de Assistência (LBA), uma instituição de gestão híbrida entre o poder público e as Confederações do Comércio e da Indústria. Essa iniciativa visava cuidar dos órfãos e descendentes dos soldados mortos na Segunda Guerra Mundial, proporcionando um contexto adicional para a evolução dos referenciais iniciais da assistência social no país (Paganini, 2016).

2.2.2 Entre a assistência e a filantropia: a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS)

Sob a governança da primeira-dama, Sra. Darcy Vargas, o conceito de "primeiro-damismo" na Assistência Social foi oficializado, inspirado em um termo do século XIX nos Estados Unidos. No Brasil, essa expressão envolveu a participação das esposas dos governantes, especialmente, na coordenação de ações sociais, eventos e instituições baseadas em trabalho voluntário, benemerência e sentido religioso.

A conexão entre assistência social e patriotismo se intensificou, quando Darcy Vargas reuniu senhoras da sociedade para apoiar os pracinhas brasileiros da FEB na II Guerra Mundial, resultando na criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA). A LBA, inicialmente concebida para ações diretas no campo, evoluiu para uma entidade civil sem fins econômicos em 1942, congregando organizações de boa vontade.

Entretanto, a abordagem da LBA, influenciada por correntes do século XIX, como neotomismo, positivismo e funcionalismo, perpetuou uma visão de assistência social como ação voluntária desvinculada dos direitos de cidadania (SposatiI, 2004). Essa faceta consolidou o "primeiro-damismo" na assistência social, focando em ações emergenciais, pontuais e fragmentadas durante calamidades, desviando-se dos princípios universais dos direitos. Visando expandir suas funções sociais, a LBA colaborou com escolas de serviço social, estreitando laços com a profissão.

Apesar desse avanço, a assistência social permaneceu setorizada e fragmentada, financiada por grandes corporações e contribuições compulsórias. A LBA, ao repassar verbas para entidades privadas, estimulou o crescimento do aparelho assistencial privado e do serviço social. No entanto, essa expansão não resultou em mudanças qualitativas significativas para a população, mantendo-se como ação paliativa (Mestriner, 2001).

Enquanto a LBA regulava a filantropia e executava programas com apoio privado, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) transitava entre os Ministérios da Saúde e da Educação. O CNSS, embora datado da década de 1930, contrasta com o modelo participativo atual, marcado pela paridade e representatividade dos segmentos na Política (Cara, 2006).

A criação da LBA desempenhou um papel crucial na mobilização pública durante a Segunda Guerra Mundial. Campanhas nacionais foram lançadas, e a assistência às famílias dos convocados assumiu caráter promocional, com postos de atendimento e trabalhos voluntários

no Distrito Federal (Iamamoto, 2008). Apesar da Constituição de 1934 atribuir ao Estado o amparo aos desvalidos, somente em 1938 foi instituído o CNSS. Este, embora não tenha sido ativo, introduziu o serviço social no cenário político-social brasileiro (Iamamoto, 2008; Mestriner, 2001).

Na década de 1960, o golpe militar alterou a dinâmica política e social, consolidando a heteronomia e mantendo a assistência social de natureza assistencialista. A criação da FUNABEM, na década de 1970, exemplifica esse processo, marcado por violência e maus tratos (Cara, 2006). O período de 1964 a 1984 restringiu a participação popular, mas na década de 1980, a assistência social ganhou autonomia, sinalizando uma transição para políticas públicas direcionadas ao setor. O Artigo 203 da Constituição de 1988 solidificou esse avanço, transformando a assistência social em uma área de foco.

Na compreensão desses eventos, a LBA emergiu como símbolo de uma ação estatal mais estruturada em serviços sociais, evidenciando o controle do governo tanto no Conselho quanto na própria LBA. Este modelo de gestão, originado do desenho oficial federal, replicou-se nos estados e municípios, estabelecendo uma instância de poder sobre os segmentos vulneráveis e uma estética de cuidado das políticas governamentais para a sociedade, excluindo a participação de líderes e referências da sociedade civil (Mestriner, 2001; Iamamoto, 2008).

Inicialmente, a LBA tinha a intenção de atuar diretamente no campo, transformando-se, em 1942, numa sociedade civil sem fins econômicos, congregando organizações de boa vontade. Nota-se a influência de correntes como neotomismo, positivismo e funcionalismo, do século XIX, buscando moldar o comportamento social em direção a uma pseudo ordem e progresso.

A assistência social era encarada como uma ação voluntária, desvinculada do direito à cidadania (Sposati, 2004). Essa faceta da LBA estabeleceu uma associação marcante com a assistência social, concentrando-se em ações emergenciais durante calamidades, com intervenções efêmeras, pontuais, urgentes e fragmentadas. Assim, a ação da LBA consolidou a atenção emergencial e assistencial como o padrão da atenção social do estado brasileiro, negligenciando os direitos de maneira universal. Após campanhas de impacto durante a guerra, a LBA tornou-se a instituição líder na área social, atuando como apoio político ao governo (Mestriner, 2001).

Com o objetivo de aprimorar suas funções sociais, a LBA passou a colaborar com escolas de serviço social especializadas, estreitando laços com o serviço social. A assistência social deixou de se basear apenas na caridade, mas ainda adotava práticas superficiais e setorizadas, continuando com uma abordagem fragmentada e descontínua (Mestriner, 2001).

Financiada por grandes corporações patronais, como a Confederação Nacional da Indústria e a Associação Comercial do Brasil, a LBA teve sua contribuição compulsória estabelecida em 1942, recolhida pelos Institutos e Caixas de Pensões e Aposentadorias (IAPS), financiamento que, posteriormente, foi votado no Congresso Nacional. Os objetivos básicos da LBA, conforme seu estatuto, durante o "esforço de guerra", eram colaborar com o poder público e a iniciativa privada, congregar brasileiros de boa vontade, prestar apoio ao governo e promover o progresso do serviço social no Brasil (Paganini, 2016).

Diante da queda do poder aquisitivo, a LBA expandiu suas ações em todas as áreas de assistência social, criando programas de ação permanente (Paganini, 2016). A instituição tornou-se um órgão impactante na reorganização do aparelho assistencial privado e no desenvolvimento do serviço social. Atuou como repassadora de verbas para obras assistenciais particulares, oferecendo suporte ao surgimento de escolas de serviço social nas capitais dos Estados por meio de bolsas.

A LBA estimulou a expansão de entidades privadas de assistência e filantropia, mas não resultou em mudanças qualitativas significativas para a população (Iamamoto, 2008; Mestriner, 2001). A instituição também promoveu a criação de comissões municipais de voluntariado, contribuindo para manter a dispersão e fragmentação das ações emergenciais e paliativas (Mestriner, 2001).

O surgimento da LBA terá, de imediato, um amplo papel de mobilização da opinião pública para apoio ao "esforço de guerra" promovido pelo governo, e conseqüentemente ao próprio governo ditatorial. Nesse sentido, serão lançadas diversas campanhas de âmbito nacional, como as da *borracha usada*, confecção de ataduras e bandagens, campanha do livro, campanha das "hortas da vitória" etc. Para os soldados mobilizados serão patrocinados diversos serviços de promoção e lazeres (cantinas, espetáculos, etc). A assistência às famílias dos convocados terá também um amplo caráter promocional, apenas no Distrito Federal, a LBA montará mais de cem postos de atendimentos e postos diversos de trabalhos voluntários (IAMAMOTO, 2008, p. 251).

No contexto brasileiro, a Constituição de 1934 foi pioneira ao estabelecer a responsabilidade do Estado na oferta de serviços sociais públicos, destinando 1% das rendas tributáveis para o financiamento de assistência, maternidade e infância. Contudo, somente em 1938, com o Decreto-Lei nº 525, foi criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) no Ministério da Educação e Saúde (Cara, 2006). Inicialmente, composto por sete membros escolhidos pelo presidente da República, incluindo o juiz de menores do Distrito Federal e, no mínimo, dois diretores da repartição do Serviço Social do Ministério da Educação e Saúde, o CNSS era um órgão consultivo do governo federal. Suas funções incluíam a realização de

inquéritos e pesquisas sobre desajustes sociais, a organização do plano nacional de serviço social, sugestão de políticas sociais ao governo e discussão sobre subvenções governamentais a entidades privadas (Iamamoto, 2008).

No entanto, conforme observado por Yamamoto (2008), o CNSS não se destacou como um organismo atuante, sendo mais associado à manipulação de verbas e subvenções, além de ser utilizado como um mecanismo de clientelismo político. Apesar de exercer pouca influência na política de assistência social, o CNSS teve um papel relevante na introdução do serviço social no cenário político e social brasileiro, contribuindo para uma maior atenção aos trabalhadores (Iamamoto, 2008; Mestriner, 2001).

Mestriner (2001) corrobora essa avaliação ao destacar que o 1º Congresso de Serviço Social, previsto na criação do CNSS, só ocorreu em 1947, iniciativa da Escola de Serviço Social de São Paulo. Apesar da pouca efetividade do órgão, a autora salienta que o CNSS foi crucial para a introdução do Serviço Social no contexto político e social brasileiro, mesmo não desempenhando funções como gestão de instituições assistenciais ou fiscalização (Iamamoto, 2008).

A composição do CNSS mudou em 1955, encerrando a fase de prevalência da sociedade civil, marcada por arbitragens rigorosas nas subvenções sociais. As indicações dos conselheiros passaram a ser feitas por meio de negociações políticas, e a arbitragem das subvenções ficou a cargo da Câmara dos Deputados e do Senado.

Mestriner (2001) observa que, durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), foram mantidos investimentos na filantropia, destacando-se iniciativas como a isenção de selo nos recibos das contribuições das instituições registradas no CNSS e a Lei 3.577/59, que introduziu o certificado de fins filantrópicos e possibilitou a isenção da cota patronal da contribuição à previdência social.

A década de 1960 foi marcada por alta expansão da produção, porém, a inflação afetou principalmente as classes trabalhadoras e os mais pobres. Durante esse período, Jânio Quadros (1961) reiterou o apoio às instituições, regulamentando a Lei 091/35 e propiciando anistia às instituições caritativas com débitos para a Previdência Social, por meio da Lei 3.933/61.

O governo de João Goulart (1961-1964) propôs reformas constitucionais e criou o Plano Trienal, mas o golpe militar de 1964 interrompeu essas iniciativas e instaurou um período ditatorial, restringindo a participação popular. Durante esse regime, houve a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974, responsável pelos programas sociais, e do Sistema Nacional de Previdência Social (SINPAS) em 1977, ampliando a previdência para trabalhadores urbanos e parte da área rural (Cara, 2006).

O que importa acentuar, na funcionalidade econômica e política do Estado emergente depois do golpe de abril, é que ela determinava, simultaneamente, as suas bases sociais de apoio e de recusa. Nas condições dadas, promover a heteronomia implicava levar adiante a exclusão política – inclusive, para além das classes subalternas, a de setores da própria coalizão vitoriosa. [...] o sistema de mediações que ele efetiva só se viabiliza na escala em que amplia e aprofunda a heteronomia, mas prejudicando um larguíssimo espectro de protagonistas de todas as classes, deve, para exercer seu poder, privá-los de mecanismos de mobilização, organização e representação. A exclusão é a expressão política do conteúdo econômico da heteronomia (NETTO, 2011, p. 29).

Nesse contexto, conforme aponta Cara (2006), a assistência social manteve seu caráter assistencialista, guiada por uma abordagem tecnocrática durante a Ditadura Militar no Brasil. Nesse período, ações, benefícios, programas e projetos eram desenvolvidos com base em uma lógica de atendimento temático e por faixa etária.

A autora destaca o exemplo desse enfoque na gestão do trabalho com crianças e adolescentes, evidenciado pela criação da Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM), sucedendo o Serviço de Atendimento ao Menor (SAM) criado em 1940, durante o governo de Getúlio Vargas. No entanto, o que era concebido como "bem-estar do menor" pela FUNABEM resultou na criação da Fundação do Bem-Estar do Menor (FEBEM), uma instituição marcada por violência, maus-tratos e exploração de crianças e jovens de origem carente (Cara, 2006).

Ao final dos anos 60, nos estados e municípios, diversos mecanismos foram estabelecidos para o atendimento social, vinculados aos gabinetes do governador ou prefeito, ressaltando-se a forte ligação com o chamado "primeiro-damismo". Esse modelo de organização governamental, de assessoria e supervisão, não se origina efetivamente do Estado, que não assume plenamente a responsabilidade pelas necessidades sociais da população, nem de uma subordinação efetiva à iniciativa privada, comprometida com outros princípios ético-morais (Sposati, 2004).

Na década de 70, foram estabelecidos o Movimento Brasileiro de Alfabetização (MOBRAL), o Serviço Nacional de Formação de Mão de Obra (SENAFOR) e o Banco Nacional de Habitação (BNH) para o financiamento de habitações populares, ampliando a presença da assistência também nas relações sociais de produção, além dos atos filantrópicos.

O Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), agora vinculado ao Ministério da Educação e Cultura, obteve status de órgão estatal, expandindo sua regulação na área, mesmo perdendo a atribuição de subvenções para os parlamentares. Apesar disso, o CNSS conseguiu exercer considerável influência, embora seu trabalho fosse caracterizado pela falta de articulação com movimentos sociais setoriais (Mestriner, 2001).

Na década de 80, ao término da Ditadura Militar iniciada em 1964, a assistência social ganhou mais espaço e autonomia, preludiando o surgimento de uma política pública diretamente voltada para esse campo. O crescimento dos cursos de Serviço Social, aliado às pesquisas realizadas nessas universidades, notadamente em áreas como Filosofia, Ciências Sociais e História, contribuiu para a concretização dessa possibilidade, culminando no Artigo 203 da Constituição de 1988.

2.2.3 A Descentralização da Política de Assistência Social a partir de 1988

A retomada da democracia em 1985, apesar da frustração com as Diretas Já, gerou um estado de transição e debates desejados pela população. O Congresso Nacional, apesar das contradições parlamentares, tornou-se o centro das novas conquistas, proporcionando a experiência de fazer política e debater.

A Constituinte, encarregada de elaborar a nova Constituição, revitalizou o envolvimento dos brasileiros na política, restituindo o direito à voz, voto, contraditório e participação popular. Essa fase também implicou a absorção de novos conceitos e decoros, conforme os princípios republicanos e a "*realpolitik*".

A Seguridade Social incorporou, no âmbito do direito social, um conjunto de necessidades e provisões anteriormente restritas ao âmbito privado ou à cidadania regulada, como saúde, previdência social e assistência social, estabelecendo um arcabouço de amparo, proteção e promoção para os cidadãos. Isso resultou na consolidação da luta pelos direitos sociais e na transformação das relações sociais no país nas décadas de 1980 e 1990. O atendimento social deixou de ser meramente assistencial para adotar uma concepção de direitos e ampliação da cidadania, com o reconhecimento dos direitos ganhando espaço em detrimento do clientelismo, impulsionado pelos movimentos sociais (Cara, 2006).

Nesse contexto, as questões sociais relacionadas à assistência social ganharam maior relevância, levando a estratégias para enfrentar e reduzir as desigualdades sociais nacionais. A Carta de 1988 estabeleceu diretrizes para as políticas públicas e deu origem à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, que delineou objetivos, princípios e diretrizes para ações descentralizadas e participativas, envolvendo ativamente o poder público e a sociedade civil. Essa abordagem fundamentou e estruturou a Assistência Social como uma política de direitos, com a participação crucial dos movimentos sociais na construção de novos paradigmas para as políticas públicas e sociais.

A concepção de direitos foi ampliada e consolidada na Constituição de 1988 e na criação da LOAS em 7.12.1993, elevando a Política de Assistência Social ao status de política de seguridade social, ao lado das Políticas de Saúde e Previdência Social. Além disso, a lei determinou que os Conselhos Municipais fossem responsáveis por garantir a efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social (Cara, 2006, p. 32).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) configura a assistência social brasileira como política pública, representando uma ruptura com um histórico social e político que marcou a atenção social no Brasil. Os impactos da questão social foram significativos, com elevados índices de desigualdade nas décadas anteriores à Constituição de 1988. Diante desse contexto, a assistência social passou a se concentrar na proteção dos trabalhadores, na mitigação da vulnerabilidade e na redução da pobreza evidenciadas na realidade brasileira.

Anteriormente, enfrentada por meio de ações assistencialistas setorializadas e efêmeras, a realidade passou a ser compreendida e abordada com base em direitos e cidadania, rompendo com o clientelismo histórico. Vale ressaltar que a assistência social, conforme o próprio nome indica, é destinada a toda a população, independentemente de classe, transcendendo a questão da desigualdade econômica para abranger todas as esferas da sociedade como um serviço social (Iamamoto, 2008).

A LOAS promoveu mudanças estruturais e conceituais na assistência social, criando um cenário com protagonistas e práticas inovadoras. No primeiro capítulo, são abordadas as definições e objetivos da assistência social, já estabelecidos na Constituição de 1988, referentes à proteção da família, infância, adolescência, velhice, habilitação e reabilitação da pessoa com deficiência. O segundo capítulo delinea os princípios e diretrizes, estabelecendo a universalização, dignidade e autonomia como elementos fundamentais para o exercício pleno da cidadania (Cara, 2006).

A lei preconiza a descentralização e o comando único em cada esfera de governo, além da participação social na elaboração de políticas e na condução do trabalho assistencial.

No terceiro capítulo, aborda-se a gestão da assistência social, definindo a descentralização e a participação como fundamentais. O Ministério do Bem-Estar Social é encarregado de coordenar a Política Nacional de Assistência Social. São estabelecidas normas gerais para o funcionamento de entidades e organizações de assistência social.

O quarto capítulo trata de benefícios, serviços, programas e projetos de assistência social, incluindo o Benefício de Prestação Continuada (BPC), com valor mensal equivalente a um salário-mínimo para pessoas com deficiência e idosos em situação de vulnerabilidade social (Cara, 2006). A LOAS consolida a assistência social como um direito do cidadão, sendo

também uma obrigação do Estado atender às demandas sociais mínimas por meio de mecanismos e instrumentos públicos para suprir necessidades básicas.

A colocação da Assistência Social entre os direitos sociais de cidadania – "há uma assistência que é devida e o dever do estado em prestá-la, implica na reversão da abordagem antes vigente na área, em que serviços e auxílios assistenciais eram oferecidos de forma paternalista, como dádivas ou benesses de forma descontínua e sem maiores preocupações com a qualidade, na medida da disponibilidade de recursos e dos interesses políticos dos governantes, ou de exercer o controle social sobre os grupos pobres e marginalizados, ou de obter legitimação e, principalmente apoio político-eleitoral (Barbosa, 1991, p. 5).

O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e a Conferência Nacional de Assistência Social foram estabelecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) como instâncias fundamentadas na participação popular para a elaboração, controle e avaliação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A LOAS atribuiu aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios a responsabilidade de constituírem seus respectivos conselhos, marcando uma mudança histórica significativa.

A participação popular e o controle social, inovações introduzidas pela LOAS, contrastam com o antigo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), abolido pela mesma lei, que carecia de representatividade adequada e era caracterizado por uma centralização autoritária e clientelista dos recursos governamentais (Boschetti, 2000). Além disso, a LOAS definiu a estrutura de financiamento da assistência, instituindo o Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os Fundos de Assistência Social dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, submetidos à orientação e controle dos respectivos conselhos de assistência social (Boschetti, 2000).

Essa mudança também representou uma descontinuidade histórica, pois anteriormente não havia obrigatoriedade de inclusão orçamentária e indicação legal das fontes de financiamento, deixando a destinação de recursos sujeita à vontade política e à incerteza econômica. Isso era agravado pela falta de critérios transparentes para a distribuição de recursos entre estados e municípios e entre os programas implementados, dificultando o acompanhamento e controle do fluxo dos recursos aplicados (Boschetti, 2000).

O CNAS, em substituição ao CNSS, representa uma inovação democrática nas decisões da política de assistência, sendo um conselho paritário com forte participação da sociedade civil na esfera estatal. Essa característica reforça seu papel na condução da PNAS, visando romper com os padrões históricos e construir um novo projeto de proteção social. A participação da sociedade civil é estabelecida, na LOAS, como instâncias deliberativas do sistema

descentralizado e participativo de assistência social, com composição paritária entre governo e sociedade civil, incluindo o CNAS, os Conselhos Estaduais de Assistência Social e os Conselhos Municipais de Assistência Social (LOAS, 1993).

O artigo dezoito da lei define as atribuições do CNAS, incluindo a aprovação da Política de Assistência Social, a normatização das ações e a regulação dos serviços públicos e privados no campo da assistência social, além de estabelecer normas para a concessão de registro e certificado de fins filantrópicos às entidades privadas prestadoras de serviços e assessoramento de Assistência Social (LOAS, 1993).

O controle social, exercido pelos conselhos de assistência social, é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados à sua implementação. Uma das formas de exercício desse controle é a de zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços assistenciais para todos os destinatários da Política (Brasília, 2002, p. 21).

Atualmente, o Brasil conta com aproximadamente 33 mil conselhos municipais. Embora eles não substituam as instituições políticas de representação ou os movimentos populares, representam uma transformação nas relações entre governos e cidadãos na administração da "coisa pública" (Raichelis, 1997). Resultado de conquistas legislativas, esse cenário proporcionou um ambiente propício para o desenvolvimento de experiências participativas, destacando-se em várias regiões do país, com representação de diversos segmentos e a capacidade de gerir ou cogerir políticas públicas.

A institucionalização desses espaços, respaldados por lei e legitimados para o exercício do controle social, resultou na criação de conselhos, órgãos colegiados permanentes e deliberativos. Esses são responsáveis pela execução, formulação, fiscalização, promoção e defesa das políticas públicas. A soberania dos conselhos, ainda pouco familiar à sociedade brasileira, requer sua criação por meio de lei, sem submissão a hierarquias ou a quaisquer mecanismos locais de operação. Seus membros devem possuir profundo conhecimento da Política Pública, independência e conduta ética diante das causas e consequências de suas ações (Cara, 2006).

Raichelis (1997) destaca que, no caso dos Conselhos de Assistência Social, a formação da esfera pública é parte integrante do processo de democratização da vida social. Isso fortalece o Estado e a sociedade civil, inserindo os interesses da maioria nos processos de decisão política. O controle social concretizado torna os conselhos espaços prioritários em cada esfera de governo, trazendo para o cotidiano dos cidadãos o entendimento de que sua participação na "coisa pública" é fundamental para a efetivação dos direitos individuais e coletivos.

A apropriação desse espaço territorial pela população, essa interação com a vida cotidiana na transformação dos conceitos de Estado e sociedade, fundamenta o engajamento político e a participação social. Nesse sentido, a LOAS destaca o papel dos conselhos no fortalecimento das políticas, sendo essenciais para o repasse de recursos a estados e municípios. Cabe ao conselho municipal aprovar o plano municipal elaborado pelo órgão executivo, ampliando o diálogo em fóruns e conferências e implementando propostas da sociedade civil na Política de Assistência Social como meio de reduzir a exclusão social.

Em 1995, mesmo com orçamento limitado, a Assistência Social iniciou negociações com os estados para implementar a LOAS e transferir os serviços de ação continuada. A partir de 1996, os estados passaram a ser responsáveis por esses serviços. Foi estabelecido um compromisso com os governadores por meio de convênios de cooperação técnica e financeira, nos quais as Superintendências Estaduais abrigariam também os conselhos de direitos de diversas áreas, como assistência social, criança e adolescente, e idosos, entre outros (Boschetti, 2000).

Além disso, compromissos foram assumidos para criar os instrumentos previstos na LOAS, como conselhos, fundos e a elaboração de planos de assistência social. Os serviços antes operacionalizados pela extinta LBA foram transferidos às prefeituras por meio de convênios de cooperação técnica e financeira, com a responsabilidade de garantir a continuidade dos serviços durante a implementação da LOAS. Houve uma ampla articulação com estados e municípios para estruturar o sistema descentralizado e participativo da assistência social, incluindo a organização de fóruns e debates, bem como a participação em conferências estaduais e municipais de assistência.

Em dezembro de 1998, o CNAS aprovou, por unanimidade, a PNAS e a primeira Norma Operacional Básica de Descentralização. Desenvolvida em parceria com estados e municípios, essa norma foi referendada em reunião ampliada do CNAS, em Belém do Pará. A Assistência Social, que contava com cerca de seis mil funcionários em 1995, viu esse número aumentar para quase setecentos servidores em 1999, com o restante distribuído entre outros órgãos públicos. Nesse ano, foi criada a Secretaria de Estado de Assistência Social, responsável pela implementação da PNAS, coordenação da Política Nacional do Idoso e combate à pobreza e à exclusão social em parceria com ministérios setoriais e a sociedade (Boschetti, 2000).

Neste histórico, cabe abordar o papel que conferências assumem para a política de assistência social ao garantir a efetiva participação de usuários, trabalhadores e organizações sociais, deliberando de maneira democrática os rumos do SUAS.

Entre as treze conferências realizadas até hoje, destaca-se a relevância da IV. Tradução concreta da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, a IV Conferência Nacional cumpriu importância especial por ter acontecido celebrando exatamente uma década da promulgação desta Lei, que regulamentou a política pública de assistência social no País. Esta circunstância solicitou uma especial agenda em torno da avaliação dos caminhos percorridos e uma relevante pauta de deliberações em torno da construção dos novos caminhos a percorrer, auscultados os conselhos de um tempo vivido entre conquistas e dificuldades.

A importante trajetória dos 10 anos de LOAS foi efetivamente o diapasão que produziu todos os tons da IV Conferência Nacional, o que pode ser principalmente identificado na temática que a fundamentou, revelando as esperanças e os desafios do tempo, qual seja, a Assistência Social como Política de Inclusão: uma nova agenda para a cidadania – 10 anos de Loas.

A IV Conferência Nacional, organizada pelo Conselho Nacional de Assistência Social e construída pelos 1.053 participantes, apontou para a premência de perceber e lutar pela Assistência Social como uma política de inclusão social, compatível a uma nova agenda de cidadania. Com isso, os trabalhos da IV Conferência - painéis, grupos, debates e eventos – realizaram-se assentados sobre o claro projeto de cidadania que baliza a LOAS: o reconhecimento coletivo do direito igualitário de todos os indivíduos sociais, independentemente da trajetória pessoal, visando ao exercício da sua cidadania e, conseqüentemente, buscando a erradicação da pobreza, a redução da desigualdade social e o combate à exclusão social. É nesta conferência que se aponta para a criação e implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS como uma rede estruturada para atender a toda população.

A aprovação das diretrizes da PNAS marcou o início oficial da gestão pública e participativa da assistência social, com os conselhos deliberativos e paritários nas três esferas de governo como protagonistas. Esses conselhos possuem prerrogativas de deliberação e fiscalização na execução da política, bem como no seu financiamento.

A Política Nacional de Assistência Social surge no cenário social brasileiro como uma conquista que deve ser remetida à sociedade brasileira, que, ao longo de turbulentos períodos, com muita luta e resiliência, conseguiu consolidar, nos marcos históricos da redemocratização, seu combate às desigualdades sociais, discutir a convivência social com bases igualitárias, livres e socialmente justas, tendo sempre a participação como ponto fundamental nas tomadas de decisão.

2.3 CONSELHOS E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Nesse capítulo, versaremos sobre as manifestações dos conceitos trabalhados anteriormente, a saber, democracia e participação, no cenário nacional, principalmente no que tange à participação da sociedade civil e sua relação com o Estado brasileiro, através dos Conselhos de políticas públicas. Para isso, nosso recorte será a construção conceitual e histórica dos conselhos, partir da redemocratização brasileira, reforçada pela construção da Constituição Cidadã, de 1988.

2.3.1 História e contextualização dos Conselhos

No contexto das transformações ocorridas, Carvalho (2017) destaca a popularização da palavra "cidadania" no cotidiano de políticos, jornalistas, intelectuais, líderes sindicais, e outros. Esse período foi marcado por entusiasmo devido à democratização das instituições, oferecendo a oportunidade de participação mais ativa no processo democrático, aparentemente capaz de transformar a identidade nacional.

A conquista do direito de eleger prefeitos, governadores e presidentes não apenas representou uma garantia de liberdade, participação, segurança, desenvolvimento, emprego e justiça social, mas também contribuiu para a popularização e integração do conceito de cidadania.

Nesse contexto, é fundamental refletir sobre o significado da cidadania para a sociedade. O sentimento de pertencimento proporcionado pela cidadania nos leva a considerar os problemas e desigualdades sociais decorrentes de sua ausência. A existência formal dos direitos não assegura automaticamente seu pleno exercício na prática social. O direito à liberdade, em todas as esferas, e o exercício do voto não garantem a existência de representações comprometidas em resolver os problemas imediatos e futuros da sociedade (Chauí, 2015).

Assim, é imprescindível construir e exercer a cidadania, que, segundo Carvalho (2017), apresenta uma multiplicidade de dimensões, algumas das quais podem estar presentes sem as outras.

O pesquisador destaca a cidadania plena, entendida como aquela que incorpora ideais de liberdade, participação e igualdade para todos. No entanto, na prática, a história tem revelado um modelo diferente, que serve como um padrão intermediário na gestão da qualidade da cidadania em cada país e em diferentes momentos históricos.

Direitos civis são os direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade perante a lei, sem os quais, principalmente a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, servem unicamente para justificar governos. Os direitos políticos são aqueles que conferem legitimidade à organização política da sociedade. Os direitos sociais garantem a participação na riqueza coletiva, ou seja, incluem o direito à educação, ao trabalho, ao salário justo, à saúde, à aposentadoria. Para Carvalho (2017), os direitos sociais podem existir sem os direitos civis e, certamente, sem os direitos políticos, podem, ainda, ser usados em substituição aos direitos políticos, entretanto, seu conteúdo e alcance tendem a ser arbitrários.

A participação política no Brasil, enquanto expressão da cidadania, tem experimentado um crescimento constante desde o período de democratização, como observado por Avritzer (2011). Diversos espaços foram criados e ampliados com o objetivo de englobar um número cada vez maior de pessoas.

A Constituição de 1988, em particular, fortaleceu essa participação ao estabelecer uma sólida institucionalidade participativa, composta por conselhos, orçamentos participativos e outras formas de associativismo. Essa constitucionalização garantiu a participação como um direito fundamental, indo além do sistema eleitoral tradicional, permitindo uma interação mais profunda entre a participação e as políticas públicas.

Setores como saúde, assistência social, questões urbanas e étnico-raciais, entre outros, foram progressivamente influenciados por novas formas de deliberação na construção de um arcabouço jurídico. Em outras palavras, o conceito constitucional de democracia participativa definiu a abordagem das instituições em relação a uma sociedade mais participativa. Isso se manifestou nos conselhos de políticas públicas, orçamentos participativos, fóruns, conferências e outras instâncias participativas, também denominadas de instituições ou arranjos participativos (Paula, 2005).

As particularidades das instituições participativas são delineadas pelo perfil dos atores envolvidos em setores específicos, bem como pela quantidade de participantes no processo decisório (Avritzer, 2011). Diversos autores destacam que a participação, viabilizada pela Constituição de 1988, é um princípio essencial da democracia. Além de conceder o direito político, a participação assegura o direito à informação e à defesa dos interesses, permitindo uma atuação efetiva na gestão pública (Dallari, 1996).

Para Dallari (1996), a participação popular atende à necessidade dos cidadãos como sujeitos de pertencimento, possibilitando sua atuação legislativa, administrativa ou judicial para ajustar os interesses públicos representando diversos segmentos sociais. Ela se concretiza

quando os cidadãos participam diretamente das propostas, deliberam sobre elas e encontram caminhos alternativos aos estabelecidos historicamente (Lyra, 2000). No Brasil, a participação popular evoluiu de uma simples incorporação em ações assistenciais e comunitárias nos anos 50 para um protagonismo político nos anos 80 (Gohn, 2001).

Weffort (1992) destaca que a luta pela consolidação da democracia e por uma participação mais efetiva da sociedade na formulação e implementação de legislação justa tem sido crucial para transformações sociais. A participação, proveniente de movimentos sociais, organizações da sociedade civil e instituições religiosas, enriquece a democracia brasileira, refletindo a diversidade do país. É fundamental ressaltar que a fiscalização e os ajustes ao longo do processo histórico são elementos essenciais para o pleno funcionamento da participação social na afirmação dos direitos e da democracia brasileira.

Com a abertura de novos canais de participação pelo Estado, na década de 90, a relação com a sociedade sofreu alterações significativas. Os movimentos sociais passaram de uma postura predominantemente reivindicativa e contestadora da legitimidade do Estado para uma posição mais propositiva e formuladora. Essa mudança também ocorre na compreensão da participação como um espaço de disputa, ampliando sua legitimidade e seus interlocutores.

A participação, segundo Carvalho (1998), antes vista como confronto, passa a ser entendida como disputa e negociação. A reivindicação dos movimentos sociais de participação popular evolui para a aspiração de participar efetivamente na gestão da sociedade.

Segundo Gohn (2013), a participação comunitária e popular, da década de 80, dá lugar à participação cidadã, onde a categoria central deixa de ser a comunidade e o povo para abranger toda a sociedade, com sua pluralidade de interesses. A participação cidadã é fundamental para compreender a evolução desse conceito no novo associativismo dos anos 90.

A autora destaca que o conceito ajusta alguns pontos em relação à participação, pois a categoria central deixa de ser a comunidade ou o povo, passando a abranger toda a sociedade. O conceito não se refere mais apenas a grupos excluídos por problemas ou falhas do sistema, afirma a autora, nem está limitado a grupos marginalizados socialmente. Em vez disso, busca associar-se e representar a diversidade de indivíduos e grupos sociais, com interesses e projetos variados, na tentativa de integrar a cidadania de maneira equitativa, legitimada pelo espaço e atendimento proporcionados pelo aparelho estatal.

A Participação Cidadã, portanto, busca a universalização dos direitos sociais ao expandir o conceito de cidadania e reorganizar a compreensão do papel e do caráter do Estado. Neste novo milênio, conforme Gohn (2013) destaca, essa participação se manifesta como intervenção social periódica, planejada e transversal em todo o processo de formulação, feita

e implementação das políticas públicas, sendo estas o foco central das ações. Exemplos desse crescente envolvimento cidadão incluem as políticas de gênero, de combate à violência contra a mulher e as políticas étnico-raciais.

A Participação Cidadã envolve tanto lutas sociais quanto institucionais. Embora seja crucial que a sociedade se mobilize, se organize e participe ativamente, isso por si só não é suficiente. É essencial que as instituições políticas e seus representantes também demonstrem preocupação, exercendo a vontade política dos governantes. Esta responsabilidade não recai apenas sobre os cidadãos isolados, conforme destaca Gohn (2013).

A interligação das lutas no âmbito da participação cidadã tem na educação um impulsionador significativo. A autora a considera um terreno propício para cultivar a importância da mobilização e participação, especialmente por meio de conselhos, fóruns e conferências nacionais. Esses instrumentos são compreendidos como um novo modelo de gestão pública, uma demanda ainda presente desde os movimentos sociais dos anos 1980.

Mesmo sendo adotados tardiamente, esses mecanismos de participação fazem parte de uma estratégia de gestão testada e utilizada por diversos governos internacionais. Esse modelo busca a parceria entre Estado e sociedade civil organizada, visando estabelecer participação efetiva na formulação, implementação e controle das políticas sociais (Carvalho, 1998; Gohn, 2013).

A coexistência dos novos modelos de organização e participação social com os movimentos de pressão de massas, ressalta a relevância contínua destes últimos para conferir agilidade e legitimidade às políticas públicas. No entanto, é notável o papel proeminente assumido pelos conselhos, foco desta pesquisa, ao expandirem suas áreas de atuação e o envolvimento do público. Além de desempenharem funções diversas, como a mediação de conflitos em vários territórios na contemporaneidade. Neste contexto, exploraremos mais detalhadamente seu trabalho e sua função.

2.3.2 Conselhos e participação no Brasil

Até o momento, observamos o fortalecimento das discussões sobre a participação e gestão da sociedade em políticas públicas no Brasil, impulsionadas pela Constituição de 1988. Esse movimento decorre de uma trajetória dinâmica de lutas, marcada pela busca por maior participação popular e pelo movimento em prol da redemocratização nacional. Nesse contexto,

o conceito de participação cidadã, como discutido anteriormente, emerge como inovador no processo de envolvimento social no exercício do poder.

O surgimento proeminente dos conselhos como centros de trabalho e poder político na contemporaneidade brasileira remonta aos movimentos sociais das décadas de 1970 e 1980. Sua importância foi solidificada na regulamentação dos direitos sociais pela Constituição de 1988 (Teixeira, 1996). Esses conselhos são concebidos para facilitar a participação popular junto ao poder público, colaborando na formulação de políticas públicas. Essa abordagem prioriza a inclusão da população nas decisões estatais, reconfigurando o espaço público e o papel do Estado na administração dos assuntos públicos.

Trata-se, segundo Teixeira (1996), de uma forma de participação que busca alterações na gestão pública e na elaboração de políticas, fundamentada nos princípios de democracia e transparência, estabelecendo uma relação de mediação de conflitos entre Estado e sociedade civil.

Para Gohn (2001), os conselhos de políticas públicas devem ser entendidos como "canais de participação", compostos por membros da sociedade civil e do poder público que se organizam para pensar, formular e gerir políticas públicas para diversos segmentos. A história institucional brasileira revela experiências colegiadas semelhantes ao longo dos anos, como os conselhos comunitários, populares e gestores criados nas décadas de 1970 e 1980 (Carvalho, 1998; Gohn, 2013; Teixeira, 1996).

Embora a participação popular por meio de conselhos não seja recente, remontando aos séculos XII e XV em Portugal, onde conselhos municipais representavam a forma política-administrativa do país, a prática foi importada e influenciou as câmaras municipais e prefeituras da colonização brasileira. Experiências relevantes, como a Comuna de Paris, os conselhos soviéticos, os conselhos de Turim e os conselhos contemporâneos americanos, contribuíram para moldar a ideia e a existência de conselhos no Brasil (Gohn, 2001).

O engajamento nesse processo participativo é essencialmente impulsionado pelas manifestações e reivindicações dos movimentos populares, que, motivados por questões políticas, sociais e econômicas, buscam estabelecer novos canais de participação na sociedade para fiscalizar e monitorar a gestão pública (Avritzer, 2009). Os conselhos desempenham um papel crucial ao destacar problemas sociais e discutir questões públicas, tornando-se espaços institucionalizados para o debate em colaboração com o poder público.

Entre o final das décadas de 1970 e 1980, diversas experiências de conselhos no Brasil ganharam destaque, como os Conselhos Populares de Campinas em 1980, o Conselho Popular do Orçamento em Osasco, o Conselho de Saúde da Zona Leste de São Paulo em 1976, o

Conselho dos Pais em Lages, Santa Catarina, e o Conselho de Desenvolvimento Municipal em Boa Esperança, no Espírito Santo, e Piracicaba, em São Paulo.

Nos anos 1990, conceitos como local e território passaram a ser vistos como impulsionadores de mudanças sociais, englobando dimensões além do espaço geográfico, como a comunidade e o associativismo. A percepção de território como um espaço humano habitado, formado por lugares contíguos e em rede, foi destacada por Santos (1993).

Nesse período, a ampliação da abrangência e autonomia das organizações da sociedade civil possibilitou um debate mais amplo sobre questões fundamentais no cenário político e social brasileiro, incluindo temas relacionados a gênero, questões étnico-raciais e questões etárias, anteriormente restritos ao âmbito privado. Além disso, a reforma neoliberal dos anos 1990, voltada para todas as instâncias da sociedade, desmantelou parte do aparato público de assistência social, ligado a questões econômicas como desemprego e pobreza.

A reestruturação produtiva desse período marcou profundamente a transformação do Estado brasileiro, resultando na ascensão de organizações da sociedade civil, ONGs, movimentos sociais e ambientalistas em novos espaços de poder, substituindo em parte a presença do Estado. Como afirmado por Silva (2010), a reforma do Estado no Brasil implicou a desestatização, transferindo a produção estatal de bens e serviços para agentes do setor privado em nome da eficiência, produtividade e qualidade.

Compor um conselho, ser eleito por uma entidade, movimento social ou representar algum órgão governamental, é então a garantia que temos de agir diretamente no acompanhamento das políticas, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública.

Segundo Traudi (2007), os conselhos surgiram como forma de permitir à sociedade participar da gestão da coisa pública, da formulação de políticas públicas, bem como controlar as ações do Estado; a sociedade assume seu protagonismo. Os conselhos são regidos por princípios e diretrizes, visando assim, garantir um sistema de gestão organizado e descentralizado conforme determina a Norma Operacional Básica, de 2005, e a Lei nº 12.435/11, que dispõe sobre a organização da assistência social através do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A seguir, veremos um pouco mais dessas atribuições.

2.3.3 Conselhos de Assistência Social

Os conselhos de assistência social no Brasil são determinados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) como instâncias decisórias do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com uma composição paritária entre governo e sociedade civil. A assistência social, considerada uma política pública, um direito do cidadão e um dever do Estado, consolidou-se com a regulamentação da LOAS. O artigo 16 desta lei estabelece a criação dos conselhos de assistência social em todas as esferas governamentais, orientados por um sistema deliberativo, descentralizado, participativo e com composição paritária entre governo e sociedade civil. Esses conselhos incluem o CNAS, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social.

De acordo com Silva (2004), esses conselhos não são meramente opinativos ou pareceristas; são instrumentos representativos que facilitam o diálogo e permitem diversas manifestações, deliberando sobre a implementação e execução das políticas. Sua deliberação orienta os rumos da política de assistência, possibilitando que suas resoluções disciplinem a execução da política.

Para serem considerados instâncias de controle social, os conselhos devem ter uma composição paritária com representantes da sociedade civil e do poder público, equilibrando a mediação de conflitos e tornando o espaço propício para a discussão de diferentes grupos e interesses no contexto das políticas públicas.

Seguindo os princípios da paridade, os conselhos devem ser compostos por conselheiros representantes de segmentos e organizações relacionadas à assistência social, com o governo escolhendo representantes do executivo e a sociedade civil indicando representantes através de organismos, entidades sociais ou movimentos comunitários organizados como pessoa jurídica.

Os conselhos devem ter funções bem definidas, especialmente por serem órgãos de defesa dos direitos humanos e de promoção e controle das políticas públicas. Segundo Paganini (2016), não há um conceito fixo sobre os conselhos de assistência social, pois seu trabalho está em constante transformação, acompanhando as mudanças sociais e históricas.

Ela destaca diversas visões que procuram compreender esse trabalho, desde a disputa entre grupos até a importância decisiva da participação na consolidação do poder e controle social. A ideia de participação vinculada aos projetos dos Conselhos ressalta as relações entre sociedade e poder público, afastando-se de práticas autoritárias e impositivas do passado e enfatizando a importância de discussões entre os atores sociais.

Os conselhos têm objetivos institucionais voltados para garantir melhores recursos aos cidadãos, promovendo a definição de políticas públicas para grupos historicamente e socialmente vulneráveis.

...as questões da representatividade e da paridade constituem problemas cruciais a ser melhor definidas nos conselhos gestores de uma forma geral. Os problemas decorrem da não existência de critérios que garantam uma efetiva igualdade de condições entre os participantes. [...] A disparidade de condições para a participação em um conselho de membros advindos do governo daqueles advindos da sociedade civil é grande. Os primeiros trabalham em atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal remunerado, têm acesso a dados, estão habilitados com a linguagem tecnocrática, etc. Ou seja, eles têm o que os representantes da sociedade civil não têm (Gohn, 2007, p. 91-92).

No entanto, como mencionado anteriormente, embora a política de assistência social considere aspectos cruciais, como participação, paridade e fiscalização, os conselhos têm enfrentado desafios como infraestrutura precária, influência governamental, esvaziamento de conteúdo e método, falta de convicção e profissionalização dos membros, além da inconsistência teórica e compreensão limitada da função de seus componentes. Isso gera uma falsa sensação de voluntarismo benevolente por parte de muitos participantes.

O descarrilamento da estrutura e funcionamento de alguns princípios e valores dos conselhos, especialmente os vinculados à promoção e garantia de direitos sociais, representa uma ameaça à gestão participativa, mesmo diante da legislação que a institui. Para garantir a funcionalidade dos conselhos, são necessárias condições institucionais respaldadas por legislações que lhes assegurem autonomia e poderes, condições sociais que promovam a participação efetiva da sociedade, e condições políticas com o reconhecimento público da legitimidade e poder decisório do conselho (Gonzalez, 2012).

De acordo com Paganini (2016), existem obstáculos ao funcionamento dos conselhos que precisam ser identificados e corrigidos, como a falta de conhecimento técnico dos membros, a perpetuação do clientelismo, gestão centralizadora, falta de engajamento social, prevalência de interesses particulares, entre outros. A autora, no entanto, reitera que os conselhos têm consolidado as lutas sociais e continuam a ser cruciais para os territórios e suas demandas. Portanto, é necessário que os conselhos estejam atentos às especificidades locais, realizando trabalhos e oficinas de capacitação para conscientizar a sociedade sobre a importância que eles têm em nossa realidade. O foco deve ser na leitura social e política de cada território, desenvolvendo projetos e serviços adaptados a cada necessidade e particularidade local.

3 METODOLOGIA

3.1 CARACTERIZAÇÃO E DELINEAMENTO DA PESQUISA

Com base no objetivo geral, a metodologia adotada na presente dissertação pode ser classificada como exploratória (Calado, 2018; Seltiz; Wrightsmann; Cook, 1967; Gil; Vergara, 2015; Severino, 2017), tendo em vista que procura proporcionar maior familiaridade com o problema, com o intuito de torná-lo mais explícito, a fim de se constituir hipóteses, bem como para o aprimoramento de ideias ou para a descoberta de intuições.

De acordo com Cooper e Schindler (2008), estudos de ordem exploratória produzem estruturas soltas com o objetivo de tornar claros os conceitos e delinear o problema de pesquisa, de modo a permitir o desenvolvimento de hipóteses para pesquisas futuras.

Em relação à abordagem, o presente estudo pode ser classificado como qualitativo, pois pretende se basear em método de investigação científica que produz dados a partir de observações extraídas do objeto analisado e que visa estabelecer interação direta para compreensão das particularidades do fenômeno estudado (Yin, 2015). Stake (2016) expõe que a pesquisa científica qualitativa se trata daquela em que a experiência pessoal, a intuição e o ceticismo atuam juntos, para ajudar a aperfeiçoar as teorias e os experimentos.

Com relação aos procedimentos, o presente estudo se utilizará do Estudo de Caso, o qual, segundo Bauer e Gaskell (2017); Severino (2017) e Yin (2015), deve envolver o planejamento, bem como técnicas de coleta e análise de dados. De acordo com os referidos autores, o Estudo de Caso pode utilizar-se de seis fontes potenciais de informação, dentre as quais, podem ser citados documentos, registros, entrevistas, observação direta, observação participante e artefatos físicos. Em relação aos instrumentos técnicos utilizados, serão adotados o levantamento bibliográfico, a análise documental e as entrevistas.

Para o levantamento bibliográfico, o presente estudo se baseia em revisão do tipo narrativa, não sistemática e qualitativa (Cordeiro, 2007), com vias a apresentar o estado da arte dos temas inerentes ao presente estudo.

Com relação ao Estudo de Caso, adotou-se, na presente dissertação, a apreciação do Programa Criança Feliz pelo Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, mais, especificamente, a questão do possível conflito de interesses em torno de sua aprovação.

3.2 PROCEDIMENTO DE COLETA DE DADOS

3.2.1 Dados Secundários

A revisão de literatura se baseou em revisão não sistemática. Neste sentido, buscou-se referências de trabalhos que versavam sobre os espaços de controle e participação social, conselhos, bem como o processo histórico da Política de Assistência no Brasil e, especificamente, na cidade de São Paulo.

Tal atividade permitiu então, alcançar o primeiro objetivo específico, a saber: “Analisar a trajetória da Política de Assistência Social no Município de São Paulo até a instituição do seu Conselho Municipal de Assistência Social. Os resultados permitiram a construção do embasamento teórico da presente dissertação, disposto no item 4.1 – Resultados.

Para atingir o segundo objetivo específico, a saber: “Descrever as atribuições e composição dos Conselhos de Assistência Social, mais especificamente, do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de São Paulo”, realizou-se revisão de literatura, bem como a análise documental de decretos e atas. A análise documental se baseou na Lei n.º 12.524/2001, nos Decretos n.º 38.877/1999 e 40.531/2001 e Resolução COMAS 1884/2002. Os resultados permitiram a construção do embasamento teórico da presente dissertação, no item 4.2 - Resultados.

Já o objetivo 3, a saber: “Descrever o Programa de Atenção à Primeira Infância do governo federal, Criança Feliz, e sua inserção no Município de São Paulo”, realizou-se revisão de literatura e entrevistas. Foram realizadas entrevistas conforme roteiro a seguir, subsidiando os autores com trechos pertinentes das contribuições de conselheiros à época. A análise permitiu a construção do Resultado Parcial da presente dissertação, item 4.3.

Para atingir o quarto objetivo, a saber: “Identificar os principais desafios para o reconhecimento do Conselho Municipal de Assistência Social como órgão participativo, autônomo e defensor da Política Pública de Assistência Social” realizaram-se entrevistas semiestruturadas com ex-conselheiros com mandatos entre 2016 e 2018, representantes do poder público e da sociedade civil, que estiveram presentes na apreciação do Programa Criança Feliz. As entrevistas seguiram um roteiro, conforme disposto no item 3.2.2.1 e os resultados foram apresentados no item 4.4.

3.2.2 Entrevistas

A entrevista pode ser definida como um encontro entre duas pessoas, com o intuito de que uma delas obtenha informações sobre um determinado assunto por meio de uma conversa de natureza profissional. Trata-se de um procedimento utilizado na investigação social, na coleta de dados, para auxiliar no diagnóstico ou no tratamento de um problema social. É um instrumento importante de trabalho em diversos campos das ciências sociais e de outros setores de atividades, como sociologia, antropologia, psicologia social, política, serviço social, jornalismo, relações públicas, pesquisa de mercado, entre outros (Marconi; Lakatos, 2007).

Conforme Marconi e Lakatos (2007), existem diferentes tipos de entrevistas que variam de acordo com o propósito do entrevistador, a saber:

a) Entrevista padronizada ou estruturada: realizada de acordo com um formulário elaborado e efetuada, preferencialmente, com pessoas selecionadas. O entrevistador segue um roteiro estabelecido previamente, e as perguntas são predeterminadas;

b) Entrevista despadronizada ou não estruturada: o entrevistado tem liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de explorar amplamente as questões. As perguntas são abertas e podem ser respondidas dentro de uma conversa informal;

c) Entrevista de painel: consiste na repetição de perguntas de tempos em tempos às mesmas pessoas, com o objetivo de estudar a evolução das opiniões em períodos curtos. As perguntas devem ser formuladas de maneira diversa para que o entrevistado não distorça as respostas com repetições;

De acordo com Gil (2011), as entrevistas podem ser estruturadas em informais, focalizadas, por pautas e formalizadas.

Na pesquisa em questão, utilizamos a entrevista não estruturada focalizada, que consiste em focar em um tema específico. É permitido ao entrevistado falar livremente sobre o assunto, mas o entrevistador faz esforços para manter o foco quando o entrevistado começa a desviar-se. Essa abordagem é empregada em situações experimentais, com o objetivo de explorar a fundo alguma experiência vivida em condições precisas. Também é utilizada com grupos de pessoas que passaram por uma experiência específica, como a apreciação do Programa Criança Feliz pelo Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo.

Os entrevistados foram ex-conselheiros, representantes tanto da sociedade civil como do poder público, cujo mandato coincidiu com a apreciação do Programa Criança Feliz.

Os representantes da sociedade civil são profissionais de ensino superior, eleitos em foro específico, que compõem o segmento de Organizações da Sociedade Civil. Tais organizações possuem notório reconhecimento em espaços de mobilização e participação social em políticas

públicas. Já o entrevistado representante do poder público, é profissional de ensino superior, nomeado por cargo de confiança da gestão pública.

Os entrevistados tiveram seus nomes suprimidos, porém seus perfis estão apontados na Tabela 1.

Tabela 1 – Perfil dos Entrevistados

Entrevistado	Representatividade	Segmento/Secretaria	Mandato	Data da entrevista	Duração	Meio da Entrevista
E1	Sociedade Civil	Trabalhadores	2016-18	06/01/24	1h26”	Meet
E2	Poder Público	Poder Público	2016-18	09/01/24	46”42	Meet
E3	Sociedade Civil	Trabalhadores	2016-18	06/01/24	27”41	Meet
E4	Sociedade Civil	OSC	2016-18	10/01/24	24”55	Meet

Fonte: Elaborado pela autora.

As entrevistas foram gravadas e, posteriormente, transcritas, permitindo a análise de seu conteúdo por meio da codificação e da categorização, conforme respaldado por Gibbs (2009).

Tendo em vista que se passaram seis anos da experiência dos entrevistados em relação ao Programa Criança Feliz, foi disponibilizado a eles um vídeo com uma semana de antecedência para que relembassem o dia 14 de agosto de 2017. O vídeo foi enviado pela Câmara Municipal dos Vereadores de São Paulo (local onde ocorreu a reunião do conselho que aprovou o programa), através da ouvidoria, por meio de um link oficial, sem nenhum tipo de corte ou edição.

3.2.2.1 Roteiro de entrevistas

O roteiro de entrevistas foi elaborado com o objetivo de se obter informações e percepções de pessoas que possuíssem profundo conhecimento sobre o tema em questão. Além disso, existia interesse em entender qual o posicionamento dos entrevistados frente aos desafios encontrados em seu período de mandato enquanto conselheiro.

Para alcançar os objetivos propostos e responder à pergunta de pesquisa, as entrevistas aplicadas aos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, seguiram o roteiro composto pelas seguintes perguntas:

1. Para Coelho e Nobre (2004), a participação pode levar a avanços democráticos em contextos de escassez de recursos materiais e cognitivos. Na sua opinião, qual é o papel do

Conselho Municipal de Assistência Social na efetivação e no controle social da Política Pública de Assistência Social?

2. Sobre a importância da implantação dos conselhos, através da criação de mecanismos que garantam o cumprimento de seu planejamento, dos instrumentos de responsabilização dos conselheiros por suas resoluções, ou ainda, sobre o estabelecimento claro dos limites e das possibilidades decisórias às ações dos conselhos, apontadas por Maria da Glória Gohn, como você define a autonomia para executar sua função como conselheiro?

3. Como uma arena específica para debates, entende-se que, no conselho, seus participantes são suficientemente independentes uns em relação aos outros, para que nenhum deles possa impor ao outro a sua solução. Como ex-conselheiro, você entende essa independência ou percebe/percebeu que tal espaço pode ser apenas um instrumento ou ferramenta para operacionalizar objetivos particularistas?

4. Em relação ao Programa Criança Feliz, como você o descreveria e como ele foi inserido no contexto do Município de São Paulo?

5. Na sua experiência como ex-conselheiro, como a sociedade civil e o poder público interagiram durante a apreciação do Programa Criança Feliz?

6. Segundo Maria da Glória Gohn – o clientelismo e/ou paternalismo, são métodos de resolução de negócios públicos, por meio de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares, processos de naturalização da corrupção, como forma de levar vantagem. Tendo em vista, o histórico e sua participação na apreciação do Programa Criança Feliz pelo Conselho Municipal de Assistência Social, como você (se possível) traçaria um paralelo com o exposto pela autora?

7. Poderia compartilhar algum episódio específico em que o Conselho enfrentou desafios para se consolidar como espaço legítimo de controle social?

8. Como a experiência de participar do Conselho Municipal de Assistência Social influenciou a sua percepção sobre a importância da participação social na formulação e implementação de políticas públicas, especialmente, na área da assistência social?

Paganini (2016), em sua obra “A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma – SC no contexto da Política Nacional de Assistência Social”, cita alguns entraves para o funcionamento dos conselhos, tais como: a dificuldade e conhecimento técnico de seus membros, a reprodução de clientelismo, gestão centralizadora, falta de engajamento social, predomínio de interesses particulares... Dentre os citados pela autora, e, no caso específico do Conselho Municipal de São Paulo, em sua opinião, qual seria nosso maior entrave e uma possível proposta de criar mecanismos para resolvê-lo?

3.3 PROCEDIMENTOS DE ANÁLISE DE DADOS

Optou-se por utilizar o tratamento e análise de dados por meio do estudo de conteúdo, uma vez que esse método atende à análise das comunicações, perpassando por várias fontes de dados: documentos, relatórios, entrevistas, revistas, entre outros (Triviños, 2008).

De acordo com Bardin, a análise de conteúdo é:

um conjunto de técnicas de análise de comunicações, visando a obter, por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição do conteúdo das mensagens, indicadores (quantitativos ou não) que permitam a interferência de conhecimentos relativos às condições de produção/recepção (variáveis inferidas) das mensagens. (Bardin, 2016, p.48)

Neste sentido, segundo Bardin (2016), a organização da análise se dará em torno de três polos: pré-análise, exploração do material e, por fim, o tratamento dos dados e interpretações, conforme apresentados na sequência.

- Pré-análise

A pré-análise representou a fase inicial do processo, cujo objetivo principal foi a organização do material coletado para a construção do *corpus* da pesquisa. Esta etapa envolveu os seguintes procedimentos:

a) Leitura Flutuante: foram realizadas leituras iniciais das transcrições das entrevistas, com o intuito de estabelecer um contato preliminar com o conteúdo. Durante essa fase, buscou-se absorver as primeiras impressões e orientações gerais apresentadas nos documentos.

- Exploração do Material

As entrevistas transcritas passaram por duas fases distintas: codificação e categorização. Estas etapas foram essenciais para transformar os dados brutos do texto em uma representação mais acessível e compreensível do conteúdo.

Durante a codificação, os dados brutos dos textos foram processados e transformados em unidades de registro. Essas unidades de registro foram derivadas dos temas identificados no contexto dos documentos. As unidades de contexto, por sua vez, representaram as partes específicas dos textos em que as unidades de registro foram encontradas.

Figura 1 - Códigos e grupos

Códigos	Grupos
Cargos Comissionados	COMAS
Fiscalização da Política	
Repasses	
Secretaria Executiva	
Sociedade Civil	
SUAS	
Técnicos	
Cargos comissionados	CONSELHOS
Conselho	
Controle Social	
Fiscalização da Política	
Poder público	
Sociedade Civil	
Controle Social	DEMOCRACIA
Democracia	
Fórum de Assistência Social	
Movimentos Sociais	
Participação Social	
Sociedade Civil	
Falta de Autonomia	DESAFIOS
Clientelismo / Paternalismo	
Corrupção	
Coação de Conselheiros	
Objetivos e Interesses Particularistas	
Vantagens	
Assistência Social	POLÍTICA PÚBLICA
LOAS	
Política Pública	
SUAS	
Coação de Conselheiros	PROGRAMA CRIANÇA FELIZ
Corrupção	
Criança Feliz	
Inserção do Criança Feliz	
Metodologia	
Objetivos e Interesses Particularistas	
Vantagem	
Engajamento Social	
Formação/ Capacitação	

Infraestrutura	MECANISMOS DE SOLUÇÃO
Método de eleição	
Representatividade Soc. Civil	
Representatividade Poder Público	

Fonte: Elaborado pela autora (2024)

Já a fase de categorização envolveu a criação de grupos que reuniram elementos semelhantes com base em suas características compartilhadas. A seleção de grupos foi realizada em consonância com a literatura existente.

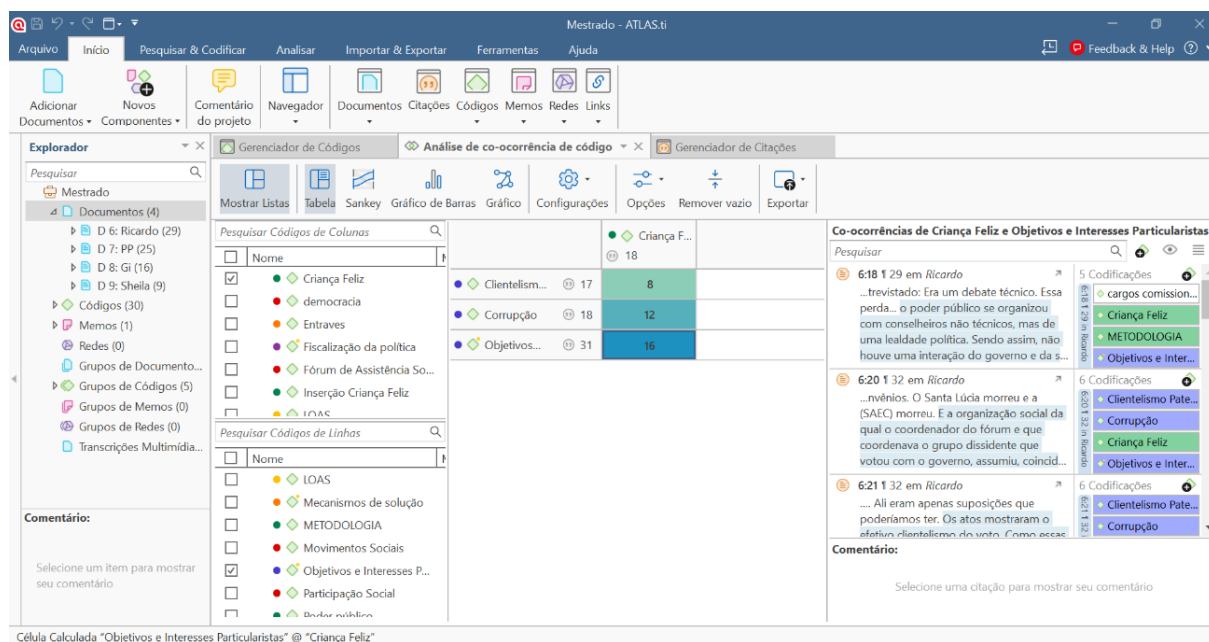
- Tratamento dos Dados e Interpretação

Com a codificação realizada, onde foram reconhecidos trechos dos materiais analisados que exemplificam a mesma ideia (Gibbs, 2009), identificaram-se trechos de transcrição de entrevistas, que à medida que as perguntas iam sendo analisadas, foram associados a códigos já existentes ou códigos novos emergiram das respostas concedidas. Realizada então a codificação, foi feita a categorização, reunindo códigos sob um título genérico, agrupando em função das características comuns entre eles (Bardin, 2016).

Para a codificação e categorização das entrevistas, foi utilizado o software ATLAS.ti 23, pela sua característica de auxiliar na análise qualitativa de um trabalho científico, à medida que permite codificar, analisar e identificar relações, muitas vezes, difíceis de realizar com a simples leitura de um texto (dados disponíveis no site da fabricante do aplicativo). Para tanto, foram adotadas algumas ações utilizando do ATLAS.ti, quais sejam: a. criação de códigos; b. carregamento do conteúdo da transcrição das entrevistas como documentos; c. criação das categorias como grupo de códigos; d. associação dos trechos das entrevistas com os códigos criados.

A partir da análise e associação dos códigos, foi utilizada a opção do *software* “Análise de coocorrência” que encontra e faz relação de códigos que ocorrem no mesmo local dos documentos, ou seja, cruza citações das transcrições das entrevistas que possuam o mesmo sentido como representado pela Figura 2.

Figura 2 - Análise de Coocorrência



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Atlas.ti.

A Figura 2 ilustra a coocorrência entre os códigos assinalados no Quadro Coluna e no Quadro Linhas. Como exemplo, ao assinalarmos o código “Criança Feliz” no “Quadro Coluna” e os códigos “Clientelismo/Paternalismo” no “Quadro Linhas”, temos como resultados co-ocorrências em 8 citações, demarcadas na cor verde. Já a coocorrência entre os códigos “Criança Feliz” e “Objetivos e Interesses Particularistas” aparece em 16 citações, demarcadas na cor azul.

Foi utilizada também a ferramenta “Gerenciamento de Citação”, pela qual, puderam ser identificadas 79 citações, como representado pela Figura 3.

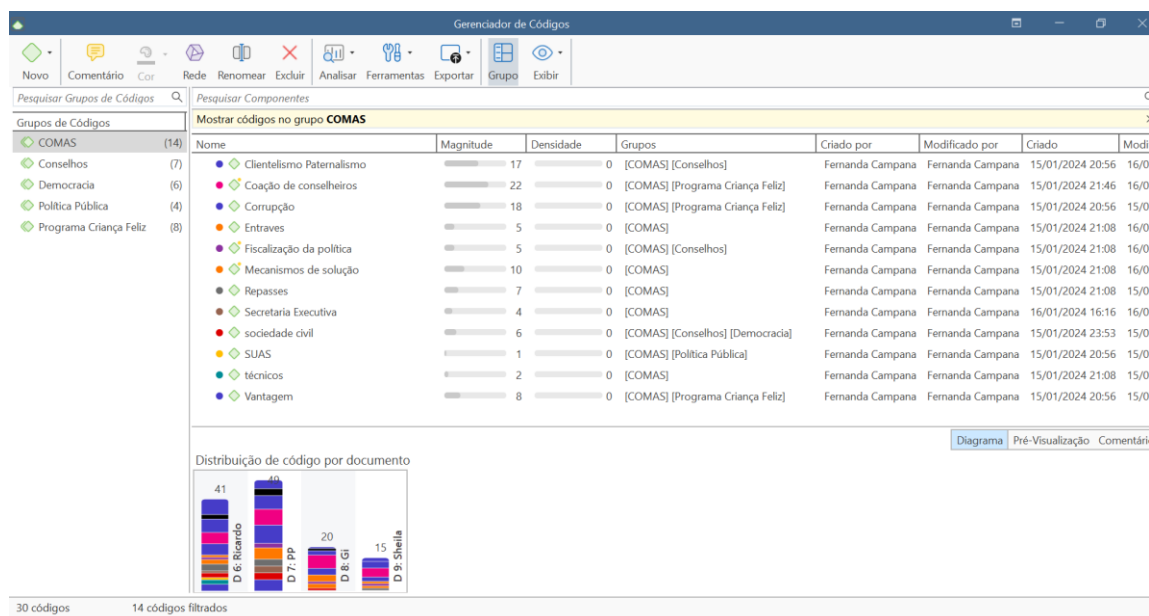
Figura 3 - Gerenciador de citação

Nome	Magnitude	ID	Referência	Nome	Conteúdo de Texto	Documento	Densidade	Códigos
Assistência Social	8	6...	118		Sem compreender que a família contemporânea, ela está fora daqu...	Ricardo	3	[Assistência Social] [Inserção Criança Feliz]
Autonomia	14	6...	121		you entende que a forma como o programa Criança Feliz foi apre...	Ricardo	2	[Inserção Criança Feliz] [Política Pú...
cargos comissionados	6	6...	129		o poder público se organizou com conselheiros não técnicos, mas...	Ricardo	5	[cargos comissionados] [Criança F...
Clientelismo Paternalismo	17	6...	130		Foi um dos únicos conselhos de capital no Brasil que reprovou a e...	Ricardo	3	[Coação de conselheiros] [Corrupç...
Coação de conselheiros	22	6...	132		E a organização social da qual o coordenador do fórum e que coor...	Ricardo	6	[Clientelismo Paternalismo] [Corrup...
COMAS	14	6...	132		Os atos mostraram o efetivo clientelismo do voto. Como essas org...	Ricardo	6	[Clientelismo Paternalismo] [Corrup...
Conselho	2	6...	136		Era evidente que a Apoio, que se absteve do voto, que eu acho qu...	Ricardo	9	[Autonomia] [Clientelismo Paternal...
Controle Social	14	6...	136		Mas a (fulana), que era a conselheira suplente, ela assumiu o seu pa...	Ricardo	7	[Autonomia] [Clientelismo Paternal...
Corrupção	18	6...	136		Mas... foi um voto bastante consciente. Enquanto a gente se prec...	Ricardo	6	[Autonomia] [Clientelismo Paternal...
Criança Feliz	18	6...	138		A mudança, constante mudança na secretaria executiva do Conselh...	Ricardo	3	[Controle Social] [Secretaria Executi...
democracia	5	6...	141		Então demonstrou que é possível você criar... e aí mostra que é po...	Ricardo	5	[Clientelismo Paternalismo] [Contro...
Entraves	5	6...	143		O maior entrave eu acho que ele se dá entre, sobretudo sobre o se...	Ricardo	4	[Entraves] [Mecanismos de solução...
Fiscalização da política	5	6...	145		eu pensaria uma formação continuada para usuários e trabalhador...	Ricardo	1	[Mecanismos de solução]
Fórum de Assistência Social	3	6...	117		Então, quando a gente pensa o Criança Feliz, ele é um programa q...	Ricardo	1	[Inserção Criança Feliz]
Inserção Criança Feliz	16	7:1	12		O conselho foi uma grande bandeira de luta do Movimento de Ass...	PP	8	[Assistência Social] [COMAS] [Cont...
LDAS	2	7:2	12		com o passar dos anos, teve algumas mudanças, onde alguns secr...	PP	5	[Assistência Social] [cargos comissi...
Mecanismos de solução	10	7:3	14		O Conselho, no seu histórico, ele tem o papel de fato de controlar...	PP	4	[Assistência Social] [COMAS] [Cons...
METODOLOGIA	3	7:4	18		infelizmente, nós temos um grande problema, que as organizações...	PP	8	[Autonomia] [Clientelismo Paternal...

Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Atlas.ti.

A Figura 3 ilustra, na coluna “Conteúdo do Texto”, trechos das entrevistas que evidenciam as falas dos entrevistados. Esses trechos foram codificados e os respectivos códigos associados se veem representados na coluna “Códigos” Adicionalmente, foi realizada a análise de frequência de códigos, contemplando seus respectivos grupos, por meio do “Gerenciador de Códigos”, conforme representação na Figura 4.

Figura 4 - Gerenciador de Códigos



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Atlas.ti.

Pela análise da Figura 4, observam-se as frequências com que os códigos foram mencionados nas falas dos entrevistados. Por se tratar de uma visão extraída diretamente do Atlas.ti, as colunas têm como título as nomenclaturas adotadas no software, sendo necessário, para tanto, correlacioná-las com os rótulos utilizados na análise de conteúdo, quais sejam: os códigos estão representados pela coluna de título “Nome”, sucedida da frequência mostrada por meio de uma barra e sua respectiva quantidade em “Magnitude” e por fim, os “Grupos”. Há ainda, a possibilidade de visualização da frequência dos códigos por meio do Quadro “Distribuição de códigos por documento” com a utilização de colunas demarcadas pelas cores de cada código.

4 RESULTADOS

4.1 O DIREITO À CIDADE E O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SÃO PAULO

A urbanização no Brasil, no século XXI, evidencia um contínuo processo de adensamento e expansão, caracterizado pela persistente precariedade de infraestrutura, abrangendo elementos como saneamento básico, saúde, segurança e transporte.

Nos últimos trinta anos, observa-se um aumento significativo em várias formas de mobilização para superar essas vulnerabilidades, conforme analisado anteriormente. A participação popular, notadamente institucionalizada, intensificou a abordagem de enfrentamento diante dessa realidade.

Outro conceito que esclarece essa transformação social, urbana e política é o Direito à Cidade, amplamente explorado por diversos autores, incluindo clássicos como David Harvey e Henri Lefebvre. Este último define o direito à cidade como a defesa de uma integração mais ampla da sociedade, permitindo que esta desfrute dos benefícios gerados pelas relações urbanas. A cidade deve ser concebida como um espaço de usufruto coletivo dos benefícios por ela gerados, e a participação social nas decisões e intervenções relacionadas, ao que é considerado importante na produção do espaço coletivo, transformando e renovando o ambiente urbano (Lefebvre, 1991).

O direito à cidade é muito mais do que a liberdade individual para acessar os recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos, mudando a cidade. Aliás, com frequência, não se trata de um direito individual uma vez que esta transformação depende, inevitavelmente, do exercício de um poder coletivo para remodelar os processos de urbanização. A liberdade de criar e recriar nossas cidades e a nós mesmos é, eu quero argumentar, um dos mais preciosos e dos mais negligenciados dos nossos direitos. (Harvey, 2013, p. 28).

Até o momento, ao ponderarmos sobre a relevância da participação dos cidadãos diante dos diversos desafios que nossa sociedade enfrenta, a noção de cidadania, previamente discutida, se concretiza nesse processo por meio da interligação entre vários atores sociais, incluindo governo, organizações e partidos políticos. Daí a importância do diálogo sobre políticas sociais, que surgem a partir dessas relações, complementando outras estratégias, como aquelas voltadas para um desenvolvimento urbano sustentável.

A expressão do direito à cidade reflete essa participação mais ampla da sociedade nas discussões sobre o espaço urbano, conforme destacado por Harvey, resultando em benefícios para o ambiente urbano, como a redução das desigualdades no acesso ao espaço público. O direito à cidade fortalece o compromisso de expressão da cidadania por meio da participação social.

A questão de que tipo de cidade queremos não pode ser divorciada do tipo de laços sociais, relação com a natureza, estilos de vida, tecnologias e valores estéticos desejamos. O direito à cidade está muito longe da liberdade individual de acesso a recursos urbanos: é o direito de mudar a nós mesmos pela mudança da cidade. Além disso, é um direito comum antes de individual já que esta transformação depende inevitavelmente do exercício de um poder coletivo de moldar o processo de urbanização. A liberdade de construir e reconstruir a cidade e a nós mesmos é, como procuro argumentar, um dos mais preciosos e negligenciados direitos humanos (Harvey, 2008, p. 74).

O compromisso da participação social no direito à cidade reafirma os fundamentais direitos da cidadania, abrangendo esferas sociais, políticas e econômicas. Nessa perspectiva, a abordagem remete à importância do território, onde se manifestam hábitos, culturas e relações de poder, fundamentais para a concepção do direito à cidade. A participação popular nesses territórios, por meio de diversas organizações, torna-se crucial para a efetivação de direitos e a defesa de uma atuação governamental ativa, por meio de políticas públicas setoriais, intersetoriais e transversais.

A urbanização, como discutida por Harvey (2008), historicamente caracteriza-se como um fenômeno de classe, refletindo-se no espaço urbano por meio da extração do excedente e seu controle por poucos.

O direito à cidade, assim, busca maior inclusão social, participação nas deliberações sobre o espaço urbano e redução das desigualdades territoriais. Importante destacar que os avanços sociais decorrentes do direito à cidade em São Paulo foram possíveis devido à política de assistência social, que transformou o sistema brasileiro de proteção social, estabelecendo bases sólidas para a cidadania social desde a promulgação da Constituição de 1988.

Essa transformação representou uma mudança significativa em relação às práticas anteriores, marcadas pela caridade, filantropia e benemerência, desvinculadas da responsabilidade estatal. As escassas e desestruturadas ações públicas anteriores eram fragmentadas, efêmeras e impregnadas de clientelismo e patrimonialismo, características prejudiciais ao desenvolvimento social no Brasil.

As práticas de assistência social e não da política de assistência social – é preciso sublinhar com veemência essa distinção – têm em São Paulo uma marca fundante: nasceram sob a égide do primeiro damismo de Leonor Mendes de Barros. Com o primeiro damismo, nasceu e floresceu o favor, o assistencialismo e o cunho tradicional na assistência social (Sposati, 2002 p. 37-38).

Após um início baseado no modelo de subsidiariedade, em 1972, a cidade de São Paulo estabeleceu a Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES). Inicialmente, centrada na parceria com empresas locais, visava preparar as pessoas e implementar habitação e creches, exemplificado pelo Programa de Atenção à População com Problemas de Subsistência, inicialmente, terceirizado. A Assistência, a partir de 1973, foi regionalizada como Unidade Regional de Desenvolvimento Comunitário (UDC) (Cara; Mazzali, 2007).

Durante os governos entre os anos 70 e 90, a abordagem da Assistência foi notável. Na gestão de Olavo Setúbal (1975-1978), foram criados o Fundo Municipal de Atenção à População Moradora em Habitação Subnormal e transferidas as atribuições do setor de habitação para a Secretaria de Habitação.

Durante a gestão de Jânio Quadros (1985-1988), projetos de trabalho solidário e geração de renda foram instituídos. Já na gestão de Luiza Erundina, durante o período de redemocratização, ações e programas enfocaram uma maior participação popular nos instrumentos públicos de deliberação, alinhados às disposições da Carta de 1988, com ênfase em trabalhos intersetoriais, como mutirões habitacionais e cozinhas e hortas comunitárias (Cara; Mazzali, 2007).

4.2 A INSTITUIÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, SUAS ATRIBUIÇÕES E COMPOSIÇÃO

No governo de Paulo Maluf (1993-1996), após a criação da Lei Orgânica da Assistência Social, a Secretaria foi renomeada FABES (Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social). Iniciaram-se esforços para criar o Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS), mas esse grupo não obteve êxito durante os debates promovidos pelo legislativo municipal e sociedade civil (Paganini, 2016).

Instituído, de maneira tardia, o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo e o Fundo Municipal de Assistência Social foram criados por meio da Lei n.º 12.524 de 1º de dezembro de 1997 e, somente regulamentados dois anos depois, por meio dos Decretos n.º 38.877/2001 e 40.531/2001 respectivamente. De caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e

permanente, possuía composição paritária entre governo e sociedade civil e era vinculado à Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social. Entre suas principais atribuições podemos destacar:

I - aprovar a Política Municipal de Assistência Social; VII - estabelecer critérios para destinação dos recursos financeiros para custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral; VIII - orientar e controlar a administração do Fundo Municipal de Assistência Social; IX - estabelecer critérios para a transferência de recursos públicos ou subvenções às entidades prestadoras de serviços e demais organizações de assistência social atuantes no município; X - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo Municipal de Assistência Social; XV - apreciar e aprovar a proposta orçamentária da Assistência Social a ser encaminhada pelas diversas secretarias e unidades orçamentárias; XVI - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; XVII - convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema; XIX - divulgar no "Diário Oficial" do Município, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS, e os respectivos pareceres emitidos.

Atualmente, de acordo com seu Regimento Interno vigente (Resolução COMAS n.º 1884/2022) e considerando a Lei de Criação, bem como os decretos que a regulamentam, o COMAS é composto por 18 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, eleitos de forma autônoma, nos seus respectivos segmentos e nomeados pelo prefeito, de acordo com a seguinte distribuição:

I. 9 representantes dos órgãos do Poder Público, conforme legislação vigente, assim especificados:

- a. 1 representante da Secretaria Municipal da Saúde;
- b. 1 representante da Secretaria Municipal de Educação;
- c. 1 representante da Secretaria de Governo Municipal;
- d. 1 representante da Secretaria Municipal de Direitos Humanos e Cidadania;
- e. 1 representante da Secretaria Municipal da Pessoa com Deficiência; e
- f. 4 representantes da Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social.

II. 9 (nove) representantes da sociedade civil, conforme legislação vigente, assim especificados:

- a. 3(três) representantes dos(as) usuários(as) ou de organizações de usuários(as);
- b. 3(três) representantes das entidades e organizações de assistência social; e
- c. 3(três) representantes dos (as)trabalhadores(as) do setor.

§1º Fica garantida a participação feminina no COMAS-SP na proporção de 50% (cinquenta por cento), considerada a identidade de gênero autodeclarada, conforme legislação vigente.

Art. 6º. Os representantes, titulares e suplentes dos órgãos do Poder Público são indicados pelos titulares dos respectivos órgãos, observada a paridade de gênero.

Aldaíza Sposati (2002) destaca que São Paulo foi a última capital a ter o Conselho Municipal de Assistência Social (2000) e o Fundo Municipal de Assistência Social (2001). A criação do Conselho marcou o início da descentralização político-administrativa da assistência social em São Paulo. Com o atraso nas legislações federais, o executivo e o Conselho desenvolveram atividades para incluir as prioridades desse processo na agenda municipal, ressaltando a importância da participação popular, exemplificada nos artigos 319 e 322 do Plano Diretor da cidade de São Paulo.

Art. 319. O Sistema Municipal de Planejamento Urbano será implementado pelos órgãos da Prefeitura, assegurando a participação direta da população em todas as fases de planejamento e **gestão democrática da cidade e garantindo as instâncias e instrumentos necessários para efetivação da participação da sociedade na tomada de decisões, controle e avaliação da política**, sendo composto por:

I - órgãos públicos;

II - sistema municipal de informação;

III - instâncias e instrumentos de participação social. (destacou-se)

Art. 322. A participação dos munícipes em todo processo de planejamento e gestão da cidade será baseada na plena informação, disponibilizada pelo Executivo com a devida antecedência e de pleno acesso público, garantindo a transparência, acesso à informação, a participação e os preceitos da gestão democrática.

A participação é um elemento crucial, especialmente no contexto urbano, dada a escassez de instrumentos de interação entre os cidadãos e o poder público, tornando-se mais sensível para os moradores das periferias, especialmente, os distantes dos bairros centrais e em condições mais precárias (Vialli, 2017).

A utilização de métodos participativos democratiza as decisões urbanas, trazendo contribuições da população. Conforme Marino (2018), isso contrasta com a tendência nas cidades capitalistas contemporâneas, onde o espaço urbano é moldado por meios oficiais, empobrecendo-se em diversidade, focando-se no consumo e na circulação territorial (Marino, 2018).

O direito à cidade, segundo Harvey (2008), implica a capacidade de transformá-la radicalmente, participando dos processos de mudança frequentemente guiados pelos interesses do capital em detrimento das pessoas. A luta pelo direito à cidade, conforme Harvey (2008), é

uma luta contra o capital. Instrumentos participativos de planejamento urbano são cruciais para construir cidades mais inclusivas, democráticas e sustentáveis (Maricato, 2000; Fitzgerald et al., 2012) (Baptista; Bento; Conti; Ghobril, 2018). Contudo, o aumento da participação não impediu a elaboração de muitos planos alheios à realidade, ineficazes, tecnocráticos e, por vezes, autoritários (Cordovil & Rodrigues, 2010; Villaça, 1999) (Oliveira, Lopes; Sousa, 2018).

Os Conselhos foram estabelecidos com representações paritárias entre governo e sociedade civil, de maneira tripartite, envolvendo população usuária ou organizações de usuários, trabalhadores do setor e entidades ligadas à Assistência Social. Resultaram das demandas da sociedade civil organizada, buscando alterar as relações entre sociedade e Estado, que historicamente, desde a década de 30, utilizava estratégias assistenciais baseadas na filantropia e apadrinhamento, limitando a participação nos processos decisórios, marcados por traços de clientelismo e patrimonialismo. É crucial fortalecer e efetivar essa participação nas decisões da sociedade junto ao poder executivo, considerando os desafios para superar as mazelas estruturadas historicamente (Cara; Mazzali, 2007).

4.3 O PROGRAMA CRIANÇA FELIZ NO CONTEXTO DO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO

A partir de 2016, o governo federal lançou o Programa Criança Feliz (PCF) por meio do Decreto 8.869 de 5 de outubro de 2016, posteriormente, alterado pelo Decreto 9.579 de 22 de novembro de 2018. Este programa, alinhado ao Marco Legal da Primeira Infância, visa promover o desenvolvimento integral de crianças brasileiras desde a gestação até os seis anos de idade.

O PCF é uma estratégia intersetorial que se propõe a integrar e fortalecer ações de políticas públicas voltadas para gestantes, crianças na primeira infância e suas famílias. O público prioritário inclui gestantes, crianças de até seis anos inscritas em programas sociais do governo e aquelas afastadas do convívio familiar devido a medidas protetivas.

O programa opera em dois eixos principais: visitas domiciliares e integração das políticas de atenção à primeira infância no território. As visitas domiciliares, realizadas por visitantes(as), têm como objetivo apoiar a gestante, colaborar no exercício da parentalidade, fortalecer vínculos familiares e mediar o acesso da família a políticas e serviços públicos.

Os visitantes, profissionais de nível médio ou superior, são coordenados por supervisores vinculados ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS). Suas responsabilidades incluem diagnóstico familiar, planejamento e execução de visitas, orientação sobre fortalecimento de vínculos e registro das atividades.

Embora o PCF tenha sido implantado em mais de 50% dos municípios brasileiros, incluindo 2.934 em 2020, surgem críticas quanto à sua eficácia e conformidade com os princípios da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Alguns questionamentos recaem sobre a falta de universalidade, a nomenclatura pejorativa dos processos técnicos e a possibilidade de desmonte da arquitetura de direitos conquistada pela PNAS.

A análise também destaca preocupações sobre a abordagem do PCF em relação à culpabilização das famílias e seu impacto nas conquistas do Estado Democrático de Direito. Além disso, a falta de qualificação formal dos visitantes e a possível interferência nas atribuições dos CRAS e dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) são questões levantadas.

A discussão enfatiza a importância dos Conselhos de Assistência Social, especialmente o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e os Conselhos Municipais, na revisão e formulação de propostas relacionadas ao PCF. Esses órgãos devem desempenhar um papel autônomo e crítico para garantir a efetividade e inclusividade das políticas públicas.

A promulgação da Constituição de 1988 marcou uma era de mudanças abrangentes no Brasil, com destaque para as transformações jurídicas lideradas pelos setores mais engajados da sociedade. Estabeleceu-se um critério ético e coletivo nas decisões, priorizando questões urgentes que demandavam ações imediatas para atender às reais necessidades da sociedade. Nesse contexto, a causa da infância e adolescência ganhou destaque, culminando na criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) em 1990, complementando o Artigo 227 da Constituição Federal.

O ECA representou um marco significativo, resgatando crianças e jovens vulneráveis de uma situação irregular imposta pela legislação anterior, a Lei 6.667 de 1979. Esta, com seu caráter excludente e discricionário, não atendia às reais necessidades desses indivíduos, exigindo uma legislação mais abrangente e protetiva para uma nova geração.

Apesar dos avanços proporcionados pelo ECA, surgem controvérsias jurídicas em relação às interações entre o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Essa discussão, presente no senso comum, pode manter um paradigma anterior à Constituição Federal, resultando em uma leitura condescendente e negacionista em relação aos avanços legislativos vigentes. A falta de comunicação eficaz sobre os princípios dessas legislações agrava essa situação, destacando a necessidade de iniciativas coesas por parte do Poder Público para esclarecer a população.

A partir de 2016, o país testemunhou a implementação do Programa Criança Feliz (PCF), estabelecido pelo Decreto 8.869 de 2016 e modificado pelo Decreto 9.579 de 2018. O

PCF, alinhado ao Marco Legal da Primeira Infância, visa promover o desenvolvimento integral de crianças desde a gestação até os seis anos. Seu público prioritário inclui gestantes, crianças de até seis anos em situação de vulnerabilidade, e aquelas afastadas do convívio familiar devido a medidas protetivas ou emergências de saúde, como a pandemia de Covid-19.

O programa opera em dois eixos principais: visitas domiciliares e integração das políticas de atenção à primeira infância no território. As visitas domiciliares, conduzidas por visitantes(as), têm como objetivo apoiar gestantes, fortalecer vínculos familiares e colaborar no exercício da parentalidade. Apesar de críticas à qualificação formal dos visitantes(as), que possuem ensino médio, o PCF destaca-se pela ênfase na atuação desses profissionais como catalisadores para alcançar os resultados esperados.

O Programa Criança Feliz (PCF), conforme delineado em seu documento oficial, designa o visitante como o profissional encarregado de realizar visitas domiciliares a famílias, incluindo gestantes e crianças na primeira infância associadas ao programa. De acordo com a metodologia estabelecida, cabe ao visitante orientar os cuidadores na interação com a criança durante atividades voltadas para o fortalecimento do vínculo e o desenvolvimento infantil. O visitante, um profissional de nível médio ou superior, é supervisionado por um coordenador referenciado ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e assume a responsabilidade pela execução e registro das visitas domiciliares.

Segundo o artigo 9º da Portaria nº 956/2018, os visitantes desempenham diversas funções, incluindo o diagnóstico das famílias, crianças e gestantes, o planejamento e a execução de visitas, a orientação sobre fortalecimento do vínculo, parentalidade e estimulação para o desenvolvimento infantil, além da identificação e discussão de demandas familiares com o supervisor. Eles também acompanham e registram resultados, participam de reuniões semanais, integram processos de educação permanente, registram as visitas e acompanham a resolução de demandas encaminhadas à rede, elaborando registros escritos com base em um instrumental de planejamento de visitas. (Brasil, 2019)

A capacitação específica para os visitantes segue uma trilha hierárquica de supervisão nos níveis federal, estadual e municipal, com base no "Guia para Visita Domiciliar" e no método "Cuidados para o Desenvolvimento da Criança - CDC", conforme previsto na Portaria nº 956/2018, artigo 5º.

O documento ressalta a importância de seguir diretrizes específicas durante as formações, enfatizando a certificação adequada dos profissionais responsáveis, a utilização obrigatória da metodologia e do material didático definidos pelo Ministério da

Cidadania/SEDS/SNPDH, o limite de participantes por turma e a necessidade de infraestrutura adequada para as formações.

O Programa Criança Feliz, inserido na Política Nacional de Assistência Social, busca articular suas conexões legais com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e seus profissionais. No entanto, nas notícias veiculadas pela imprensa, o PCF, muitas vezes, se confunde com outras políticas, não cumprindo seu papel esperado de esclarecer serviços e direitos. O programa, apesar de bem-sucedido em ações nas áreas de esporte, educação e saúde, frequentemente negligencia a promoção da Política de Assistência Social, especialmente para públicos em vulnerabilidade social de todas as faixas etárias.

A expansão do PCF para mais de 50% dos municípios brasileiros evidencia sua influência nos recursos disponíveis e seus efeitos. Contudo, análises recentes da legislação específica destacam que o programa representa um retrocesso na construção da Assistência Social como Política Pública, comprometendo a proteção e cuidados garantidos pela Política Nacional de Assistência Social, especialmente, para crianças e idosos.

Observa-se que o PCF, ao invés de fortalecer direitos, retrocede ao adotar práticas disciplinadoras sobre as famílias. Mães são alvo de correções baseadas em ensinamentos higienistas e na reprodução de sentimentos supostamente silenciados pela realidade. Esse retrocesso é reforçado pela reemergência da culpabilização das famílias, transferindo para elas a responsabilidade por problemas que não causaram e não têm condições de enfrentar.

Além de representar um embate ideológico na implementação da Política Nacional de Assistência Social, o PCF parece contribuir para o dismantelamento dessa arquitetura de direitos, prejudicando a compreensão dos usuários e descredenciando as ações dos CRAS e SCFV. Esse movimento conservador isenta o Estado de suas obrigações, transferindo às famílias responsabilidades que ultrapassam suas capacidades de enfrentamento. Essa postura, conhecida academicamente como "familismo", representa um retrocesso histórico e compromete a efetivação dos direitos sociais no Brasil. (Campos; Teixeira, 2010).

Nesse sentido, ao considerarmos a família como a célula fundamental da sociedade ou o alicerce sobre o qual outras atividades de bem-estar se sustentam, ganha destaque a sua importância contemporânea devido à sua natureza informal, desvinculada de amarras burocráticas e de supervisão externa [...]. Predomina, de forma marcante, a expressão espontânea do cuidado e a disposição intrínseca para resguardar, educar e até mesmo sacrificar-se. Isso se apresenta como altamente propício a um modelo de bem-estar que, à semelhança do pluralismo, reconhece e utiliza a flexibilidade proporcionada, promovendo relações pautadas pela benevolência e engajamento altruísta (Adaptação de Pereira, 2006, p. 36).

Em decorrência de uma extensa programação de visitas domiciliares, com ênfase nas mães como foco central e matriz do atendimento em relação às suas crianças, o Programa Criança Feliz (PCF) lança um olhar depreciativo sobre o estágio de engajamento e emancipação das mulheres. Este olhar é agravado pelas condições desfavoráveis que as mães enfrentam em suas jornadas, como a falta de melhores condições de trabalho, deslocamento e questões relacionadas à autoestima no ambiente profissional. Mais uma vez, a mulher/mãe é responsabilizada pelos desafios. A metodologia do PCF transforma as visitas em quase inspeções policiais, buscando falhas para justificar os sucessos e fracassos das famílias. Evidencia-se isso conforme apontado por conselheiros do COMAS nas entrevistas:

Então, ele era uma contradição muito grande. A percepção que o Criança Feliz nos oferecia era como se eu estivesse retornando aos tempos de Mary Richmond, onde nós teríamos uma política policialesca, onde a gente iria ensinar as mães a ser mãe....”
Entrevistado 1

As potencialidades, inicialmente, citadas raramente são evidenciadas nos relatórios dos visitantes, evidenciando a fragilidade da proposta. Este caráter retrógrado se reflete na ideia de que a atividade é destinada apenas a públicos vulneráveis, excluindo trabalhadores mais capacitados para abordagens especializadas. Isso sugere uma abordagem propensa ao imprevisto e à casualidade, onde a formação acadêmica parece não garantir a qualidade da ação proposta, e a ausência dela amplia a incerteza sobre a eficácia da realização.

Estudos apontam outra dificuldade na compreensão republicana do PCF: seu desprezo pelo princípio da universalidade, fundamental para as Políticas Públicas e o Estado Democrático de Direito. A adesão dos municípios ao PCF, aceita ou não, é considerada inconstitucional, indo contra as Garantias de Direitos proclamadas pela Constituição Federal de 1988 e suas leis complementares.

Outros pontos que alimentam o debate sobre a fragilidade do PCF são suas nomenclaturas pejorativas para os processos técnicos da Tecnologia Social da PNAS e do SUAS.

A falta de exigência para os "visitadores" pode ser explicada pela natureza da atividade, onde agentes públicos entram nas residências sem a qualificação legal necessária. No entanto, essa falta de requisitos parece diminuir a necessidade de apresentar soluções ou diretrizes para diversas situações encontradas.

Os agentes parecem relutantes em se comprometer com a função pública de resolver demandas da sociedade, agindo mais como uma conversa informal entre conhecidos. O título do programa, referindo-se a um estado de felicidade produzida, abre espaço para um debate

quase desnecessário, apesar de sua presença constante nos diários oficiais da nação e de milhares de municípios brasileiros. A proposta do PCF, de ser um agente produtor e distribuidor de felicidade infantil, faz do poder público, a princípio, um prevaricador, uma vez que não há precedentes de cumprimento dessa promessa.

Quando apresentado como Programa de Governo ao município de São Paulo, por exemplo, liderado por um símbolo controverso do assistencialismo histórico no país, o "primeiro-damismo", o governo federal desafiou os limites ético-políticos da PNAS em 2016. Os atores do SUAS, ao analisarem o programa, não poderiam esperar algo singular em relação ao corolário da política pública. Apesar das intenções embutidas, o programa não conseguia se afastar dos imbróglios típicos de sociedades conservadoras com evolução civilizatória fraturada, conforme evidenciado nas entrevistas realizadas com ex-conselheiros do COMAS:

“à época, a representante da SMADS, que em uma das reuniões do Conselho se autointitulou como filha da ditadura, ela usou frases horríveis, em desuso na política de assistência social há pelo menos, 30 anos para ser mais exato, desde 93, quando não tínhamos nem a LOAS...” Entrevistado 1

“Sem compreender que a família contemporânea, ela está fora daquela propaganda de margarina, da família nuclear, mãe e filho, se não tem o pai, ela não é estruturada, se não tem a mãe, ela não é estruturada. Então, as mulheres, mães, na sociedade que nós vivemos hoje, que é a mesma sociedade que eu acredito que ela vive, elas são de mães solas, que precisam trabalhar e que, quando não tem a creche, tem uma rede familiar de uma família extensa, seja ela mãe, irmã, tia, que vai ser a rede de ampliação da família, que, infelizmente, hoje, nós temos diante da necessidade do mundo capitalista, crianças sendo criadas por suas avós e seus avôs.” Entrevistado 1

A inserção do Programa Criança Feliz é marcada na história do controle social da política de assistência na cidade de São Paulo por uma série de escândalos de corrupção, coação de conselheiros, chantagem e conflito de interesses, conforme evidenciado em diversos trechos das entrevistas, com destaque:

“o vídeo demonstra isso, tínhamos representantes históricos, pessoas do movimento da criança e da adolescente, movimento da infância, conselheiros tutelares, tínhamos representantes de outros movimentos, movimento da saúde, nós tivemos uma grande participação. E esse dia foi uma arena, foi uma panela de pressão na Câmara Municipal, onde foi feito um debate, só que as cartas estavam marcadas. Eu mesmo cheguei a ligar para uma organização muito poderosa que tinha vários representantes, a pessoa ficou brava quando liguei e era o comando tem que aprovar. Tinha que aprovar. Então pessoas que historicamente tinham movimentos com moradia, tinham envolvimento com movimentos sociais, elas ficaram numa situação aterrorizante. Elas não podiam falar nada. Uma se ausentou, a outra se absteve e isso foi um terror...” Entrevistado 2

“E causando essa tormenta, eu quero até dizer, depois dessa situação, dessa pauta do programa Criança Feliz e das formas que o governo utilizou para a sua aprovação, tanto com os representantes dos conselheiros do poder público, como os conselheiros da sociedade civil, eu ousou a dizer a você que o Conselho nunca mais foi o mesmo. A

partir daí, se abriu uma brecha de corrupção, de compor com a sociedade civil, de se atravessar tudo. Eu acho que a partir desse momento, o governo viu a força que ele tem com os convênios e ele não se tornou mais o mesmo. Espero um dia que o Conselho volte a ser o espaço de fato de controle social, de fiscalização, pois nesse momento houve mudança nos conselheiros, houve mudança na secretaria. A presidente do Conselho sofreu um processo, foi difamada, mas ela de uma forma muito brilhante conseguiu rever isso, teve que contratar advogado. Eu acho que esse a gente pode dizer. O que era o Conselho Municipal de Assistência Social antes do programa Criança Feliz, o que é o Conselho Municipal de Assistência Social pós Criança Feliz.” Entrevistado 2

À época, diversas associações, sindicatos, movimentos sociais, fóruns, vereadores, instituições de ensino, pesquisadores históricos da Política de Assistência Social publicaram Manifesto Público contra o Programa Primeira Infância.

O Programa e o dia de sua apreciação pelo COMAS, na Câmara Municipal dos Vereadores, também foi alvo de dezenas de reportagens da mídia, entrevistando usuários, trabalhadores, conselheiros, representantes do poder público, evidenciando a contraditoriedade do Programa e a contramão de sua aplicação junto às políticas públicas de proteção, defesa e garantia de direitos às famílias em situação de vulnerabilidade e/ou risco social.

Figura 5 - Matéria vinculada sobre o Programa Criança Feliz no Portal Uol

uol BBB Jogos de Hoje Canal UOL Colunas SAC EMAIL ENTRE ASSINE UOL

POLÍTICA

Repasso do Criança Feliz não paga 1/3 de custos do programa, dizem municípios

Publicidade: PARE NO TRÂNSITO CORREJA POR VIVER RODO VIDA CLIQUE E VEJA MAIS DICAS

Marcela Temer durante o lançamento do Criança Feliz, em Brasília
Imagem: Reprodução/BR

Carlos Madeira
Colaboração para o UOL, em Maceió
21/03/2017 04h00


Lançado em outubro de 2016, o [programa Criança Feliz](#) --que tem a primeira-dama Marcela Temer como embaixadora-- tem um "grave subfinanciamento", o que onera os cofres municipais e ameaça o futuro do projeto. A conclusão é de um estudo feito pela CNM (Confederação Nacional dos Municípios), que alerta aos prefeitos que o valor repassado aos municípios que aderem ao programa não chega a bancar nem sequer um terço dos custos com a folha de pagamento.

O Criança Feliz prevê um teto de repasse federal entre R\$ 5.000 e R\$ 10 mil mensais ao município. Para isso, as cidades foram divididas em três grupos. A estimativa da CNM levou em consideração as remunerações e encargos trabalhistas e sociais dos contratados.

Fonte: Disponível em <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2017/03/21/repasso-do-crianca-feliz-nao-paga-13-de-custos-do-programa-dizem-municipios.htm>. Acesso em: 15 fev. 2024.

Com objetivo de buscar respostas junto a Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social – SMADS, foi encaminhada solicitação de informações por meio da Lei de Acesso à Informação – LAI, sobre a execução do referido Programa, bem como o demonstrativo orçamentário desde sua aprovação em 2017. Por meio do Chefe de Gabinete, foi informado que até 2021, ou seja, quatro anos após a aprovação e início do repasse pelo governo federal, não havia sido executado nenhum valor ainda, permanecendo todo montante na conta do Fundo Municipal de Assistência Social, conforme segue:

Figura 6 - Execução financeira do Programa Criança Feliz após quatro anos de sua aprovação

 **Sistema e-SIC**

Prezado(a) Senhor(a),

O pedido de informação abaixo foi analisado e teve resposta na data 03/05/2021.

Protocolo: 57281
Requerente: Fernanda Campana
Data de Abertura: 18/04/2021
Prazo de atendimento: 08/05/2021
Órgão da solicitação: SMADS - Secretaria Municipal de Assistência e Desenvolvimento Social

Solicitação do requerente: Solicito por meio deste o Demonstrativo de Execução Financeira do Programa Criança Feliz, pós aprovação em agosto de 2017 até 2021. Solicito demonstrar os serviços, programas e projetos beneficiados pela verba destinada, bem como a relação de SASFs das organizações contempladas (quais OSCs) e os respectivos valores.

Resposta: Prezado Município, Agradecemos seu contato, desejando-lhe um bom dia. Informamos que os recursos federais não foram ainda utilizados pela SMADS. A Resolução COMAS 1667, de fevereiro de 2021 (documento anexo), concedeu 90 dias para a SMADS apresentar o Plano de Ação para a execução dos recursos. A Secretaria apresentou o Plano de Ação por meio do Processo SEI nº 6024.2021/0002935-0 (documento anexo). O Conselho Diretor Ampliado do COMAS, no dia 23/04/2021, encaminhou o Plano para análise conjunta da Comissão de Políticas Públicas e Comissão Financeira e Orçamentária. Em 29/04/2021 foi realizada a primeira reunião conjunta para a análise conjunta do Plano. A SMADS apresentou o plano e iniciaram-se os debates. O encaminhamento das Comissões é que elas aprofundarão suas análises e apresentarão suas contribuições em 15 dias. Logo, não há serviços, programas e projetos beneficiados pela verba até o presente momento. Atenciosamente, Jadir Pires de Borba - Chefe de Gabinete.

Para obter detalhes do pedido de informação registrado, acesse o e-SIC pelo link <http://esic.prefeitura.sp.gov.br> e clique na opção do *menu* do sistema "Consultar Pedido".

Atenciosamente,

4.4 O RECONHECIMENTO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ÓRGÃO PARTICIPATIVO, AUTÔNOMO E DEFENSOR DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

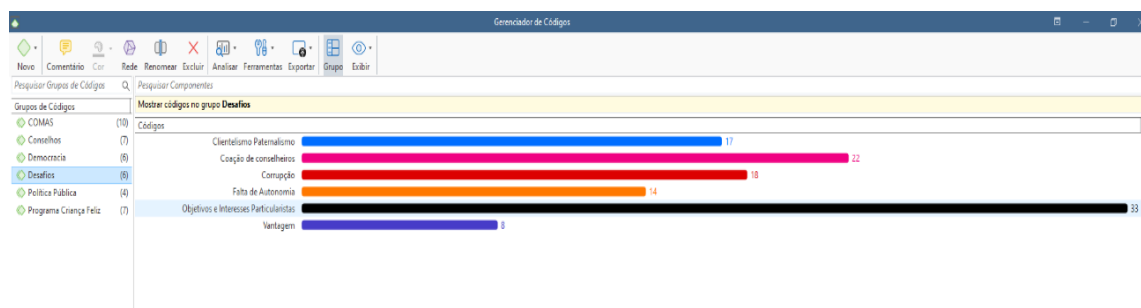
Este capítulo tem por objetivo descrever e discutir os resultados desta pesquisa encontrados por meio da análise de dados extraídos do software Atlas.ti para o alcance do objetivo específico 4, a saber: Identificar os principais desafios para o reconhecimento do Conselho Municipal de Assistência Social como órgão participativo, autônomo e defensor da Política Pública de Assistência Social”, bem como responder ao problema de pesquisa: Quais são os principais obstáculos e possíveis soluções para que o COMAS se constitua como um espaço legítimo de controle social da política pública de assistência social no município de São Paulo?

Assim, o capítulo está dividido em duas seções, sendo a primeira seção referente aos Desafios / obstáculos. e segunda serão apresentados possíveis mecanismos de solução.

4.4.1 Desafios e obstáculos

Com o objetivo de identificar a relevância que os entrevistados deram para cada um dos códigos, foi realizada uma análise de frequência com que eles apareceram nas falas dos participantes, conforme figuras 7 e 8.

Figura 7 - Gerenciador de códigos



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Atlas.ti.(2024)

Figura 8 - Fluxograma dos desafios elencados pelos entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Atlas.ti.

As figuras 7 e 8 apresentam seis principais desafios identificados nas respostas dos entrevistados, sendo o código Objetivos e Interesses Particularistas o mais citado, com 33 ocorrências, seguido por Coação de Conselheiros (22), Corrupção (18), Clientelismo / Paternalismo (17), Falta de Autonomia (14) e Vantagem (8).

A frequência de citação desses códigos ocorreu principalmente quando perguntado aos entrevistados sobre qual o maior entrave para o funcionamento dos conselhos, bem como sobre possíveis métodos de procedimentos diretos, privilegiando interesses particulares, processos de naturalização da corrupção, apreciação e inserção do Programa Criança Feliz, conforme o Roteiro de Entrevistas.

De acordo com Paganini (2016) a prevalência de interesses particulares é um dos maiores obstáculos ao funcionamento dos conselhos, conforme evidenciado pelo que disse o entrevistado E2:

“o governo consegue articular com a sociedade civil de tal maneira que isso seja aprovado e essas organizações sociais recebem benefícios particulares, ampliem o número de convênios, ampliem vantagens, ampliem outras situações que às vezes a gente nem possa imaginar, eles acabam sendo um espaço de aprovar interesses particulares e não interesses de políticas públicas.” Entrevistado 2

Clientelismo e /ou paternalismo, conforme apontado por Maria da Glória Gohn, é um processo de naturalização da corrupção, uma forma de levar vantagem privilegiando interesses particulares. Perguntado aos ex-conselheiros sobre esses obstáculos, evidenciamos:

“Sim, claramente tinha ali uma ação de clientelismo, de paternalismo e era, de fato, um negócio para o poder público onde, obviamente, tinham organizações que seriam beneficiadas e que, inclusive, seriam direcionadas já à implantação do Programa Criança Feliz (...). E, em troca de favores, assentos, cargos comissionados, convênios, então tinha todo esse movimento, era todo esse cenário para ser implantado o programa Criança Feliz.” Entrevistado 3

“Os atos mostraram o efetivo clientelismo do voto. Como essas organizações se posicionam contra o governo? São beneficiadas com algumas histórias. Então, se você fizer um paralelo, é uma organização pequena que se tornou grande”. Entrevistado 1

A falta de autonomia e a coação de conselheiros é uma relação direta colocada pelos entrevistados. Os conselheiros representantes do segmento das organizações da sociedade civil, bem como o representante do poder público, declararam cerceamento de participação, represálias, coação, ameaças por seus gestores. Especificamente, no episódio de apreciação e aprovação do Programa Criança Feliz, há narrativa de várias passagens que caracterizam esses códigos específicos, mas também envolvendo corrupção e promessas de vantagens futuras.

“Mas a (fulana), que era a conselheira suplente, ela assumiu o seu papel de voto, porque existia uma opressão sobre a Apoio e a (representante da entidade) era funcionária da Apoio. Então, a gente, para nos protegermos e proteger a (representante), a gente pediu para que a (fulana) assumisse a titularidade e votasse e a (representante) não... não sofresse represália. Eu também sofri pressão, né? Mas não cedi. Isso, alguns meses depois, com outra desculpa, custou meu emprego, né?” Entrevistado 1

“É simples, a gente vê, por exemplo, quando... vamos tirar por base a primeira votação do Criança Feliz. O programa foi reprovado na primeira resolução, quase que por unanimidade, né? Representantes da SMADS o reprovaram, né? Representantes da Secretaria de Habitação o reprovaram e votaram junto com a Sociedade Civil. Qual que foi o resultado? Qual que era a característica desses conselheiros? A gente tinha, na época, a coordenadora do Observatório de Vigilância Socioassistencial, que na época era apenas o Observatório. Nós tínhamos duas assistentes sociais técnicas formadas, concursadas na Secretaria de Habitação, né? E nós tínhamos, de um lado, um conselho técnico, que era formado por técnicos da fazenda, por técnicos de SMADS, por técnicos da habitação. Com a reprovação, com a primeira reprovação, onde esses conselheiros votaram tecnicamente, eles foram exonerados do cargo de (conselheiro), eles foram desligados e foram substituídos por outros novos conselheiros que eram pessoas ligadas à gestão. Então assim, do ponto de vista do poder público, eles não... principalmente nessas gestões do PSDB não eram conselheiros, como eu posso dizer, técnicos, eram conselheiros de uma ordem política onde tinham que defender uma gestão e não uma política pública. Então, assim, eu

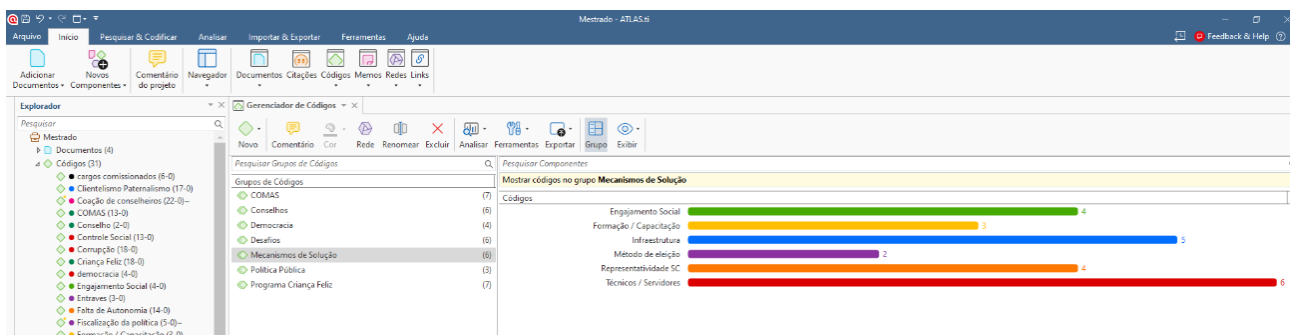
não vejo que os conselheiros do poder público têm qualquer autonomia. Se tiverem uma decisão autônoma diferente do que o governo espera, eles são prontamente substituídos.” Entrevistado 1

“Mesmo o representante do poder público não sendo favorável à aprovação do programa Criança Feliz, o governo, na época, mandou a representante, que era uma pessoa extremamente poderosa, que tinha o único interesse de aprovar para ela se manter no governo e fazer o que o chefe mandava. Ela atravessou todos os princípios éticos para aprovação. E paralelamente a isso, o secretário, à época, reuniu as organizações mais poderosas que existiam no município, que ocupavam assentos no Conselho Municipal como organização social, como trabalhador e usuário. E ameaçou. Se vocês não trabalharem com seus representantes a aprovação do programa Criança Feliz do Conselho Municipal, vocês perderão seus convênios, vocês perderão repasses e vocês vão passar até por fiscalização financeira, controle, auditoria do programa. Então foi algo assim aterrorizante, foi assim um momento muito terrível. Olha que eu já passei por várias situações, foi um estresse muito grande, foi uma forma de desmerecer esse espaço e quem estava na presidência do COMAS, quem estava na titularidade ou como suplente, ou mesmo os (órgãos) da sociedade civil. Então, nesse momento, tivemos uma grande arena de debate, de confronto, de pressão, mesmo assim, o poder econômico está com a pasta da assistência social. E como ela ameaça, houve uma pressão muito grande, então, tem pessoas que se ausentaram, tem pessoas que adoeceram, tem pessoas que choraram, tem pessoas que brigaram.” Entrevistado 2

4.4.2 Mecanismos de solução

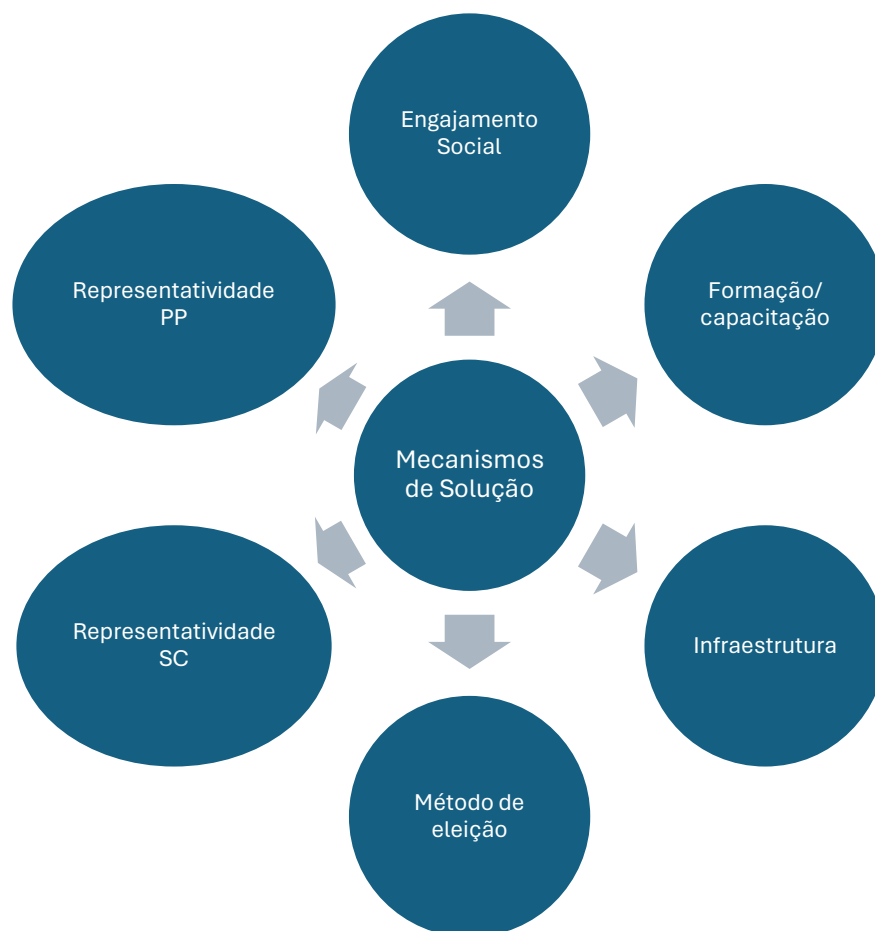
Para identificarmos a relevância que os entrevistados deram para cada um dos códigos, realizou-se uma análise de frequência com que eles apareceram nas falas dos participantes, conforme figuras 9 e 10.

Figura 9 - Gerenciador de Códigos



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Atlas.ti.

Figura 10 - Fluxograma dos Mecanismos de Solução elencados pelos entrevistados



Fonte: Elaborado pela autora com dados extraídos do Atlas.ti.

As figuras 7 e 8 apresentam seis principais mecanismos de solução identificados nas respostas dos entrevistados, sendo o código Representatividade do Poder Público como o mais citado, com 6 ocorrências, seguido por Infraestrutura (5), Representatividade da Sociedade Civil (4) Engajamento Social (4), Formação / Capacitação (3) e Método de Eleição (2).

A frequência de citação desses códigos ocorreu principalmente quando perguntado aos entrevistados sobre possíveis propostas para resolução dos entraves para o funcionamento do Conselho, conforme o Roteiro de Entrevistas.

Ao realizamos a análise de coocorrência entre os desafios e os possíveis mecanismos de solução, entre os códigos Representatividade do Poder Público e Falta de Autonomia, evidenciamos uma interessante proposta apontada:

“ratifica que esse espaço tem que voltar na mão legítima da sociedade civil e que os representantes do governo sejam, de fato, servidores públicos que não estejam em um cargo de comissão, que não estejam lá para fazer políticas particulares

do seu chefe, mas que a gente tenha servidores públicos de carreira”
Entrevistado 2

Nota-se, nas entrevistas realizadas, diversas citações que apontam que o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo possui como um grande obstáculo a crise de representatividade presente entre seus conselheiros, sejam eles da sociedade civil ou do poder público. Por razões diversas, conforme já apontadas no item 4.3.1, a representatividade da sociedade civil está diretamente ligada à coação, represálias, corrupção, vantagem, e uma interessante proposta de solução evidenciada foi:

“Uma possibilidade para conter esses interesses particularistas, essa corrupção, ameaças como vimos no Criança Feliz, **seja impedir que organizações com volume de parceria em milhões, se tornem conselheiras...** talvez colocando isso no regimento. Já no caso dos conselheiros do poder público, um mecanismo seja apenas indicação de servidores de carreira e não cargos comissionados, por indicação...”

Um mecanismo de solução apontado pelos entrevistados é o fortalecimento da Infraestrutura dos Conselhos, principalmente no que diz respeito à composição da equipe de recursos humanos que possua uma Secretaria Executiva de técnicos e servidores e não de cargos comissionados, o que segundo apontado, prejudica a fiscalização pelo Conselho da Política de Assistência Social na cidade, conforme evidenciado:

“tudo que é pós-Criança Feliz foi a destruição do que era, de fato, o espaço do Conselho Municipal de Assistência Social, o espaço do controle de monitoramento e fiscalização. Se destruiu, se transferiu a secretária executiva, uma assistente social de carreira que tem um longo histórico no COMAS, que sabia o seu papel lá dentro, que sabia exatamente o que era o Conselho Municipal de Assistência Social, ela foi de uma forma avassaladora, tirada de lá, mesmo todas as pessoas, comprometidas com a política pública, comprometidas com a assistência social, se manifestaram, houve protestos, pedidos, ela foi tirada de uma forma absurda, isso é um assédio moral que fizeram com a pessoa, ela foi retirada e quem permaneceu, permaneceu sobre a rédea curta do governo monitorando e, depois disso, várias outras trocas da Secretaria Executiva, porque o governo percebeu que o coração lá dentro é a Secretaria Executiva. Então, a partir desse rompimento, se trocou outra Secretaria Executiva, até ter aquela pessoa que, de fato, controla, coloca o processo que quer na mesa, esconde os processos ou ações do Ministério Público ou denúncia de usuário em gaveta.”
Entrevistado 2

Há ainda, entre as citações dos entrevistados, outros possíveis mecanismos de solução para que o COMAS se constitua como um espaço legítimo de Controle Social e, para isso, veem algumas alternativas, tais como a realização de Processos Formativos e de Capacitação contínuos, conforme evidenciado:

“é organizar **formações para a sociedade civil, para os trabalhadores, para os usuários**, levando o **conhecimento** desse espaço, porque muitas das vezes também

faltam o conhecimento do que é e para que serve esse espaço de participação social.” Entrevistado 3

“Eu penso que um dos entraves seja a ausência de conhecimento e que a solução para isso seja a formação de base, a formação política da população. Especificamente o público da assistência social é entender que espaço é esse, para que serve, uma vez que a gente vai pensar que esse é um espaço onde o povo vai ter soberania. Então, saber como ele funciona e ter uma **formação realmente de base dos usuários, dos trabalhadores**. Penso que muitas das organizações já têm isso muito claro, para que serve esse espaço. Essa informação não é disseminada para as pessoas que trabalham ou que são usuárias desses serviços gestados por essas organizações. Então, eu penso que precisa ter um movimento de base que informe trabalhadores e usuários para que eles ocupem esses espaços e, de fato, possa exercer. E que o Conselho tenha, seja pleno, possa de fato ter autonomia para planejar, formular, executar e direcionar a verba pública para onde precisa e não aonde há interesses particulares. Então, eu penso que a formação de base é extremamente importante para que a gente tenha um conselho efetivo, e que seja uma eleição onde não ocorra, de fato, esse movimento de interesses particulares, seja uma eleição onde, de fato, o povo participe de forma livre e não tenha um voto condicionado como de conhecimento de muita gente que está na sociedade civil.” Entrevistado 3

O método de eleição dos conselheiros da sociedade civil também foi apontado pelos entrevistados como um obstáculo ao acesso de usuários, trabalhadores e organizações de fato comprometidas com a Política de Assistência Social. Como possível mecanismo de solução, foi registrada uma nova forma de processo eleitoral, onde, segundo os participantes, seria mais legítimo e transparente:

“Existe o fórum de assistência social, que lá se discutem as pautas das organizações. Acho que o fórum poderia indicar os seus representantes. Acho que a gente teria que utilizar essa forma mais orgânica. Fórum dos usuários, fórum dos trabalhadores, que já tem uma grande frente hoje dos trabalhadores, e fórum das organizações sociais. Elas têm que eleger e quem representar tem que ter o compromisso de estar devolutiva e ter esse espaço de ouvir as demandas locais e representá-la nesse espaço do Conselho e não interesses particulares, clientelista, porque é controle social da política pública, não é controle social da ampliação de seus convênios.” Entrevistado 2

“Sociedade civil a gente tem que repensar. Tem que repensar por que, historicamente, nos últimos anos, a gente está se perdendo nesse espaço. Porque as organizações sociais poderosas indicam os seus trabalhadores e os seus usuários. Queríamos que foi uma forma mais independente de eleição de usuário, só que, atualmente, também o governo vem cooptando alguns usuários para que eles ocupem esses espaços para aprovarem as suas pautas. Acho que tem que fortalecer o antigo fórum de usuários da assistência social, havia o Conselho de Monitoramento da População de Rua. Acho que esses espaços, esses espaços orgânicos devem ser retomados, assim como os espaços orgânicos dos trabalhadores da assistência social têm que ser retomados. Tem que ocupar esse espaço de trabalhador, quem de fato é trabalhador, que debata junto com o coletivo dos trabalhadores e defenda a pauta dos trabalhadores da assistência social e não defenda os interesses da sua organização social.” entrevistado 2

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa conduzida proporcionou uma análise detalhada dos desafios enfrentados pelo Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo (COMAS), no intuito de consolidar-se como legítimo espaço de controle social da Política Pública de Assistência Social. A experiência do Programa Criança Feliz foi utilizada como base, identificando desafios históricos e contemporâneos que permeiam a atuação do COMAS e suas atribuições enquanto espaço de controle social da Política de Assistência Social na cidade.

A evolução histórica da Política de Assistência Social em São Paulo, caracterizada pela criação tardia do COMAS, em 2000, revelou resistências à descentralização político-administrativa. Contudo, uma vez estabelecidos, tanto o COMAS quanto o Fundo Municipal de Assistência Social assumiram papéis cruciais na fiscalização da Política Municipal de Assistência Social. A composição paritária entre governo e sociedade civil, especialmente, a garantia de representatividade feminina, constituiu uma mudança significativa em relação a práticas clientelistas do passado.

A pesquisa também se dedicou à análise do Programa Criança Feliz, lançado em 2016, no contexto municipal de São Paulo. Os resultados revelaram críticas relevantes, como a falta de universalidade, nomenclaturas pejorativas, fragilidade na qualificação dos visitantes e problemas na inserção do programa na cidade, evidenciando escândalos de corrupção e conflitos de interesses. As implicações do Criança Feliz transcendem o âmbito local, representando um retrocesso na construção da Assistência Social como política pública.

Diante desse cenário, torna-se evidente que a atuação autônoma e crítica dos Conselhos de Assistência Social, em especial, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e dos Conselhos Municipais, é essencial para superar desafios estruturais históricos e promover uma gestão mais inclusiva e democrática da assistência social.

A pesquisa proporcionou uma visão profunda dos desafios internos enfrentados pelo COMAS, identificando seis principais obstáculos, como objetivos particularistas, coação de conselheiros, corrupção, clientelismo/paternalismo, falta de autonomia e vantagem. As soluções propostas pelos entrevistados apontam para a necessidade de fortalecer a autonomia do COMAS, melhorar a transparência e promover maior participação democrática.

Mecanismos de solução, como a representatividade do poder público, infraestrutura, representatividade da sociedade civil, engajamento social, formação/capacitação e método de eleição, foram destacados. A crise de representatividade emergiu como um desafio central,

conectando-se a questões de coação, corrupção e vantagem. A busca por soluções deve ser pautada na criação de estratégias que fortaleçam a independência do COMAS, assegurando sua capacidade de atuar efetivamente como órgão participativo e defensor dos interesses coletivos.

Em última análise, os resultados desta pesquisa não apenas enriquecem o entendimento acadêmico sobre o papel do COMAS e os desafios do Programa Criança Feliz, mas também oferecem orientações práticas para gestores públicos, legisladores e demais atores envolvidos na promoção e defesa da Política Nacional de Assistência Social.

A contribuição deste estudo reside na identificação de caminhos possíveis para fortalecer a atuação dos conselhos e, por conseguinte, promover uma gestão mais eficaz e inclusiva da assistência social em São Paulo.

No contexto da efetivação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS) como agente participativo e defensor do Sistema Único de Assistência Social em São Paulo, destacam-se a conexão intrínseca entre essa busca por eficácia nos órgãos de controle social e o planejamento urbano voltado para cidades sustentáveis.

A evolução histórica do COMAS, marcada por resistências à descentralização político-administrativa, remete não apenas à gestão da assistência social, mas também à participação direta da população nos processos de planejamento urbano. A criação do COMAS está vinculada à luta pelo direito à cidade, revelando a importância da participação ativa da sociedade civil nos rumos urbanos.

A análise dos desafios enfrentados pelo COMAS, especialmente, no contexto do Programa Criança Feliz, reflete não apenas questões locais, mas também implicações mais amplas para o desenvolvimento sustentável da cidade. As críticas ao programa, como a falta de universalidade e fragilidades na inserção na cidade, apontam para a necessidade de alinhamento entre políticas públicas e estratégias urbanas. A busca por soluções que fortaleçam a autonomia do COMAS e promovam maior transparência e participação democrática também se alinha com a construção de cidades mais inclusivas e sustentáveis.

Nesse sentido, as propostas de fortalecimento da infraestrutura do COMAS, garantindo uma Secretaria Executiva composta por técnicos e servidores, e a recomendação de repensar o método de eleição dos conselheiros, destacando a indicação pelo fórum de usuários, trabalhadores e organizações sociais, convergem para a criação de estratégias que não apenas impulsionam a efetividade do conselho, mas também contribuem para uma gestão urbana mais alinhada com as necessidades da população.

A atuação autônoma e crítica dos Conselhos de Assistência Social não só fortalece o controle social na área civil, mas também influencia positivamente as políticas urbanas que visam à construção de cidades sustentáveis e inclusivas.

Para estudos futuros, indica-se a revisão da Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo, bem como dos decretos de regulamentação, em consonância com o PL 90/2021 que se encontra em tramitação na Câmara Municipal. A pesquisa resultaria em um *policy paper*, detalhando o resultado aqui encontrado, apresentando mecanismos para a resolutividade dos desafios apurados, recomendando alterações dos dispositivos legais por meio da análise de dados qualitativa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMMANN, Safira Bezerra. **Participação Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez & Moraes, 1980.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião pública**, Campinas, v. 14, n. 1, jun 2008, p.43-64.

AVRITZER, L. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. In: PIRES, R. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação** (Diálogos para o desenvolvimento, v. 7). Brasília: IPEA, p. 13-25.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**: Laurence Bardin. São Paulo: Edições, 70, 2011.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**: Laurence Bardin. São Paulo: Edições, 70, 2016.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política**. Vol I. trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1998.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

BOBBIO, N. **Do Fascismo à Democracia**: os regimes, as ideologias, os personagens e as culturas políticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007.

BROWNE, Ana Paula Goyos. Direito à cidade e espaços públicos democráticos. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 28 dez 2015. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/45744/direito-a-cidade-e-espacos-publicos-democraticos>. Acesso em: 22 mar. 2024.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **Participação Social no Brasil hoje**. n. 2 São Paulo: Instituto Pólis –Pólis- Papers, 1998.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. **A política da Assistência Social no Brasil**: dilemas na conquista de sua legitimidade. In: Serviço Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 62, p.144-155, 2000.

CASTELLS, Manuel. **O poder da identidade**. São Paulo. Paz e Terra, 2000.

CASTELLS, Manuel. **A sociedade em rede**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

DALLARI, Pedro B. de Abreu. **Institucionalização da participação popular nos municípios brasileiros**. Instituto Brasileiro de Administração pública. Caderno n. 1, p. 13-51, 1996.

DEMO, Pedro. **Participação é Conquista**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FERREIRINHA, Isabella Maria Nunes; RAITZ, Tania Regina. As relações de poder em Michel Foucault: reflexões teóricas. **Revista de Administração Pública**, [s.l.], v. 44, n. 2, 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/r3mTrDmrWdBYKZC8CnwDDtq/>. Acesso em: 22 mar. 2024.

FREITAS, João Paulo Ocke de. Os mecanismos de democracia direta e os movimentos sociais: considerações sobre o aperfeiçoamento da cultura política. Constituição, Economia e Desenvolvimento: **Revista da Academia Brasileira de Direito Constitucional**, Curitiba, v. 4, n. 6, jan.-jun., p. 75-99, 2012.

FREY, Klaus. Governança Urbana e Participação Pública. **Rac-Eletrônica**, [s. l], v. 1, n. 1, p. 136-150, abr. 2007. Disponível em: https://www.mpba.mp.br/sites/default/files/biblioteca/seguranca-publica/acoesprojetos/cisp-regionais/-resolucoes/governanca_urbana_e_participao_publica._klaus_frey_-_copia.pdf. Acesso em: 22 mar. 2024.

GIBBS, G. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre. Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e luta pela moradia**. São Paulo: Cortez, 1991.

GOHN, Maria da Glória. O novo associativismo e o terceiro setor. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 58, p. 09-23, 1998.

GOHN, Maria da Glória. **Movimentos Sociais e Educação**. São Paulo: Cortez, 1999.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOHN, Maria da Glória. Sociedade civil no Brasil: movimentos sociais e ongs. **Meta: Avaliação**, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, p. 238-253, maio/ago. 2013.

GÓRGIAS. **Elogio a Helena**. In: GÓRGIAS. Fragmentos y testimonios. Tradução de Eloísa Cerdán del Lama e Antônio Suárez Abreu. Buenos Aires: Aguilar, 1980, p. 85-92.

HABERMAS, Jürgen. **A inclusão do outro: estudos de teoria política**. Trad. de George Sperber e Paulo Astor Soethe. 3. ed. São Paulo: Loyola, 2002.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Beno Seibeneichler. vol. I. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994-a.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e democracia: entre facticidade e validade**. Trad. de Flávio Beno Seibeneichler. vol. II. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1994-b.

HOBBS, Thomas. **Do cidadão**. (trad.): Renato Janine Ribeiro. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

HOBBS, Thomas. **Leviatã**. (trad.): João Paulo Monteiro; Maria Beatriz Nizza da Silva; Claudia Berliner. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1983.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Sobre a recente queda da desigualdade de renda no Brasil. Brasília: Ipea, 2006.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Boletim de Políticas Sociais – Acompanhamento e Análise**, Brasília, n. 17, fev. 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **A década inclusiva (2001-2011): desigualdade, pobreza e políticas de renda**. Brasília: Ipea, set. 2012. (Comunicados do Ipea, n. 155).

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dois décadas de desigualdade e pobreza no Brasil medidas pela PNAD**. Brasília: Ipea, 2013. (Comunicados do Ipea, n. 159).

LAKATOS, E. M.; MARCONI, M.A. **Metodologia Científica**. São Paulo. Atlas, 2011.

LEFEBVRE, H. **O direito à cidade**. São Paulo: Moraes, 1991.

LOCKE, J. **Primeiro tratado sobre o governo civil**. In: Segundo tratado sobre o governo civil. (trad.): Magda Lopes; Marisa Lobo da Costa. São Paulo: Editora Vozes. Sd.

LOCKE, J. **Segundo tratado sobre o governo**: Ensaio relativo à verdadeira origem extensão e objetivo do governo civil. Trad: Jacy Monteiro. 3. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983.

LORAUX, Nicole. **A democracia em confronto com o estrangeiro (Atenas, Paris)**. In: MADEIRA, Felícia Reicher; OLIVEIRA, Maria Coleta de. Democracia, população e Políticas públicas. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, v.3, n. 3, p. 02-06, jul./set.1989.

LYRA, Rubens Pinto (Org.). **A ouvidoria na esfera pública brasileira**. João Pessoa: Ed. Universitária, UFPB, 2000.

MARCONDES, Danilo. **Iniciação a história da Filosofia**. Rio de Janeiro. Zahar, 2008.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2004.

MAZZALI, Leonel; CARA, Eliane da Silva. “O Processo de participação No Conselho Municipal De Assistência Social De São Paulo”. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 6, n. 2, 354-374, 2007.

MEDICI, André Cezar. **Seguridade Social no Brasil**: dilemas e perspectivas. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, v.03, n.3, 84–90, jul./set.1989.

MESTRINER, Maria Luíza. **A proteção social das organizações sem fins lucrativos: a regulação estatal da Filantropia e da Assistência Social no Estado Brasileiro.** Tese de Doutorado. PUC/SP, São Paulo: 2000.

MONDIN, B. **Introdução à Filosofia: problemas, sistemas, autores, obras.** Tradução de J. Renard. São Paulo: Paulus, 1980.

MOSSÉ, Claude. **História de uma democracia, Atenas.** Madrid: Akal Ediciones, 1987.

MOSSÉ, Claude. **O cidadão na Grécia Antiga.** Lisboa: Edições 70, 1999.

MOSSÉ, Claude. **Péricles, o inventor da democracia.** São Paulo: Estação Liberdade, 2008.

PAGANINI, J. **A cidadania participativa no Conselho Municipal de Assistência Social de Criciúma - SC no contexto da política nacional de assistência social.** UNESC, 2016.

PAULA, A. P. P. Administração Pública Brasileira entre o Gerencialismo e a Gestão Social. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

PEREIRA, Rodrigo Kuestra. **Experiências adquiridas pela prefeitura de Guarulhos/SP Brasil no âmbito de sua cooperação internacional descentralizada: contribuição aos estudos da para diplomacia.** 2023. 142 f. Dissertação (Programa de Pós-Graduação em Cidades Inteligentes e Sustentáveis) - Universidade Nove de Julho, São Paulo.

PEREIRA, M. H. da Rocha. **O nascimento da democracia.** In: PEREIRA, M. H. R., Estudos de história da cultura clássica. Cultura grega (v.1). 7. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1993. Parte 2 do Cap. IV, p. 177-187.

PIZZORNO, Alessandro. **Introduzione allo studio dela partecipazione política.**

Universidade Federal de Minas Gerais, 1971. Disponível em:

<https://journals.openedition.org/qds/2487>. Acesso em: 22 mar. 2024.

POGREBINSCHI, Thamy. O enigma da Democracia em Marx. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, [s.l.], v. 22, n. 63, 2007. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/tzTc5MpsvmhSDt8h3R8HbjC/?format=pdf#:~:text=A%20de%20mocracia%20%C3%A9%20o%20enigma%20resolvido%20de%20toda%20constitui%C3%A7%C3%A3o.,cria%C3%A7%C3%A3o%20pr%C3%B3%20pria%20do%20povo.>

Acesso em: 22 mar. 2024.

RAICHELIS, Raquel. **A relação entre os Conselhos e os movimentos sociais.** In: Articulação entre os Conselhos Municipais. São Paulo: Instituto Pólis/PUC-SP, 2003.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2000.

REGINALDO, Sídney Guerra. Democracia em Aristóteles. **Revista Opinião Jurídica**, [s.l.], n. 4, 2004.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Do contrato social: Discurso sobre a economia política.** (trad.): Márcio Pugliesi; Norberto de Paula Lima. São Paulo: Hemus. 2000.

ROUSSEAU, Jean Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Trad.: Lourdes Santos Machado. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural. 1978.

SARTORI, Giovanni. A democracia grega e a democracia moderna. In: SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisitada. Edição de Irene Catarina Nigro. V.2: As Questões Clássicas. São Paulo: Editora Ática, 1994. Cap. 10, p. 34-58.

SPOSATI, Aldaíza & BONETTI; Adeodata, Dilsea; YASBEK, Maria Carmelita. A Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras. São Paulo: Cortez, 1985.

SPOSATI, Aldaíza. Restaurar a ordem não basta. In: São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, v.3, nºp1/2, p. 40-41, Jan./Jun. 1989.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos Sociais e Conselhos**. Cadernos. ABONG, n. 7, jul. 1996.

TOCQUEVILLE, Aléxis de. **Democracia na América**. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1998.

VERNANT, Jean Pierre. **As origens do pensamento grego**. Difel. Rio de Janeiro, 2002.

VIALLI, Andrea. **Articulação, palavra-chave**. Página 22, São Paulo, n. 107, p. 32-36, jul. 2017. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/pagina22/article/view/70208/67693>. Acesso em: 22 mar. 2024.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Assistência Social na Cidade de São Paulo: a (difícil) construção do direito**. São Paulo: Instituto Pólis, PUC-SP, 2004.

WEFFORT, Francisco Correa. Novas democracias. Que democracias? **Lua Nova**, [s.l.], n. 27, p. 5-30, 1992. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/ft8WDWPmxJmMrKZsw3CNyQP/?lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2024.