

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS/UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIAL/PPGDS

DANNIEL FERREIRA COELHO

**PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA, QUALIDADE E EFETIVIDADE: UM
ESTUDO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
MONTES CLAROS (MG)**

MONTES CLAROS

2020

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS/UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIAL/PPGDS

Daniel Ferreira Coelho

**PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA QUALIDADE E EFETIVIDADE: UM
ESTUDO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
MONTES CLAROS (MG)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social, da Universidade Estadual de Montes Claros-MG, como requisito para obtenção do título de Doutora em Desenvolvimento Social.

Linha de Pesquisa: Relações Socioeconômicas e Estado

Orientador: Prof. Dr. Elton Dias Xavier

Coorientadora: Prof^ª. Dra. Mariela Campos Rocha

MONTES CLAROS

2020

C672p

Coelho, Dannel Ferreira.

Participação e governança, qualidade e efetividade [manuscrito] : um estudo sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros (MG) / Dannel Ferreira Coelho. –2020.

235f. : il.

Bibliografia: f. 224-235.

Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Montes Claros - Unimontes, Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Social /PPGDS, 2020.

Orientador: Prof. Dr. Elton Dias Xavier.

Coorientadora: Profa. Dra. Mariela Campos Rocha.

1. Participação política. 2. Sociedade civil. 3. Políticas públicas. 4. Governança. 5. Assistência social. 6. Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros (MG). I. Xavier, Elton Dias. II. Rocha, Mariela Campos. III. Universidade Estadual de Montes Claros. IV. Título. V. Título: Um estudo sobre o Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros (MG).

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MONTES CLAROS

MONTES CLAROS/UNIMONTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
SOCIAL/PPGDS

Tese intitulada: ***PARTICIPAÇÃO E GOVERNANÇA QUALIDADE E EFETIVIDADE:
UM ESTUDO SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE
MONTES CLAROS (MG)***, de autoria do doutorando **Daniel Ferreira Coelho** examinada
em 06/07/2020, por uma banca constituída pelos professores:

Profa. Dra. Tânia Mara Passarelli Tonhati (UnB)
(Membro externo)

Profa. Dra. Clarisse Goulart Paradis (Unilab)
(Membro externo)

Profa. Dr. Gilmar Ribeiro dos Santos (UNIMONTES)
(Membro Interno)

Profa. Dr. Ildenilson Meireles Barbosa (UNIMONTES)
(Membro Interno)

Profa. Dr. Elton Dias Xavier
(Orientador)

Profa. Dra. Mariela Campos Rocha
(Coorientadora)

MONTES CLAROS/MG

2020

Para Marina, minha filha, que dá sentido a tudo para mim.

AGRADECIMENTOS

Agradeço profundamente a todos que me ajudaram a tornar essa empreitada menos árdua, principalmente àqueles que estiveram ao meu lado.

Em primeiro lugar, agradeço a Deus e a Nossa Senhora, por intervirem por mim, em todos os momentos em que mais precisei (e foram vários).

A minha esposa, Fabíola, pela imensa paciência e companheirismo, nos momentos mais difíceis.

Aos meus pais, que são à base de minha formação. Agradeço ao meu pai, Tarciso, pelos infinitos debates políticos e pela revisão que sempre se dispõe a fazer dos meus trabalhos. Agradeço à minha mãe, Angelina, que me ensinou, acima de tudo, a não abaixar a guarda nos momentos de dificuldade, e a sempre lutar com todas as forças para superar os obstáculos. A sua determinação sempre me inspirou.

A todos os professores e colegas, que me acompanharam nessa longa caminhada no programa de pós-graduação em Desenvolvimento Social

Às Faculdades Santo Agostinho, nas pessoas dos seus antigos membros do Conselho Societário e dos que ocuparam os cargos de Direção durante o período de 2016 a 2018, pela compreensão e apoio durante os momentos em que me ausentei, para atendimento das demandas do Doutorado.

Aos membros do Conselho de Administração da União Brasileira de Educação Católica e à Reitoria da Universidade Católica de Brasília, pela compreensão e apoio desde o momento que me integrei a essa tão importante instituição educacional brasileira.

A todos os meus companheiros trabalhadores da União Brasileira de Educação Católica e da Universidade Católica de Brasília, em especial aos gestores que atuam comigo – Ana Cristina, André Garbulha, Gidalti Guedes, Irlaine Helal, Jomara Moreno, Sheila Borges, Rafaela Carvalho, Viviane Alves e Washington Ribeiro – que me suportaram e apoiaram incondicionalmente no período em que a tensão da escrita da Tese mais apertava.

Aos amigos José Nailton e Artur Vieira, por toda a importante ajuda e colaboração dadas no manuseio dos softwares para tratamento das diversas informações levantadas.

E, por fim, ao meu querido orientador Prof. Dr. Elton Dias Xavier e à minha querida coorientadora Dra. Mariela Campos Rocha, por todo apoio, amparo e reflexões que compartilhamos em absolutamente todas as etapas deste trabalho – certamente, sem eles nada disso teria sido possível. Todos os acertos que porventura esta obra tiver foram oriundos da orientação de ambos; já os equívocos, que certamente podem ter ocorrido, aconteceram apesar dela.

... o conceptual, o político e o da prática social. O primeiro apresenta um alto grau de ambiguidade e varia segundo o paradigma teórico em que se fundamenta. O segundo, dado pelo nível político, usualmente é associado a processos de democratização (em curso, ou em lutas para sua obtenção), mas ele também pode ser utilizado como um discurso mistificador em busca da mera integração social de indivíduos isolados em processos que objetivam reiterar os mecanismos de regulação e normatização da sociedade, resultando em políticas sociais de controle social. O terceiro, as práticas, relaciona-se ao processo social propriamente dito; trata-se das ações concretas, engendradas nas lutas, movimentos e organizações, para realizar algum intento, ou participar de espaços institucionalizados na esfera pública, em políticas públicas. Aqui a participação é um meio viabilizador fundamental. (GOHN, p.16-17)

RESUMO

O presente trabalho analisa o processo de participação popular através de Instituições Participativas. Tal análise foi realizada através do estudo da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Montes Claros (MG). Essa escolha foi feita porque esse conselho se vincula a aspectos que por excelência se relacionam majoritariamente àqueles grupos que historicamente encontram-se às margens do processo decisório, via de regra, monopolizado pelas elites dominantes. No caso específico de Montes Claros, as elites dominantes ainda possuem o agravante de estarem historicamente ligadas ao grande capital rural que exercia, de maneira violenta e centralizada, o poder local através de práticas que se enquadram no conceito de “coronelismo”. Assim o planejamento dessa pesquisa envolveu a metodologia de estudo de caso exploratória, a realização de um trabalho de organização dos dados do Censo do Sistema Único de Assistência Social e das atas das reuniões do Conselho entre o período de 2010 e 2019, e utilizando o método de interpretação denominado hermenêutico-dialético, ou seja, contando com dois níveis de interpretação, sendo o primeiro o contexto social/histórico, e o segundo o que envolve a ordenação e o mapeamento dos dados (transcrição, releitura, sistematização), bem como a sua classificação com a definição das categorias com base na fundamentação teórica. Observa-se que foi realizado um importante diálogo entre a história, a sociologia, o serviço social e a ciência política caracterizando uma análise amparada nas premissas da interdisciplinaridade. O resultado final consistiu nas articulações entre o contexto, os dados e as referências teóricas, possibilitou responder às questões dessa pesquisa, indicando os limites da participação, que no caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros é observado por aspectos como a alta rotatividade do membros e a alta incidência de decisões unânimes consolidando portanto a hegemonia do poder executivo nesse espaço participativo, contudo reforçando a sua importância no desenvolvimento das melhores práticas na governança pública.

Palavras-chave: Participação Política. Sociedade Civil. Políticas Públicas. Governança. Assistência Social, Conselho.

ABSTRACT

The present work analyzes the popular participation process through Participatory Institutions. Such analysis was carried out through the study of the performance of the Municipal Council of Social Assistance of the Municipality of Montes Claros (MG). This choice was made because this council is linked to aspects that par excellence are mainly related to those groups that historically are on the margins of the decision-making process, as a rule, monopolized by the dominant elites. In the specific case of Montes Claros, the dominant elites still have the aggravation of being historically linked to the large rural capital that exercised, in a violent and centralized way, the local power through practices that fit the concept of “coronelismo”. Thus, the planning of this research involved the exploratory case study methodology, carrying out work to organize data from the Census of the Unified Social Assistance System and the minutes of the meetings of the Council between the period 2010 and 2019, and using the method of interpretation that is called hermeneutic-dialectic, that is, with two levels of interpretation, the first being the social / historical context, and the second involving the ordering and mapping of data (transcription, re-reading, organization), as well as as its classification with the definition of the categories based on the theoretical foundation. It is observed that an important dialogue was carried out between history, sociology and political science, characterizing an analysis supported by the premises of interdisciplinarity. The final result consisted of the articulations between the context, the data and the theoretical references, made it possible to answer the questions of this research, indicating the limits of participation, which in the case of the Montes Claros Municipal Council for Social Assistance is observed by aspects such as high turnover of members and the high incidence of unanimous decisions thus consolidating the hegemony of executive power in this participatory space, however reinforcing its importance in the development of best practices in public governance.

Keywords: Political participation. Civil society. Public policy. Governance. Social Assistance, Council.

Lista de Figuras

Figura 1. Modelos democráticos de Held (2006)	31
Figura 2. As quatro dimensões de Lowi (1972)	48
Figura 3. Desenvolvimento da Análise de Conteúdo	68
Figura 4. Mapa da localização geográfica de Montes Claros/MG.	110
Figura 5. Mapa da disposição regional do Brasil e seus respectivos estados em 1942	123
Figura 6. Mapa da distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional. Estimativa populacional brasileira de 2015 segundo o IBGE.	148
Figura 7. Quadro da classificação e subclassificação em portes da população dos municípios.....	149
Figura 8. Mapa da distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional desagregado em subclassificações. Estimativa populacional de 2015 segundo o IBGE.....	150
Figura 9. Quadro da classificação e subclassificação da agregação por porte populacional dos municípios. Estimativa populacional de 2015 segundo o IBGE.....	151
Figura 10. Quadro da Dimensão 1: “Estrutura Administrativa”	153
Figura 11. Quadro da Dimensão 2: “Dinâmica de Funcionamento”	154
Figura 12. Quadro da Dimensão 3: “Composição do Conselho”.	155

Lista de Gráficos

Gráfico 1. Indicadores para o CMAS Montes Claros.....	156
Gráfico 2. Distribuição ID Conselho 2015 e 2016 dos municípios brasileiros.	157
Gráfico 3. Distribuição ID Conselho 2015 e 2016 por porte dos municípios.	158
Gráfico 4. ID Conselho 2013.....	159
Gráfico 5. ID Conselho 2012.....	159
Gráfico 6. ID Conselho 2014 – Comparação das médias nacional e estadual.	160

Gráfico 7. ID Conselho 2014 – Comparação das médias dos 10 maiores municípios de Minas Gerais.....	161
Gráfico 8. ID Conselho 2015 – Comparação das médias nacional e estadual	161
Gráfico 9. ID Conselho 2015 – Comparação das médias dos 10 maiores municípios de Minas Gerais.....	162
Gráfico 10. ID Conselho 2016 – Comparação das médias nacional e estadual.	163
Gráfico 11. ID Conselho 2016 – Comparação das médias dos 10 municípios de Minas Gerais.....	164
Gráfico 12. ID Conselho 2017 – Comparação das médias nacional e estadual.	164
Gráfico 13. ID Conselho 2017 – Comparação das médias nacional e estadual.	165
Gráfico 14. ID Conselho - Comparação das médias nacionais de 2014 a 2017.....	166
Gráfico 15. ID Conselho – Comparação das médias estaduais de 2014 a 2017.....	166
Gráfico 16. ID Conselho – Comparação das médias municipais de 2014 a 2017.....	167
Gráfico 17. Disposição de membros da Sociedade Civil e Governo no CMAS Montes Claros entre 2014 e 2017.	170
Gráfico 18. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por sexo entre 2014 e 2017.	171
Gráfico 19. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por sexo ano a ano entre 2014 e 2017.....	171
Gráfico 20. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por sexo e categoria entre 2014 e 2017.....	171
Gráfico 21. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por grau de escolaridade e categoria (2014 - 2017).....	174
Gráfico 22. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por grau de escolaridade (2014 - 2017).	174
Gráfico 23. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por faixa etária por categoria (2014 - 2017).	174
Gráfico 24. Tipo de reunião do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.	176

Gráfico 25. Mês e tipo de reunião do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.....	177
Gráfico 26. Espaço de tempo entre as reuniões do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.	177
Gráfico 27. Espaço de tempo entre as reuniões do CMAS Montes Claros por tipo de reunião entre 2010 e 2019.....	177
Gráfico 28. Participação dos(as) conselheiros(s) por número de mandatos no CMAS Montes Claros entre 2010 e 2020.	181
Gráfico 29. Participação dos(as) conselheiros(as) como diretores(as) do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2020.	182
Gráfico 30. Processo de votação do tema “Apreciação de planos, programas, projetos, planejamentos e relatórios de atividade” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).....	185
Gráfico 31. Processo de votação do tema “Aprovação dos relatórios dos serviços confidenciais pelo Estado de Minas Gerais e pela União” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).....	186
Gráfico 32. Processo de votação do tema “Discussões relativas a fundos, relatórios financeiros e prestações de contas” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).....	188
Gráfico 33. Processo de votação do tema “Aprovação de Súmula, Composição e Recomposição de Comissão Temática” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).....	189
Gráfico 34. Processo de votação do tema “Regimentos, normativas e resoluções” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).	189
Gráfico 35. Processo de votação do tema “Ofícios e comunicações com outros entes” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).....	190
Gráfico 36. Processo de votação do tema “Desligamento de conselheiros” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).	191
Gráfico 37. Processo de votação do tema “Apreciação de Entidades” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).	199
Gráfico 38. Inscrição e aprovação das Organizações de Assistência Social no CMAS Montes Claros entre 2011 e 2019 (percentual).....	200

Gráfico 39. Inscrição e aprovação das Organizações de Assistência Social no CMAS Montes Claros entre 2011 e 2019 (números absolutos).....	200
Gráfico 40. Capacidade de atendimento das Entidades de Assistência Social em Montes Claros entre 2011 e 2019 (percentual).....	200
Gráfico 41. Capacidade de atendimento das Entidades de Assistência Social em Montes Claros entre 2011 e 2019 (números absolutos).....	200
Gráfico 42. Principais serviços ofertados pelas Entidades de Assistência Social de maior parte em Montes Claros (2011 - 2019) (percentuais).	203
Gráfico 43. Principais serviços ofertados pelas Entidades de Assistência Social de maior parte em Montes Claros (2011 - 2019) (números absolutos).	203
Gráfico 44. Principais públicos atendidos pelas Entidades de Assistência Social em Montes Claros (percentuais).	203
Gráfico 45. Principais públicos atendidos pelas Entidades de Assistência Social em Montes Claros (números absolutos).	203
Gráfico 46. Cancelamentos de inscrições de Entidades de Assistência Social de Montes Claros entre 2011 e 2019 (percentuais).	204
Gráfico 47. Cancelamentos de inscrições de Entidades de Assistência Social de Montes Claros entre 2011 e 2019 (números absolutos).....	204
Gráfico 48. Comparação entre as Entidades de Assistência Social aprovadas e canceladas entre 2011 e 2019 (números absolutos).	205
Gráfico 49. Comparação entre as Entidades de Assistência Social aprovadas e canceladas entre 2011 e 2019 (percentuais).....	205

Lista de Quadros

Quadro 1: Tipos de proteção social.	108
Quadro 2: Indicadores para CMAS Montes Claros.	156
Quadro 3: Permanência e troca dos(as) conselheiros(as) do CMAS Montes Claros de 2010 a 2020.	179

Quadro 4: Lista de Entidades de Assistência Social de maior porte em Montes Claros (2011 – 2019).....	202
---	-----

Lista de Tabelas

Tabela 1: Pontos de pauta das reuniões do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.....	184
Tabela 2: Números absolutos da incidência de cada categoria de deliberação.	192

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 19

CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: BASES TEÓRICAS SOBRE GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE CIVIL 28

1.1 Democracia e Participação	28
1.2 Políticas Públicas – definições, características e diferenças entre “políticas”	41
1.3 Governança e Participação	49
1.4 Origem e características dos Conselhos	54

CAPÍTULO 2 - BASES METODOLÓGICAS PARA (RE)CONHECER A ESTRUTURA CONSELHEIRA 62

2.1 Metodologia	62
2.2 Pesquisa bibliográfica	64
2.3 Pesquisa documental	65
2.4 Pesquisa de campo	65
2.5 Análise de Conteúdo	66
2.6 Categorias de Análise	69

CAPÍTULO 3 - TRAJETÓRIA DAS “POLÍTICAS” DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA – DO PROBLEMA DA ORDEM PÚBLICA AO “DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO” 72

3.1 Conceitos originários e o “social” enquanto epifenômeno do mundo do trabalho	72
3.2 Política Social a partir da Era Vargas – Cidadania regulada e invertida	78
3.3 Repressão e Assistência - O regime militar e a política social	84
3.4 A década de 1980 e o surgimento de uma nova concepção das políticas de assistência social – lutas, transição pactuada e a nova Constituição	87
3.5 Diretrizes e Parâmetros da Política de Assistência Social pós 1988	96

CAPÍTULO 4 – O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MONTES CLAROS – DO CORONELISMO À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

4.1 Recorte Espacial – Contextos e conceitos acerca de Montes Claros.....	111
4.2 Coronelismo enquanto sistema de exercício de poder.....	112
4.3 Transição Econômica, sociedade civil e novas “hegemonias”.....	120
4.4 Participação e Populismo(s) - aplicação ao caso montes-clarense.....	131
4.5 O Conselho Municipal de Assistência Social.....	141
4.6 O CMAS visto através do CENSO SUAS.....	147
4.6.1 ID Conselho - medição nacional do desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social.....	152
4.6.2 – CMAS Montes Claros em comparação com Minas Gerais e com o Brasil segundo IDConselho.....	158

CAPÍTULO 5 – DEZ ANOS DO CMAS MONTES CLAROS ATRAVÉS DAS SUAS

ATAS 168

5.1 – Composição, gênero, escolaridade e faixa etária.....	170
5.2 – Regularidade.....	175
5.3 Rotatividade dos membros do Conselho.....	178
5.4 Análise das Pautas – relevância e incidência.....	183
5.4.1 Convergências e Divergências – Nível de tensionamento das pautas de maior relevância.....	185
5.4.2 Entidades (Organizações) de Assistência Social.....	195
5.5. Uma década de CMAS Montes Claros - Inferências, análises e conclusões.....	207

CONSIDERAÇÕES FINAIS 217

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 222

INTRODUÇÃO

As ciências sociais, desde seus primórdios, buscam compreender a constituição da institucionalidade, em seus vários aspectos como enquanto processo burocrático, ou como via de manutenção de poder legitimada através da instrumentalização da vontade geral do conjunto de uma sociedade.

É atribuído ao filósofo iluminista Jean-Jacques Rousseau o entendimento e sistematização da fonte primeira da legitimação do estado de direito, isto é, a constituição da sociedade política vigente na figura reificada do Estado, a existência de uma “*volonté generale*” (vontade geral) que se expressa nas suas ações concretas.

Rousseau sintetiza, afirmando que, ao estarem “vários homens reunidos (e) se considerarem como um corpo único, eles têm apenas *uma vontade*”. Obviamente essa é uma abstração conceitual, preservando a premissa de que essa vontade gera o Estado que atuará, portanto, para a “preservação comum e bem-estar geral”, sendo esse o princípio norteador de todas as ações que dessa vontade decorrer (ROUSSEAU, 1991, p. 29).

Tal premissa filosófica, contudo, se torna objeto de intensa crítica como a de Bertrand Russell, que subsidia uma ideia intrínseca de que a teoria da vontade geral “tornou possível a identificação mística de um líder com seu povo, que não precisa de confirmação”, e chega ao extremo de afirmar que “na época atual, Hitler é uma consequência de Rousseau” (RUSSELL, 1977, p. 267).

Em que pese considerar exagerada essa afirmação de Russell, me amparo em pressupostos teóricos e conceituais que compartilham, em princípio, dessa visão que não entende ser possível a constituição de “uma” vontade geral, tendo em vista as diversidades presentes no conjunto da sociedade.

O processo, portanto, de construção das “vontades” é dinâmico e se faz em constante processo de disputa social, em que os diversos atores que buscam a prevalência de seus interesses almejam transformá-los em geral, o que será obtido através daquilo que o intelectual italiano Antonio Gramsci (1976) chama de Hegemonia, conceito que será exposto e desenvolvido ao longo do texto.

A busca da hegemonia se dá no espaço público através de disputas entre forças assimétricas e aqui buscarei estudar e compreender as dinâmicas dessas disputas em um contexto do poder público na esfera municipal, porém entendendo os combates da institucionalidade como algo que vai além da lógica eleitoral, isto é, entendendo que o pleito é o momento de maior expressão nesse contexto, a hegemonia continuará em disputa, e tais forças desiguais ainda atuarão com o intuito de impor a sua vontade como sendo a de todos.

A análise será realizada através da observação da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Montes Claros (MG). Essa escolha foi feita porque os conselhos se vinculam a aspectos relativos à natureza da sua atuação que, por excelência, se relaciona majoritariamente àqueles grupos que historicamente encontram-se às margens do processo decisório, sempre monopolizado pelas elites dominantes. No caso específico de Montes Claros, as elites dominantes, ainda possuem o agravante de estarem historicamente ligadas ao grande capital rural que exercia, de maneira violenta e centralizada, o poder local através de práticas que se enquadram no conceito de “coronelismo” e, como será exposto nas páginas à frente, embora existam algumas controvérsias, procurarei demonstrar que tal categoria permeia fortemente o desenvolvimento desse município e de toda a região que o rodeia.

Esse mecanismo de exercício do poder político somente foi ameaçado, em Montes Claros, com o desenvolvimento do processo de industrialização, que nesse caso se deu tardiamente já na segunda metade do século XX com a introdução da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) que redesenhou o contexto e a organização local, dando espaço para o incremento de movimentos organizados de contestação ao status quo que redefiniram o processo de organização política. Foi em tal contexto que Montes Claros começou a acompanhar o processo de organização da Sociedade Civil brasileira, após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

Nesse momento, portanto, aliado ao estabelecimento de um ambiente mais propício à organização e participação popular, foi que se estabeleceram obrigatoriamente dentro da política de assistência social a criação e organização dos Conselhos permanentes de caráter paritário, com garantia de que setores da sociedade civil engajados na temática se façam protagonistas na gestão das políticas públicas da área.

Essa garantia foi o ponto central de mudança do caráter histórico da política social brasileira, que originalmente tinha um forte caráter de beneficência e o seu público-alvo era

essencialmente formado por aqueles que eram tidos como os “não-cidadãos”, conceito que será melhor trabalhado no capítulo 2, mas que em essência era o entendimento de que a ação de caridade era destinada àqueles que não exerciam outros direitos de cidadania., tendo, portanto, um viés de cidadania invertida sendo utilizada como elemento de controle da ordem pública.

A constituição de 1988 define, portanto, que a política de assistência social terá em sua essência a perspectiva que é direcionada a todos que dela necessitarem, sendo, assim, um direito do cidadão e um dever do Estado.

A consolidação desse novo viés não foi imediata. Ela se deu ao longo do tempo, tendo como marcos fundamentais a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, do Plano Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, e finalmente da Norma Operacional Básica de 2005, que disciplina a operacionalização da política através do estabelecimento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Essa nova visão, que estabelece que a Assistência é direito de todos, busca garantir que tal direito seja realmente amplo. Por isso, o tamanho protagonismo que será atribuído aos Conselhos Municipais, que terão papel fundamental na gestão dos os recursos destinados a essa área.

Por essa razão se torna tão premente o estudo da qualidade e efetividade da possibilidade de participação popular no interior desses Conselhos. Sendo assim, as perguntas que se colocam são: a presença da sociedade civil no Conselho de Assistência Social garante efetiva influência na gestão das políticas públicas da área? A presença da sociedade civil no Conselho de Assistência Social viabiliza a participação popular? Se sim, de que forma e em que nível essa participação é efetiva?

Tenho como hipótese, portanto, que a presença da sociedade civil garante a participação popular, porém a capacidade de influir na condução das políticas de assistência social é limitada, conforme preconiza Tatagiba (2002), pela assimetria de forças presente no âmbito do conselho entre o grupo ligado à gestão, que, quase sempre, nos momentos de maior tensão atua de maneira unificada, e os grupos oriundos da sociedade civil, que por sua vez possuem uma articulação limitada, devido à existência de uma ampla gama de diferenças entre eles.

Assim, o objetivo é demonstrar como os grupos, organizados ou não, atuam no sentido de influenciar o processo como um todo, desde a constituição das prioridades no estabelecimento das políticas públicas até a execução de suas ações, e principalmente na gestão dos recursos.

Em outras palavras, o presente trabalho objetiva investigar acerca da capacidade da representação da sociedade civil em intervir, através de sua presença no Conselho Municipal de Assistência Social, e como ela efetivamente ocorre em todas as etapas da implementação das políticas públicas no âmbito da Assistência Social. Ao buscar esse objetivo, quero investigar sobre a possibilidade de intervenção da sociedade civil, em disputar a hegemonia e conseqüentemente determinar o nível de discricionariedade do poder público na execução dos recursos destinados à Assistência Social, dentro dos preceitos estabelecidos pela legislação para a gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS.

Como objetivos específicos, proponho também entender quais são as características dos grupos que se fazem presentes nesse processo de participação popular na governança da política de Assistência Social, seja em que medida for, compreendendo a natureza dos membros que os compõem. E destacar como elemento de atenção a rotatividade desses grupos e/ou membros que se fazem presentes no âmbito do Conselho.

Ao entender as características relativas a esses membros poderei compreender melhor a dinâmica desse órgão, notando que ele não é algo abstrato e impessoal – pelo contrário, o Conselho se reifica através de seus conselheiros. Assim, na hipótese em que trabalho, fica claro, portanto, que a presença da sociedade civil garante a participação popular, porém a capacidade de influir na condução das políticas de assistência social pode ser limitada pela dificuldade da assimetria de forças. Portanto, pretendo entender em que nível tal diferença se dá, ou seja, se a hegemonia se consolida com a eleição e conseqüentemente se esses órgãos se tornam meros *homologadores* das vontades expressas daqueles que compõem o poder executivo, o que traria a absoluta primazia da disputa da hegemonia à ocupação apenas dos espaços no âmbito da administração, ou se, no caso da força dos representantes da sociedade civil se mostrar realmente limitada se eles efetivamente se consolidaram como influenciadores da agenda desde o planejamento e fiscalização até a execução da política social, tornando o conselho um espaço que possibilita a setores não vitoriosos no processo eleitoral se articularem e organizarem, de forma a concretamente influenciar no processo de constituição das políticas.

Dessa forma, a pesquisa averiguará se há, conforme conceituado na essência desse sistema de gestão da política de assistência, a garantia da participação política, que se faz representada pela sociedade civil especialmente atuando no Conselho Municipal de Assistência Social, ou se essa é instituída pelo executivo municipal de maneira meramente protocolar, feita estritamente para atender burocraticamente uma exigência exposta na legislação que se origina na própria Carta Magna brasileira, que identifica “participação popular” como “*gestão administrativa, com a participação da comunidade*” (art. 194, inciso VII); “as ações e serviços de saúde [...] constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade;” (art. 198, inciso III); “*participação da população [...] na formulação das políticas e no controle das ações*” (art. 204, inciso II e 227, par 7º), “*gestão democrática do ensino público*” (art. 206, inciso VI) (BRASIL, 1988).

A partir dessa definição, a literatura definiu a categoria analítica “participação política” como um processo amplo, educativo e significativo, que visa o protagonismo de novos atores instrumentalmente (GOHN, 2008; PATERMAN, 1992), segundo os três fatores expostos por Coelho (2011), que envolvem “gestores públicos comprometidos, cidadãos mobilizados e procedimentos organizacionais inovadores” (2011, p. 280).

Segundo Tatagiba (2002), a introdução dessa temática na vida pública brasileira foi feita, porque “esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil” (2002, p. 47). Tal reversão visava o estabelecimento de uma nova lógica, visto que a “mudança desse padrão seria possível, porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade” que, ao fazer isso, “poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos” (2002 p. 47).

Cabe destacar destacar que essa tentativa de reversão não ocorre aleatoriamente, e sim a partir de uma visão que entenda que a participação “passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, pois toda a ênfase consiste nas políticas públicas” (GOHN, 2007, p. 25).

Essa premissa é subjacente a toda a estrutura de conselhos criada a partir da Constituição Federal e, no caso da Assistência, como parte do processo de implantação das

políticas pós 1988, foi instituída em 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que, em seu artigo 16, regulamenta o processo participativo estabelecendo os conselhos como organismos deliberativos de caráter permanente e composição paritária com 50% de representantes do poder público e 50% de representantes da sociedade civil e sendo, esse órgão, responsável por discutir, estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços nessa área.

Os conselhos de assistência visam, portanto, atuar de maneira representativa e participativa, tendo como objetivo a implantação de políticas públicas em que, segundo a Constituição, há especificação direta estabelecendo que elas devem ser prestadas “a quem delas necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social” (BRASIL, 1988).

Objetivamente os Conselhos de Assistência Social se efetivam tendo como premissas atuar na “formulação e no controle da execução da política municipal assistencial; deliberar sobre o plano de assistência social; fiscalizar o fundo de assistência social; propor medidas para o aperfeiçoamento dos serviços; fiscalizar denúncias, em colaboração com a prefeitura, para tal fim (SIMÕES, 2008, p. 117).

Ainda deverá atuar no acompanhamento de famílias em situações de vulnerabilidade que, via de regra, é uma das principais expressões conceituais do exposto constitucional que preconiza que a assistência deve atender a “quem dela precisar” e que, segundo a Norma Operacional Básica do SUAS, se enquadra em um dos seus critérios¹.

Além disso, os conselhos de assistência também monitoram a atuação de entidades assistenciais, algo estabelecido desde a promulgação da LOAS em seu art. 9, que afirma que “O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal conforme o caso”. As organizações de assistência social “são aquelas sem fins lucrativos e parceiras da administração pública no atendimento

¹ Critérios de vulnerabilidade: “1. Famílias que residem em domicílio com serviços de infraestrutura inadequados. 2- Famílias com renda familiar per capita inferior a um quarto de salário mínimo. 3- Famílias com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo cujo responsável tenha menos de quatro anos de estudo e com pessoas de 0 a 14 anos. 4- Família na qual o responsável é mulher, analfabeta, sem cônjuge, com filhos menores de 15 anos. 5- Família na qual há uma pessoa com 16 anos ou mais, desocupada (procurando emprego) com quatro ou menos anos de estudo. 6- Família na qual há uma pessoa com 10 a 15 anos de idade e que trabalhe. 7- Família na qual há uma pessoa com 4 a 14 anos de idade que não estude. 8- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com pessoas de 60 anos ou mais. 9- Família com renda familiar per capita inferior a meio salário mínimo, com uma pessoa com deficiência” (BRASIL, 2005, p. 24).

às famílias, indivíduos e grupos em situação de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, que integram a rede socioassistencial” (BRASIL, 2013, p. 56).

Destaca-se ainda que essas “organizações podem celebrar parcerias com os municípios e estados, recebendo recursos públicos para execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais” (BRASIL, 2013, p. 56). Concomitante a isso, o Conselho também atua como requisito fundamental e obrigatório para a gestão dos recursos alocados nos Fundos Municipais de Assistência Social, destinados às políticas de assistência, sejam elas executadas diretamente pelo poder público, ou através das ações dessas entidades e organizações².

Dessa forma, a gestão do Fundo será realizada pelo setor da administração direta ou indireta, responsável pela execução ou coordenação de programas e ações na área de assistência social. Contudo, é expressa nas normas a obrigação de fiscalização, acompanhamento e avaliação que estão sob a responsabilidade do Conselho Municipal de Assistência Social, sob pena dos rigores da lei. Isto é, o Fundo Municipal de Assistência Social é tido como órgão legítimo da assistência social, e como tal deve seguir, segundo o art. 5 da LOAS, a diretriz da participação popular, por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.

O orçamento do FMAS³ deverá constar do Orçamento do Município, fazendo com que os recursos do órgão da administração direta ou indireta que tenha a responsabilidade pela execução ou coordenação de programas ou ações na área de assistência social esteja integralmente vinculado ao fundo.

A partir do exposto, nota-se a importância do Conselho Municipal, especialmente pelo seu papel enquanto cogestor de um montante significativo de recursos, e se torna

² Tais recursos são destinados aos fundos municipais de assistência social criado em conformidade com o que preconizam as seguintes legislações; Constituição Federal/88, artigo 167, inciso IX; Lei Federal n.º 8.742/93, artigo 30 – Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS; Lei Federal n.º 4.320/64, artigos 71 a 74; Lei Orgânica Municipal; Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.

³ Esse orçamento será constituído, segundo exposto pela NOB SUAS, das seguintes fontes; recursos provenientes da transferência dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social; dotações orçamentárias do município e recursos adicionais que a lei estabelecer no transcorrer de cada exercício; doações, auxílios, contribuições, subvenções e transferências de entidades nacionais e internacionais, organizações governamentais e não-governamentais; receitas de aplicações financeiras de recursos do Fundo realizadas na forma da lei; parcelas do produto de arrecadação de outras receitas próprias oriundas de financiamento das atividades econômicas, de prestação de serviços e de outras transferências que o Fundo Municipal de Assistência Social terá direito a receber por força de lei e de convênios no setor; produto de convênios, firmados com outras entidades financiadoras; doações em espécie feitas diretamente ao fundo; outras receitas que venham a ser legalmente instituídas.

relevante se estudar e compreender o seu funcionamento como um instrumento participativo, conforme exposto nas normas legais.

Diante de tamanha importância é que buscarei entender, à luz de conceitos e categorias teóricas, no contexto do município como o de Montes Claros, localizado no interior do Brasil e com profunda tradição autoritária, conforme será demonstrado ao longo das linhas que seguirão abaixo, como o processo de disputa democrática de fato continua para além do processo eleitoral. Para além de sua relevância prática, o trabalho se justifica por contribuir com o desenvolvimento do importante debate acerca do tema da participação política e inovações democráticas que se fortalece no final da década de 2010 em momento de franco refluxo no contexto da sociedade, em contraposição ao elevado crescimento que obteve na década anterior.

A busca desse entendimento será feita a partir do que se convencionou denominar no campo da ciência política de “Teoria Democrática Deliberativa”, que preconiza que “a decisão política não é feita somente pela agregação das preferências de cada indivíduo”, que ocorre durante o processo eleitoral e que é tida como “vontade geral”, mas sim que existem diversos momentos antes, durante e após os pleitos, em que “ocorre a troca de argumentos divergentes entre si, a busca pelo convencimento, a alteração de preferências anteriores, dentre outros processos que indicam a existência do debate que qualifica o momento decisório” (AVRITZER et al, 2009).

Essa “teoria” possui uma ampla produção através de diversos estudos realizados por autores como Leonardo Avritzer(2002), Boaventura de Souza Santos(2002), Adrian Gurza Lavalle(2006), Luciana Tatagiba(2002), Alexandre Vaz(2014), Roberto Pires(2014), dentre outros. Essa produção ganhou bastante escala especialmente a partir dos anos 2000.

A intenção deste trabalho é também a de contribuir nesse debate, buscando identificar padrões que possam ser observáveis no âmbito do CMAS, bem como observar se os seus processos são específicos e relacionados a realidades e contextos que possibilitam ou não a sua reprodução, à luz dos fatores presentes na literatura. Além disso, buscarei compreender o CMAS de Montes Claros no contexto geral nacional, através dos dados dos Censos do SUAS.

Entender esse cenário geral, e em especial como se enquadra um município com as características de Montes Claros em uma área historicamente de interesse das camadas mais excluídas da sociedade e relegada às margens das principais preocupações do poder público,

como é o caso da assistência social, poderá dar uma importante contribuição nesse tão importante debate e assim ajudar no entendimento sobre os limites e possibilidades da participação popular na gestão pública como um todo.

Por fim, além dessa introdução e das considerações finais, este trabalho foi organizado na divisão em 5 capítulos, sendo que o primeiro apresenta as bases teóricas que subsidiam toda a construção dessa tese apresentando as produções acerca dos conceitos de democracia, participação popular, governança e políticas públicas, bem como as opções feitas; o segundo capítulo mostra os referências e instrumentos metodológicos utilizados; o terceiro capítulo explica a trajetória das políticas de assistência social no Brasil desde seus primórdios; o quarto capítulo descreve o Conselho de Assistência Social, contextualiza acerca do seu recorte espacial, isto é, o município de Montes Claros (MG), e o compara a partir de dados e indicadores oficiais com vários de seus congêneres; e finalmente o quinto capítulo analisa a fundo o CMAS através de suas atas no período de 2010 a 2019.

CAPÍTULO 1 - DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO: BASES TEÓRICAS SOBRE GOVERNANÇA, POLÍTICAS PÚBLICAS E SOCIEDADE CIVIL

1.1 Democracia e Participação

"[...] a questão do Estado é uma das mais complexas, mais difíceis e, talvez, a mais embrulhada pelos eruditos, escritores e filósofos burgueses. [...] Todo aquele que quiser meditar seriamente sobre ela e assimilá-la por si, tem de abordar esta questão várias vezes e voltar a ela uma e outra vez, considerar a questão sob diversos ângulos, a fim de conseguir uma compreensão clara e firme" (LÊNIN, 1979, p. 176).

O novo texto constitucional de 1988 inova bastante ao incorporar o princípio da participação popular direta na administração pública, desde o primeiro artigo, quando afirma que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição” (BRASIL, 1988). Mais diretamente, o Art. 204, parágrafo II, da CF 1988 trata da “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988).

Também se encontra a conceituação da “participação popular” no texto constitucional nos seguintes trechos: “*gestão* administrativa, com a *participação* da comunidade” (art. 194, inciso VII); “as ações e serviços de saúde [...] constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: participação da comunidade;” (art. 198, inciso III); “*participação* da população [...] na *formulação das políticas* e no *controle* das ações” (art. 204, inciso II e 227, par 7º), “*gestão democrática* do ensino público” (art. 206, inciso VI)(BRASIL, 1988).

Assim, o novo texto constitucional representa “um marco para a estrutura do federalismo brasileiro, ao ter por referência os papéis atribuídos às Municipalidades, a partir da nova condição de entes federativos”, proporcionando transformações tanto em relação aos entes federados como também em relação à sociedade civil organizada e a sua relação com o Estado, principalmente por ampliar e reforçar a capacidade de intervenção popular

através de novas instituições, que representam sobremaneira a nova lógica democrática que encerrou um amplo ciclo autoritário no Brasil (AZEVEDO, 2011, p. 180).

É a partir de tal pressuposto que se instauram, a partir de 1988, nas administrações públicas de todas as esferas, diversas ações de caráter participativo, onde a sociedade civil é incluída efetivamente no processo decisório, respeitando os preceitos expostos, por exemplo, nos artigos 29, 114 e 206, que versam respectivamente sobre “o planejamento participativo, mediante a cooperação das associações representativas no planejamento municipal, como preceito a ser observado pelos municípios (Art. 29, XII)”; “a gestão administrativa da Seguridade Social, com a participação quadripartite de governos, trabalhadores, empresários e aposentados (art.114, VI), e a proteção dos direitos da criança e do adolescente; a gestão democrática do ensino público na área da educação (Art. 206, VI) (BRASIL, 1988).

Dessa forma, a participação se torna algo institucionalizado a partir do novo arcabouço constitucional, perpassando todas as esferas. Conselhos, conferências, audiências públicas, dentre outros, tornam-se instrumentos que, em maior ou menor medida, todas as administrações utilizam, o que gera a necessidade de, além de se estudar sobre a efetiva execução no sentido de garantia plena destes pressupostos constitucionais, visando o real exercício do espírito legislador em criar mecanismos de democracia direta, também se buscar, como parâmetros de análise, ações que se desenvolvam além dos pressupostos constitucionais, para poder se avaliar corretamente o nível de desenvolvimento participativo.

Conforme Tatagiba (2002) “esperava-se que, por meio da participação cidadã nos espaços institucionais, seria possível reverter o padrão de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil” (2002, p. 47). Tal reversão visava o estabelecimento de uma nova lógica, visto que a “mudança desse padrão seria possível porque a participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis, mais suscetíveis ao controle da sociedade” que, ao fazer isso, “poderia imprimir uma lógica mais democrática na definição da prioridade na alocação dos recursos públicos” (2002, p. 47).

Todas essas medidas buscam fomentar e desenvolver a jovem democracia brasileira trazendo para o seio da gestão local instrumentos que possibilitem a expressão da vontade popular para além da eleição. Esses instrumentos surgem muito por conta do contexto de

mobilizações no período que antecede a 1988. A ocorrência de manifestações esteve presente

“ao longo dos anos 1980, e se traduz na possibilidade de que reivindicações dos movimentos sociais, no contexto da luta democrática de finais dos anos de 1970, pudessem penetrar o espaço estatal através de canais de participação ativa da sociedade civil na definição do funcionamento do Estado e na gestão das ações estatais. Em tal perspectiva, a discussão das políticas públicas ganha relevância por seu caráter de mediação entre as demandas sociais e as formas como são incorporadas e processadas pelo aparato governamental. Vai ganhando força a ideia de que os espaços de construção e gestão das políticas sociais devem ser alargados para abrigar a presença ativa de novos sujeitos sociais. A perspectiva era não apenas participar da definição e do controle social das políticas públicas, mas também da partilha do poder estatal, interferindo nas decisões sobre prioridades, conteúdos e direção política que deveriam assumir.” (RAICHELIS, 2011, p. 23).

Assim, antes de ser objeto de reflexão a relação entre a democracia e tais instâncias participativas, é importante se consolidar o próprio entendimento acerca das correntes teóricas e conceituais que debatem a democracia.

Objeto de intenso debate e tema de inúmeras discussões acadêmicas, a “Democracia” é, invariavelmente, um dos conceitos mais recorrentes utilizados em obras acadêmicas, especialmente nas ciências sociais. Autores como Moisés (1995) apontam-na como a grande protagonista do século XX. No mesmo sentido, e indo além, Fukuyama (1992) define-a com a polêmica afirmação de que ela seria simplesmente o último estágio do desenvolvimento político e, portanto, o “fim da história”, tornando-a objeto de intensa controvérsia.

Dessa forma, é dado que o conceito de democracia não é fixo e não representa um consenso absoluto na literatura, assim como a sua prática também não o é. Robert Dahl (2001) defende que a democracia é algo tão fluído que poderia ser “inventada e reinventada de maneira autônoma, sempre que existirem as condições adequadas” (2001, p. 24).

Por esse motivo, vê-se que em diversos momentos o substantivo “democracia” vem acompanhado por algum adjetivo, definindo um significado específico para ela. Incorrendo nesse esforço de adjetivação, encontra-se na obra do professor britânico David Held (2006)⁴

⁴ David Held, em seu já clássico “Modelos de Democracia”(2006) que foi criado inicialmente para ser uma apostila para um curso da “Open University” denominado “Democratic Government and Politics” discorre sobre mais de dois mil anos de tradição democrática ocidental, iniciando pelo modelo Atenense. Conforme o próprio autor em sua introdução expõe “Modelos de Democracia aborda algumas questões mais antigas de democracia, o eclipse dessas ideias por quase dois milênios, o lento ressurgimento das noções

um esquema que divide em duas partes o que ele entende como modelos de democracia em “modelos clássicos” e “modelos do século XX”, sendo a primeira parte composta pela democracia clássica, pelo modelo republicano e pelo desenvolvimento inicial da democracia liberal, e a segunda pelas variações mais atuais, que seriam o elitismo democrático, a democracia legal, o pluralismo e o deliberacionismo.

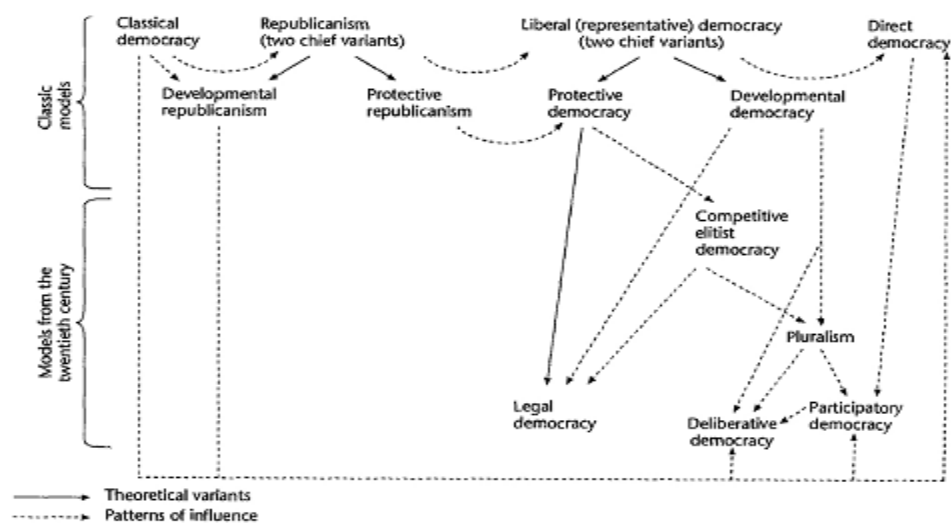


Figure 1 Variants of democracy

Reprodução de Models of Democracy/David Held

Figura 1. Modelos democráticos de Held (2006)

Fonte: Held (2006, p. 4)

A partir da constatação do caráter difuso desse conceito, houve quem se enveredou ao exercício de sintetizar tal discussão, como, por exemplo, Miguel (2002), que afirmou que, de um modo geral, tais conceituações ocorrem a partir de duas vertentes, sendo que uma primeira busca relacionar a democracia a formas de escolhas dos representantes, e a segunda busca analisá-la a partir do estabelecimento efetivo de mecanismos de participação dos cidadãos ao processo de gestão da coisa pública. No mesmo sentido, Barreto (2006) demonstra essas duas vertentes da democracia, a procedimental e a participativa.

democráticas no século dezesseis, com a luta do liberalismo contra a tirania e o Estado Absoluto, a reformulação da ideia de democracia no final do século dezoito e no século dezenove nas tradições liberais e marxista e o embate das perspectivas contemporâneas” (2006, p. 4). Assim Held (2006) sistematiza portanto, enquanto estando no campo dos modelos clássicos, as seguintes; Democracia protetora, democracia desenvolvimentista; e no campo dos modelos contemporâneos; Democracia Legal, democracia competitiva elitista, Pluralismo e Democracia Participativa.

Dentro da primeira vertente, vinculada a uma teoria da democracia procedimental, competitiva e minimalista, que possui suas origens em um viés weberiano que preconiza a institucionalização do Estado Racional-Burocrático, encontram-se autores como Schumpeter (1984) que, dentre outros, preconiza o viés eleitoral não como um dos aspectos do processo democrático, mas sim como efetivamente o que deve ser entendido como “democracia”. O autor inclusive atesta de forma peremptória que “o povo como tal nunca pode realmente governar ou dirigir” (1984, p. 308-309).

Dessa forma, na perspectiva schumpeteriana, o entendimento acerca da democracia parte do entendimento que “o método democrático é um sistema institucional para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” e, portanto, ela se caracterizaria apenas como um procedimento minimalista, de forma que as decisões coletivas se expressem exclusivamente pelo voto popular (SCHUMPETER, 1984, p. 328).

Em perspectiva parecida, Pzeworski (1985) entende que o caráter procedimental da democracia é efetivamente o instrumento de regulação dos conflitos, pois esses irão ocorrer de maneira restrita na esfera eleitoral. Tal entendimento preconiza que é no que o autor trata como mercado político que o indivíduo escolhe o partido, ou o candidato, e conseqüentemente o programa para ser executado, que será renovado, ou não, no próximo ciclo eleitoral.

Portanto, o efetivo processo democrático se dá devido à existência do que autores como Przeworski (1998) denominam de “*accountability*”, que é entendido no sentido de prestação de contas e assim, nos ciclos eleitorais, possibilitam que os cidadãos retirem ou mantenham os representantes. É esse processo de prestação de contas que faz com que os representantes estejam passíveis de sanções, entendendo “*accountability*” como uma relação equivalente de resultados e punições. Evidências apontam, porém, que esse processo seja falho e imperfeito.

Teoricamente, por causa da existência da relação de “*accountability*”, segundo Przeworski, Stokes e Manin (1999, p. 3) os representantes iriam bem representar aqueles que lhe conferem mandatos. Esse mecanismo se dá por três grandes razões: o efetivo espírito público dos representantes; mesmo que não tenham elevado espírito público e mesmo que possuam interesses diferenciados; os eleitores sempre terão o poder do voto para realizar a diferenciação e selecionar efetivamente aqueles cujos interesses coincidem com os

dos eleitores, ou aqueles que são e permanecerão devotos ao serviço público enquanto em exercício; e a tripartição dos poderes, que cria o sistema de freios e contrapesos levando assim a atuarem segundo o melhor interesse público.

Porém, os próprios autores delineiam os limites dessas perspectivas, visto que existem questões concretas que vão desde a atração existente nos cargos públicos, devido aos ganhos que eles podem dar, até a fluidez das fronteiras existentes entre os executivos, legislativos e judiciários, transformando assim a ideia de poderes independentes e harmônicos entre si algo absolutamente imperfeito.

Portanto, a partir da crítica a tal concepção desenvolveu-se outra vertente de teóricos que preconizavam a necessidade de ampliação do entendimento dessa categoria analítica, amparando-se em preceitos que envolvessem a participação popular no âmbito das decisões coletivas. Essa perspectiva crítica é encontrada, por exemplo, em autores como Boaventura dos Santos e Leonardo Avritzer, que apontam que o sentido da democracia, exclusivamente enquanto procedimental, é fruto de uma prevalência construída historicamente.

Santos e Avritzer (2003) reforçam a necessidade do surgimento de novas perspectivas contra-hegemônicas, nas quais no processo democrático emergissem novas formas de relação da sociedade civil com o Estado. Essa visão corrobora a análise do intelectual marxista Antonio Gramsci, que também analisa o poder enquanto relacional, isto é, exercido de acordo com as circunstâncias históricas estabelecidas.

Na perspectiva gramsciana, o debate acerca do poder é feito de modo a compreender que este é relacional, isto é, não existem aqueles que o detêm e os que lhe são alijados, mas sim os que o exercem de forma dominante ou hegemônica, isto é, de forma coercitiva ou de forma consentida (GRAMSCI, 1976). Essa definição seria submetida à existência e à ação do que o autor determina sociedade civil, que seriam as organizações das quais as pessoas participariam de maneira espontânea, a fim de atuarem no sentido de difundir valores para o conjunto da sociedade, na busca pela hegemonia, compreendida aqui como a capacidade de subordinar intelectualmente o restante da sociedade, e de se apresentar como o segmento que representa e atende ao interesse coletivo, obtendo, portanto, o consentimento e a adesão espontânea (GRAMSCI, 1976).

Dessa forma, Pereira (2012) afirma que Gramsci:

“localiza o poder não apenas no Estado estrito – aparelho coercitivo – mas também em todas as “associações na vida civil”, onde se constrói e se disputa a hegemonia. A sociedade civil é uma arena de conflitos não armados. É onde classes e frações de classe disputam a direção moral e intelectual de uma sobre as outras. E a hegemonia é precisamente essa direção. Embora relacionadas como visto antes, sociedade política e sociedade civil têm materialidade própria. O poder está presente nas duas e a sua conquista e exercício significam, portanto, um trabalho processual e não um golpe de força em um momento específico” (PEREIRA, 2012, p. 10).

Em que pese a tese de Gramsci (1976) partir do mesmo norte que unifica o pensamento marxista em relação à questão do Estado, isto é, considerado enquanto um elemento vinculado às classes dominantes, o intelectual italiano avança ao não considerá-lo apenas sob a ótica de aparelho repressivo, mas sim como um “aparato jurídico-político, cuja organização e intervenção variam de acordo com a organização social, política, econômica e cultural da sociedade mediada pelas correlações de força entre as frações de classes vigentes” (SILVA, 2003, p. 16).

Para Gramsci, o Estado é constituído através da organização da própria sociedade, sendo esta constituída de instituições complexas (públicas e privadas) que se articulam entre si, e cujo papel histórico varia de acordo com as lutas em busca da garantia da hegemonia de seus interesses (GRAMSCI, 1976).

Hegemonia, nesse contexto, deve ser entendida como a direção moral e intelectual de uma classe, ou fração de classe, sobre as outras, e se dá no âmbito do que o autor chama de “sociedade civil”, que, segundo Gramsci (1976), é o conjunto das organizações nas quais a adesão ocorre de maneira voluntária e espontânea e que jogam grande peso no processo de difusão de valores e na formação de ideais, características encontradas no que ele entende enquanto Estados ocidentais. É sob essa lógica da sociedade civil que surge o elemento central da perspectiva gramsciana de Estado ampliado, que distingue sociedades ocidentais das orientais.

As sociedades orientais, de acordo com o esquema de Gramsci, seriam aquelas em que a sociedade civil é frágil, ou até mesmo não existe. Neste caso, Gramsci afirma que ocorre o “Estado-Coerção”, que seria a existência apenas de uma “sociedade política”, e, portanto, a classe que dirige tal Estado o faria através da dominação, da coerção, e não da hegemonia (PEREIRA, 2012, p. 9). Já nas sociedades ocidentais o Estado, além da presença da sociedade política, se acresceria da sociedade civil, o que conseqüentemente faz com que

o poder em si não só se localize no Estado, mas também no seio da sociedade civil, onde se localiza a hegemonia (PEREIRA, 2012).

Neste contexto, cumpre destacar ainda que a distinção de Gramsci (1976) não foi feita de acordo com os cânones geográficos que dividem o Ocidente do Oriente pelo meridiano de Greenwich (até porque se assim o fosse, a própria Itália, seu país natal, seria oriental), isto é, tal “distinção não é meramente espacial, mas sim temporal e diacrônica”, pois, sob a ótica gramsciana, é possível afirmar que “todas as sociedades teriam sido orientais em tempos mais afastados, e aquelas que ainda o eram poderiam se ocidentalizar” (PEREIRA, 2012, p. 9).

Esse conceito de Estado ampliado se tornou um marco no arcabouço marxista, possibilitando, assim que essa vertente se tornasse mais apropriada ao estudo da política. Amparado em tais premissas, entende-se que essa nova perspectiva exposta por autores como os já citados Avritzer e Santos (2003), longe de querer uma ruptura com o modelo de representação eleitoral tradicional, buscava ampliar o campo de atuação da sociedade civil sobre espaços privilegiados, em que os procedimentos de escolhas embasavam-se apenas na estrutura burocrática.

Dessa forma, esses autores entendem que somente o sistema representativo não irá aprofundar a Democracia, sendo então imperativa a ampliação de espaços em que a sociedade civil possa se manifestar. (AVRITZER e SANTOS, 2003).

Nesse mesmo sentido, Cohen e Arato (1992) apontam para a necessidade da participação de movimentos da sociedade civil entendida enquanto “uma esfera de interação social entre economia e Estado”⁵, e que esta deveria ser composta acima de tudo por uma “esfera íntima (especialmente a família), uma esfera de associações (especialmente voluntárias), movimentos sociais e formas de comunicação pública”⁶ (1992, p. 544), visando aprimorar o processo democrático ampliando a defesa de interesses plurais, sendo portanto efeito direto de tal a ampliação dos limites da política bem como as mudanças e alterações nas regras e procedimentos, permitindo-se que surjam as condições adequadas para a democracia.

⁵ Tradução livre do trecho original - “a sphere of social interaction between economy and state” (COHEN E ARATO, 1992, p. 544).

⁶ Tradução livre do trecho original - “intimate sphere (especially family), the sphere of associations (especially voluntary), social movements, and forms of public communication” (COHEN E ARATO, 1992, p. 544).

A partir dessa ampliação do conceito, há ainda outras inovações teóricas que possibilitaram às Ciências Sociais redefinir o preceito democrático, tendo em vista a ampliação dos pressupostos relacionais, entendendo o processo denominado por Jürgen Habermas (1995) como Democracia Deliberativa, que sustentava que a intensificação da interação discursiva entre as pessoas e representantes constitui o aspecto essencial para a formulação das decisões políticas e, no processo de reconhecimento de direitos, liberdades e reivindicações individuais.

Isso ocorre, pois nesse processo de interação ficam evidentes os pluralismos culturais e sociais, bem como os conflitos que, na opinião do autor, redefinem a democracia. Habermas (1995) afirma que

“Em situações de pluralismo cultural e social, por trás das metas politicamente relevantes, muitas vezes escondem-se interesses e orientações valorativas, que entram em conflito na perspectiva de consenso, necessitam de um equilíbrio ou de um compromisso que não é possível alcançar mediante discursos éticos, ainda que os resultados se sujeitem à condição de não transgredir os valores básicos consensuais de uma cultura” (1995, p. 44).

Essa conceituação de Habermas (1995) amplia sobremaneira os pressupostos democráticos, criando as condições para a inserção de duas novas categorias para o pleno exercício destes, que são Sociedade Civil e Esfera Pública.

O conceito de sociedade civil para esse pensador alemão vincula-se a um “núcleo institucional que é formado por associações e organizações livres, não estatais e não econômicas, as quais ancoram as estruturas de comunicação da esfera pública” (HABERMAS, 1997, p. 99). Assim, prossegue Habermas, “o núcleo da sociedade civil forma uma espécie de associação que institucionaliza os discursos capazes de solucionar problemas, transformando-os em questões de interesse geral no quadro de esferas públicas” (HABERMAS, 1997, p. 99).

É no âmbito da Esfera Pública que consiste a possibilidade de ampliação do debate público, com a inserção dos atores da sociedade civil, entendendo que eles estão mais próximos das demandas dos cidadãos comuns. Para Habermas (1997) Esfera Pública é “um fenômeno social elementar, do mesmo modo que a ação, o ator, o grupo ou coletividade”, sendo assim, segundo o autor, a Esfera Pública “não pode ser entendida como uma instituição (...) tampouco constitui um sistema (...) (ela) pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões”

consequentemente é nessa esfera que “os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas específicos(...)” (1997, p. 92).

Habermas (1997) conclui, portanto, que a Esfera Pública “constitui principalmente uma estrutura comunicacional do agir orientado pelo entendimento, a qual tem a ver com o espaço social gerado no agir comunicativo, não com as funções nem com os conteúdos da comunicação cotidiana” (1997, p.92). Sendo assim, segundo o autor,

“por estar apoiada em direitos fundamentais, esta esfera fornece as primeiras referências acerca de sua estrutura social. A Liberdade de opinião e reunião, bem como o direito de fundar sociedades e associações definem o espaço para as associações livres que interferem na formação da opinião pública, tratam de temas de interesse geral (...) A liberdade da imprensa, do rádio, da televisão, bem como o direito de exercer atividades publicitárias, garantem a infraestrutura medial da comunicação pública, a qual deve permanecer aberta a opiniões concorrentes e representativas (HABERMAS, 1997, p. 101).

Sob a égide deste conceito, Habermas (1995) afirma que se a instância política não atender às demandas apresentadas na esfera pública, haverá a intensificação dos conflitos, dando então importância central a tais premissas, entendendo-as enquanto fundamentais para o desenvolvimento da democracia, bem como para evitar a emergência e ampliação dos conflitos sociais.

Seguindo a mesma lógica, essa ampliação do lócus da gestão pública precisa ocorrer para que as instâncias do corpo político representem um reflexo mais próximo dos anseios e expectativas dos que são os representados por ele, o que irá ocorrer quando, segundo Miguel (2005), for realizada a implantação das seguintes quatro diretrizes:

“(1) Ampliação da representatividade mimética do corpo decisório, isto é, tornar os governantes mais parecidos com os governados; (2) ampliação da pluralidade de vozes e perspectivas presentes nas esferas decisórias; (3) ampliação da força política de grupos tradicionalmente marginalizados e; (4) ampliação da rotatividade nos cargos decisórios, impedindo a cristalização de uma elite política” (Miguel, 2005, p. 32).

Dessa forma, a garantia dessas quatro diretrizes se dá através da participação política, entendida enquanto

“Um processo de vivência que imprime sentido e significado a um grupo ou movimento social, tornando-o protagonista de sua história, desenvolvendo uma consciência crítica desalienadora, agregando força sociopolítica a esse grupo ou ação coletiva, e gerando novos valores e uma cultura política nova” (GOHN 2008, pág. 30).

Sob essa mesma lógica, Carole Pateman, uma das principais referências internacionais no debate participacionista, afirma que o objetivo principal da participação política “é caracterizar-se como um processo educativo, tanto no aspecto psicológico quanto na aquisição de habilidades e procedimentos da democracia” (PATEMAN, 1992, p. 61).

Essa perspectiva da necessidade da ampliação dos espaços decisórios no âmbito do processo democrático, e conseqüentemente a possibilidade de participação da sociedade civil, é que irá nortear o presente trabalho.

Compactuo com essa perspectiva teórica que entende ser a democracia muito mais que apenas o processo eleitoral, portanto muito mais que procedimental. A democracia em sua plenitude é fruto de uma ampla vivência participacionista, o que possibilita que o seu próprio desenvolvimento seja algo fluido que ora pode ocorrer com maior ou menor intensidade, possibilitando assim que haja, mesmo em períodos ditos democráticos, efetivo déficit de democracia.

Tal entendimento, inclusive, será fundamental para se compreender o caso do município de Montes Claros, e entender em que nível a democracia ocorre, se somente nos momentos eleitorais, ou se as instâncias estatais participativas demonstram de fato a possibilidade que a sociedade civil, com todas as suas peculiaridades e assimetrias, continue disputando a priorização na construção das políticas e na gestão dos recursos, ou seja, disputando a hegemonia, estudando nesse caso o Conselho Municipal da Assistência Social (CMAS), como referencial importante especialmente após o Plano Nacional da Assistência Social de 2004, que subsidiou a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que

o traz para o centro da execução da política conforme veremos mais profundamente nas páginas que se seguem.

Pereira (2002), por exemplo, aponta em seu estudo sobre Montes Claros da primeira metade do sec. XX que a tradição local era de uma população “subordinada” e “dependente”, apesar de “consciente” e “ativa”, e que exercia tal consciência através da exigência de “favores” à elite dominante local (2002, p.15).

Dessa forma, Pereira (2002) aponta que a tradição política local demonstrava como características historicamente inerentes ao exercício da hegemonia pela elite o autoritarismo, que o autor denomina inclusive como “coronelismo”, conceito que será exposto abaixo posteriormente, inclusive com as controvérsias que o envolvem.

Tais características permaneceram e até mesmo foram reconhecidas pela própria municipalidade já no início do século XXI, demonstrando que mais de meio século depois essa tradição autoritária se fazia perceptível, mesmo estando em vigor o Estado Democrático de Direito desde a promulgação da Constituição de 1988.

“Governar é, antes de tudo, um ato de identificação com a cidade, seus moradores, enquanto cidadãos dotados de direitos, promovendo ruptura de uma tradição autoritária, excludente e elitista, consolidando a democracia, como um meio e como um fim em Montes Caros” (PREFEITURA DE MONTES CLAROS – RELATÓRIO DE GESTÃO 2005-2008, p.9 apud MEIRA, 2011, p.61).

Essa tentativa expressa de “consolidar a democracia”, que se fez com ações participativas no início do século, esbarrou em determinados aspectos da cultura política local.

“O fortalecimento político da participação como centro da relação entre prefeitura e sociedade presente no discurso por vezes não encontrou espaço no arquétipo que se operacionalizou, sendo na nossa perspectiva incapaz de superar na prática a ideia de controle das ações ou manifestações que contrariassem as ideias postas” (QUADROS, 2014, p.93).

Assim demonstrando que as tentativas de desenvolvimento de instâncias participativas no município sempre esbarraram nessa tradição autoritária.

Sob a luz desse contexto, o estudo desse conselho municipal auxiliará a entender a dinâmica democrática, bem como para entender se essas instituições participativas, em vez de serem espaços propícios para o desenvolvimento de “uma consciência crítica desalienadora”, conforme preconizado por Gohn (2008, p. 30) não se tornaram apenas espaços de representação extraparlamentar, que meramente exprime as mesmas clivagens eleitorais, questionamento expresso inúmeras vezes por autores como Lavallo (2011).

Adrian Gurza Lavallo, em artigo publicado pela revista “Lua Nova” em 2011, aponta que sendo os conselhos arranjos participativos em que, como em qualquer outra instituição, não surgem efetivamente prontos, no decurso do seu processo de formação é preciso definir “rotinas, moldar-lhes os regimentos, mantê-los ativos e formar conselheiros experientes”, o que não ocorre rapidamente (2011b, p. 17). Sendo assim, o processo de desenvolvimento dos atores sociais, segundo esse autor, deverá ser analisado, colocando “a questão paradoxal dos eventuais efeitos deletérios sobre os atores nela engajados”. (2011,b p.17).

Tal premissa de Gurza Lavallo (2011b), ao colocar essa questão, discorda categoricamente do que afirma ser aquilo que aponta em grande medida a literatura dos movimentos sociais, da qual Maria da Glória Gohn é um importante expoente, que preconiza que “os efeitos da institucionalização (...) são negativos e implicam a desmobilização e extinção dos atores”. (2011, p. 17). Nesse sentido, o autor afirma que

“não é preciso gozar de uma aguda sensibilidade para reparar que a institucionalização em larga escala da participação no Brasil constitui uma anomalia para as teses consagradas nas teorias dos movimentos sociais. Sejam quais forem os efeitos – interrogação a ser empiricamente resolvida – os movimentos engajados nesses espaços não definham até a desapareção nem burocratizaram ao ponto de sobreviverem reduzidos a um núcleo organizacional” (2011, p. 17).

No entanto, apesar de concordar que essa é uma questão relevante para ser desenvolvida teoricamente, isto é, “o diagnóstico sistemático acerca dos efeitos reais desses arranjos (..) ou sobre sua performance”, inclusive apresentando exemplos de “alinhamentos

transversais entre governo, partidos e atores sociais”, onde as evidências corroboram o argumento que os conselheiros são na maior parte atores que “já estão inseridos nas sociedades políticas”, estando em suas “posições periféricas (nas franjas)” e a ação em instituições participativas seriam então apenas um “canal de visibilidade e ascensão”, é fato que o resultado concreto não é tão catastrófico como previsto pela teoria dos movimentos sociais. (GURZA LAVALLE, 2011b, p. 21).

Este estudo conta, portanto, com dados sobre o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Montes Claros (MG), extraídos do Censo do Sistema Único da Assistência Social, das atas das reuniões entre 2010 e 2019, das legislações, para localizar a qual dos extremos teóricos ele se encontra mais próximo.

1.2 Políticas Públicas – definições, características e diferenças entre “políticas”

Ao analisar os Conselhos enquanto espaços de participação, locus da realização efetiva do processo democrático, cabe a reflexão pretérita de para que existe essa participação. Afinal, sobre os Conselhos,

“Não basta reconhecer (...) como um importante instrumento de inovações democráticas no campo das políticas públicas, é preciso examinar até que ponto esse órgão colegiado inserido na estrutura de Estado consegue se afirmar como interlocutor político das relações de poder entre Estado e sociedade civil” (SANTOS, 2014, p. 20).

Assim, para compreender se este órgão consegue se afirmar como interlocutor, cabe analisar quais são as suas finalidades, para, em seguida, saber se a interlocução foi feita ou não. Como a própria conceituação constitucional estabelece, esses conselhos, seja o da Assistência Social ou qualquer outro, são, antes de mais nada, gestores de políticas públicas.

É por isso que, antes de avaliar acerca da efetividade de sua atuação, cabe uma importante conceituação do que afinal se entende enquanto política pública, pois essa é uma questão de fundo absolutamente fundamental para que se entenda se a atuação dos conselheiros possui efetividade, isto é, se esse é um espaço que possibilita aos atores, representantes extraparlamentares, influenciarem na gestão dos recursos da coletividade.

Contudo, há uma série de controvérsias que permeiam o debate acerca da conceituação de políticas públicas. Autores como Secchi (2010) chegam ao ponto de afirmar ser arbitrária qualquer definição de política pública, visto que as grandes obras referenciais acerca desse tema não produziram nem ao menos consensos sobre os questionamentos primordiais.

Desde os anos 30, essa temática ganhou os corredores universitários nos EUA, a partir de uma nova visão sobre a necessidade de um protagonismo estatal, tendo como entendimento que em “democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes”. Tal premissa desenvolve, portanto, desde o início do segundo quartil do séc. XX, as Políticas Públicas como importante subárea da ciência política que visava compreender os critérios objetivos e subjetivos que levam governos a tomar determinadas medidas. (SOUZA, 2006, p. 22).

Harold Laswell (1902-1978), professor de Yale, desenvolve ainda na década de 1930, dentro de um contexto ainda muito influenciado pela crise de 1929, o conceito de *policy analysis* (análise de política pública) “como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo” (SOUZA, 2006, p. 23).

Contudo, é principalmente a partir do contexto do pós-guerra, no início da segunda metade do séc. XX que à luz desse novo mundo e dessa nova ordem, surge a partir de 1950, que a temática ganha nova carga de importância, principalmente a partir das obras de Hebert Simon (1916-2001), Charles Lindblom (1917-2018) e David Easton (1917-2004), completando assim o quarteto denominado por Souza (2006) de os “quatro grandes pais fundadores” da área das políticas públicas (2006, p. 24).

Antes de adentrar na proposta desses autores, cabe uma importante ressalva. Como todos eles são autores de língua inglesa, é imperativo destacar que nos países anglo-saxões há distinções entre os significados dos termos “*politics*” e “*policy*”, que, em português, são traduzidos como Política. Norberto Bobbio (2002), cânone da ciência política internacional, afirma que o termo no sentido de “*politics*” está eminentemente vinculado à lógica da utilização dos recursos necessários para o exercício do Poder. Já o conceito “*policy*” é tido como algo efetivamente mais concreto e relacionado para as premissas que orientam a

decisão e ação, ou seja, as efetivas “políticas” que exercem influência real na vida das pessoas. Assim, esse é o conceito que mais claramente se vincula às premissas do campo teórico que estuda as políticas públicas (*public policys*).

Tal perspectiva amplia, portanto, o leque de ação do conceito, alargando o seu escopo não apenas para um ato, ou decisão, mas sim para um conjunto de decisões, pois segundo Rua (2009, p. 20) “embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública”.

Dessa forma, as políticas públicas vão além de serem meramente intervenção estatal, afinal elas trazem em si contradições, e os processos que as criam não são caminhos lineares, mas sim tortuosos, visto que geram intervenção na sociedade, e articulam atores diferenciados, detentores de interesses distintos e às vezes antagônicos, o que os levam a cálculos diferenciados, produzindo conseqüentemente o conjunto omissões e ações do poder público (SILVA, 2001). Por isso se torna algo tão complexo, pois desde o início esse processo de produção das políticas públicas “envolvem mobilização, alocação de recursos, controles, riscos e incertezas, diversidade de sujeitos que entram e saem do processo dessas políticas” (FROES, 2013, p. 31).

É nesse contexto que a temática ganhou espaço nos meios acadêmicos a partir da década de 1950, através das obras de autores como Simon (1957), Lindblom (1959) e Easton (1953).

Ao estudar a forma como as “*policys*” eram criadas, Simon (1957) estabelece o conceito de racionalidade limitada dos “fazedores da política” (*policy makers*) por motivos diversos, vinculados desde as próprias limitações a informações imperfeitas e incompletas, até o efetivo interesse próprio (*self interest*) do ator à frente da constituição dessa política. Destarte, para Simon (1957) havia a necessidade de desenvolvimento de estruturas, regras e procedimentos que enquadrassem e reduzissem as variáveis irracionais, direcionando a um bom resultado, impedindo, dentre outras coisas, a busca da maximização do interesse próprio.

Já Lindblom (1959) questiona essa ênfase racionalista, e afirma que devem ser incorporadas outras análises ao processo de constituição das políticas públicas, e deve-se especialmente entender os aspectos de relações de poder que envolvem o processo decisório como um todo em todas as suas variadas etapas, sendo assim fundamental o estudo de tais condições para a real compreensão das políticas (*policy*) criadas, articulando então as duas

esferas do que a língua portuguesa denomina “política”, isto é, relacionando também com os aspectos de disputas de poder (*politics*), envolvendo no contexto o papel dos partidos e grupos de interesses nesse emaranhado.

Caminho semelhante o trilhado por Easton (1953), que realinha esse debate ao estabelecer o campo da política pública como um sistema, demonstrando toda articulação existente no processo constitutivo, e como os aspectos externos influenciam primordialmente na produção e nos efeitos. Assim a partir das premissas estabelecidas especialmente a partir desse núcleo estabelecido após 1950, o debate das políticas públicas se pautou pela identificação dos protagonistas nesse processo de “*policy making*”, pois, conforme preconiza Secchi (2010, p. 2) “alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”.

Dessa forma, para Secchi (2010), enquanto para a visão estatista (*state-centered*) as políticas públicas somente o são quando advindas do setor estatal, isto é, devem ter sido criadas, autorizadas ou sancionadas pelos governos, na perspectiva multicêntrica a política é pública se visar enfrentar um problema público, independentemente de sua autoria.

A atuação do Conselho Municipal da Assistência Social de Montes Claros, bem como todos os demais conselhos gestores criados pela carta constitucional, engloba as duas possibilidades, visto que, sendo um organismo estatal que envolve segmentos da sociedade, possibilita a ampliação daquele protagonismo que a literatura debate.

Para a analisar, portanto, a efetividade da atuação do CMAS na produção da política pública, “não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública” e que inclusive há mais de cinco décadas se consolidou na literatura “que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública” (SOUZA, 2006, pag. 24).

Desde as obras de Bachrach e Baratz (1962; 1963), o conjunto da literatura das políticas públicas desenvolveu a chamada “Teoria das não-decisões”, entendendo que o principal procedimento que precede o seu processo constitutivo é pretérito, isto é, encontra no estabelecimento da efetiva agenda política, que quando definida também abre mão de conteúdos em prol de outros fatores prioritários. Assim o poder se demonstra na inicial escolha do que será envolvido no processo decisório, e não apenas na decisão propriamente, conforme Rua (2014) demonstra didaticamente

“Uma “não-decisão” não se refere à ausência de decisão sobre uma questão que tenha sido incluída na agenda de decisões. Isso seria, mais propriamente, resultado do emperramento do processo decisório. Não-decisão significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma sorte, ameaçam interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de estado de coisas a problema político – e, portanto, impedimentos à sua inserção na agenda governamental. Exemplos de questões que, por muito tempo, foram tratadas como estado de coisas no Brasil são: planejamento familiar e controle de natalidade, violência doméstica (contra mulheres, crianças e idosos), trabalho infantil, etc. Assim, a não-decisão consiste em um veto à inclusão de certos temas na agenda política, impedindo que venha a ser objeto de decisão. Não equivale à ausência de decisão sobre uma questão incluída na agenda.” (2014, p. 9, GRIFO NOSSO).

Essa questão traz à luz, contudo, que mesmo que não exista uma concepção única, algumas características surgem transversalmente enquanto capazes de identificar os elementos principais das políticas públicas. Conforme observado na adequada sintetização exposta por Souza (2006), entende-se, por exemplo, que “a política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz” (2006, p. 36), demonstrando os limites entre as propostas apresentadas nos períodos eleitorais e a gestão efetiva da máquina pública. Dessa forma, a política pública torna-se “uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados” (2006, p. 36), e esses são sempre traçados para que sejam de longo prazo, apesar de produzirem impactos em breve período.

Além disso, demonstrando um ponto de equilíbrio entre posições muitas vezes divergentes entre as visões estatistas e multicêntricas, ambas compartilham que a política pública envolve uma série de atores em variados estágios e níveis de decisão, pois “embora seja materializada através dos governos (...) não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes” (SOUZA, 2006, p. 36).

Portanto, conseqüentemente à produção e execução dessas, gera-se também uma série de outros processos, pois ainda existe a necessidade de se avaliar permanentemente a sua execução, fazendo com que ela não se restrinja ao mero aspecto de arcabouço legal e jurídico. A partir dessas premissas acerca da produção e constituição das políticas públicas em mente, cabe estabelecer os critérios teóricos e metodológicos para buscar posicionar essa experiência brasileira criada pela Constituição de 1988, que são os conselhos gestores, criados para garantir um espaço de participação formal de representação extraparlamentar, e assim definir o seu papel nesse processo, para então trazer à luz esse caso de Montes Claros criado para, como o próprio nome diz, gerir as políticas públicas vinculadas.

Esse posicionamento teórico-metodológico faz-se imperativo, inclusive visto que na literatura constam perspectivas que visam a retirar o fator do contexto social desse processo, excluindo, portanto, da ideia de boas práticas na sua constituição a participação, que é a premissa fundamental norteadora de todo o conceito que justifica a própria existência dos conselhos gestores. Essa ideia se ampara nas teses vinculadas à famosa escola da escolha racional, que tem em Mancur Olson um dos principais expoentes.

Na obra desse autor estadunidense encontra-se em voga a perspectiva de que os interesses de uma minoria são mais organizáveis que as grandes pautas difusas da maioria, fazendo com que o grande interesse coletivo não se constitua a partir da junção daqueles dos grupos individualmente organizados e, conseqüentemente, a melhor decisão não seria aquela advinda das disputas na arena pública entre tais agrupamentos, mas sim a partir de uma análise racional (OLSON, 1999).

Indiretamente, tal visão dá início a toda uma produção que estabelece que o processo de produção das políticas deve estar acima das disputas partidárias, e conseqüentemente ser delegada a técnicos que, a partir dos pressupostos racionais, produzirão com eficiência e credibilidade, e estas sim estariam vinculadas ao real interesse da coletividade.

O agente público, o representante, e os espaços de discussões deveriam dar lugar às agências e organismos que atuassem sem as ameaças existentes de grandes transições ao longo dos ciclos eleitorais, vistos que essas gerariam grandes custos para a máquina administrativa, diminuindo, portanto, a discricionariedade dos burocratas comissionados, efetivos ou eleitos, que atuam no seio Estado.

A política, segundo essa visão, não mais seria a ciência social que nortearia a produção das políticas, sendo relegada a um papel coadjuvante perante àquela que seria a ciência que produziria os melhores resultados, a Economia, através daquela que é a sua reificação, o chamado “mercado”. Os critérios para a constituição das políticas públicas seguiriam o mesmo caminho que segue a chamada “política econômica”, que exige racionalidade, previsibilidade e credibilidade, o que somente seria possível se fosse desenvolvida por tais organismos independentes da “influência dos ciclos eleitorais”. (SOUZA, 2006, p. 35).

Autores como Gohn (2007) e Santos (2014), confrontam esse entendimento assim como a constituição dos Conselhos gestores, pela Carta Magna de 1988, atua em sentido contrário a essa lógica gerencial, demonstrando que as repostas às famosas questões

apresentadas na clássica obra de Laswell (1936) no início do século passado “*Who gets what, when and how?*” que norteiam o processo constitutivo das políticas públicas não serão encontradas apenas pela mobilização dos indicadores certos, ou dos algoritmos mais adequados, que serão encontrados nos ambientes hermeticamente protegidos dos perigos das disputas menores, mas sim que o lócus efetivamente propício é o do espaço das contendas públicas, onde se apresenta a priori que existem sim embates em tornos de ideias, preferências e principalmente de interesses.

Uma concepção que permeia tanto visões estatistas quanto multicêntricas, visto que, em maior ou menor medida, ambas visualizam que esse confronto se faz tanto endógena quanto exogenamente ao Estado, pois, seja qual for o grau que se dê ao seu tamanho e protagonismo, não há polêmicas quanto ao entendimento de que em algum momento as políticas públicas passam por ele. Mesmo as perspectivas que dão maior centralidade ao papel do Estado reconhecem que ele possui apenas uma “autonomia relativa”, tendo assim seu espaço próprio de atuação, contudo, sendo “permeável a influências externas e internas”. (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL apud SOUZA, 2006).

Devido à existência dessas influências, há a necessidade de envolvê-las no processo de governança pública institucionalmente, desde o processo de identificação até a solução dos problemas, exigindo, portanto, a “coordenação de múltiplos níveis e múltiplos atores públicos e privados em mecanismos de responsabilização e de legitimação para além do momento de eleição dos representantes” (FERRAZ, 2015, p. 27).

Os conselhos gestores, então, se tornam um ambiente exemplar para os estudos acerca de como tais influências ocorrem, em qual medida e intensidade, e de que forma as disputas vigentes, perante os grupos participantes, refletem as clivagens encontradas no curso do processo eleitoral, visto que, segundo uma importante máxima proposta por Theodor Lowi (1972) “*policies determine politics*”, isto é, a política pública determina a política (1972, p. 299).

Ainda de acordo com as premissas desse autor, os conselhos se tornam importante objeto de análise, visto que são arenas que trabalham nas quatro dimensões (ou sistemas, segundo uma tradução mais acurada de Lowi) definidoras do tipo que será a política (*policy*) produzida. A tabela apresentada na Figura 2, extraída da obra de Lowi (1972, p. 300), mostra de maneira sistematizada as relações entre essas quatro dimensões, ou tipos.

TABLE I
 TYPES OF COERCION, TYPES OF POLICY, AND TYPES OF POLITICS

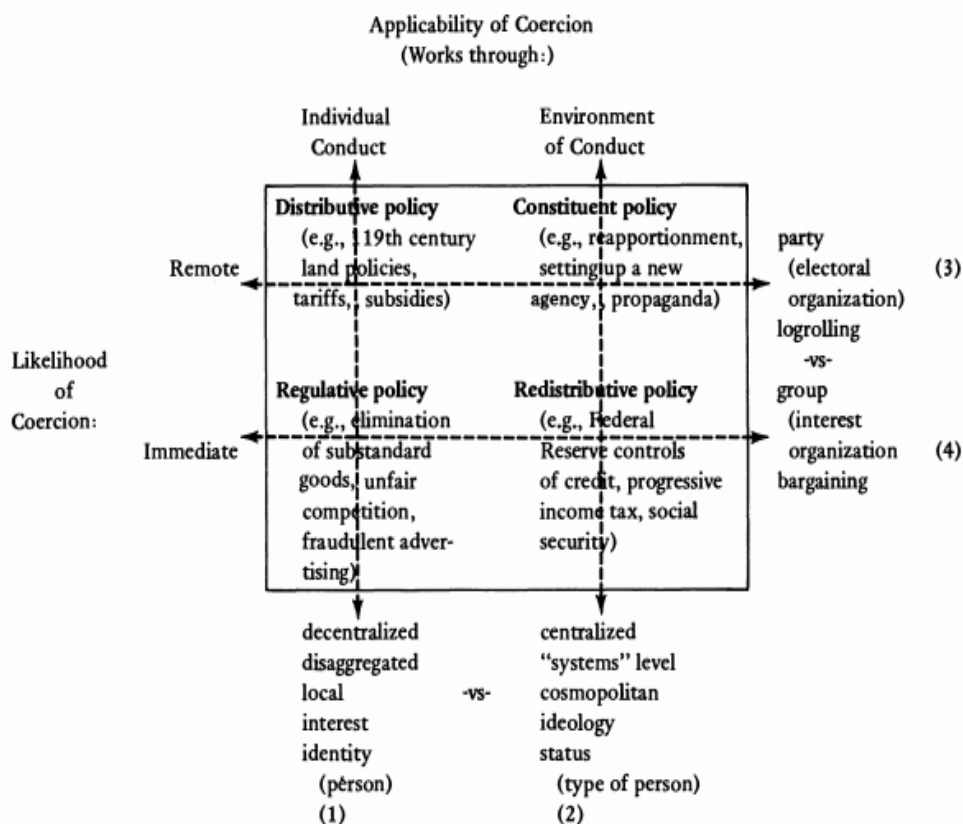


Figura 2. As quatro dimensões de Lowi (1972)

Fonte: Lowi (1972, p. 300)

Esse esquema auxiliará ao longo da presente obra para a análise e compreensão acerca da efetividade do papel dos conselhos na relação com as políticas, pois conforme Lowi (1972),

“Existem várias maneiras de trabalhar a partir do esquema para suas implicações normativas e empíricas. Algumas das variáveis do processo são indicadas em torno das margens do paradigma. Tabulações cruzadas entre esses relacionamentos de senso comum produzem muitas hipóteses complexas que são sistematicamente relacionadas uns aos outros e a uma postura analítica comum e conhecida.” (1972, p. 300)⁷.

⁷ Tradução livre do trecho original - “There are various ways to work from the scheme toward its normative and empirical implications. Some of the process variables are indicated around the margins of the

Assim, especificando os conceitos das dimensões, observa-se que a primeira é relativa à da política distributiva (*distributive policy*), isto é, àquelas em que as decisões tomadas desconsideram a questão de que os recursos são limitados, e assim privilegiam certos fragmentos, em detrimento do conjunto total da coletividade (LOWI, 1972).

A segunda é a que gera as políticas regulatórias (*Regulative policy*), que inclusive são as que se demonstram mais claramente na vida das pessoas, visto que “Regulação é obviamente uma das várias formas com que governos buscam controlar a sociedade e a conduta individual”⁸ (LOWI, 1972, pag. 299).

As políticas redistributivas (*redistributive policy*) são a terceira dimensão, e se entende como aquelas que atingirão o maior número de pessoas, trazendo perda para uns e ganhos para outros, como nos exemplos apresentados pela tabela acima do imposto progressivo e da previdência social. (LOWI, 1972).

E, finalmente, a quarta dimensão que é a das políticas constitutivas (*constitutive policy*) que tratam de processo e procedimentos, como, por exemplo, da criação de novas agências, como é o próprio exemplo dos conselhos no caso brasileiro, onde se definem as regras e normas. (LOWI, 1972).

Assim, definidos então os pressupostos teóricos que nortearão as análises acerca das políticas oriundas desses espaços, cabe aprofundar a compreensão em torno do *modus operandi* desses conselhos, para entender o processo com o qual essas instituições deliberam, e de que forma esse é identificado no caso do Conselho Municipal da Assistência Social de Montes Claros.

1.3 Governança e Participação

Após apresentar as características “políticas” cabe introduzir as perspectivas teórico/conceituais que balizarão o que se entenderá sobre o processo de governança e participação institucionalizada, isto é, como se desenvolve na instituição participativa, o

paradigm. Crosstabulations among these commonsense relationships produces many complex hypotheses that are systematically related to each other and to a common and known analytic posture.” (LOWI, 1972, p. 300).

⁸ Tradução livre do trecho original - “Regulation is obviously only one of several ways governments seek to control society and individual conduct” (LOWI, 1972, p. 299).

Conselho Municipal da Assistência Social do município de Montes Claros, o que se convencionou denominar de “governança”.

O conceito de governança foi retirado da literatura corporativa e apropriado pela ciência política, muito por influência do contexto de ampliação global de políticas neoliberais que reforçam a lógica da busca pela eficiência e pelo aumento da produtividade, dando assim às instituições públicas finalidade similar. O conceito original, portanto, que se encontra na literatura da administração privada traz essa lógica, que surge na tentativa de se ampliar a transparência na relação entre os gestores e os investidores das empresas, ideia à qual foi transplantada a gestão pública entendendo analogamente que a sociedade que outorga o mandato é a efetiva investidora dessa corporação (SLOMSKI, 2008).

Assim, a lógica pretérita que enquadra a governança no contexto corporativo busca principalmente o estabelecimento de uma gestão transparente, que garanta previsibilidade na produção dos resultados esperados. Portanto, mais do que propriamente um estilo de gestão, o que a lógica da governança estabelece são pressupostos para qualquer tipo de empresa, que parta das seguintes premissas fundamentais: prestação de contas (*accountability*); cumprimento de leis (*compliance*); ética (*ethics*); senso de justiça (*fairness*); e transparência (*disclosure*) (SLOMSKI, 2008).

Durante o início da década de 90, período de grande expansão das políticas neoliberais, tais premissas passam a ser o critério para a boa gestão também das instituições e organizações públicas, e o próprio início de tais parâmetros vem da ação de um dos organismos internacionais que maior peso jogou para a ampliação dessa lógica inspirada na atuação do mercado, que foi o Banco Mundial.

É no já clássico documento “*Governance and Development*” de 1992, portanto, era de ouro da expansão das políticas do chamado “Consenso de Washington” que o Banco Mundial, pela primeira vez, lança o conceito de governança, entendendo que ele será a principal medida para se aferir a eficiência dos governos, fazendo com que essa categoria seja entendida como a “maneira pela qual o poder é exercido na administração dos recursos sociais e econômicos de um país visando o desenvolvimento”. (BANCO MUNDIAL, apud GONÇALVES, 2005, p. 197).

"A governança, conforme definida pelo Banco Mundial em seu relatório de 1992, *Governança e Desenvolvimento*, é a maneira pela qual o poder é exercido na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país para o desenvolvimento. O

relatório considerou que está dentro do mandato do Banco enfocar o seguinte: o processo pelo qual a autoridade é exercida na gestão dos recursos econômicos e sociais de um país e a capacidade dos governos de projetar, formular e implementar políticas e funções de descarga. (BANCO MUNDIAL, apud GONÇALVES, 2005, p. 197)⁹

Desde esse momento, a partir da prioridade estabelecida por esse organismo internacional, a busca pelo aprimoramento da governança se torna algo fundamental para governos de diversos países inseridos nesse processo de globalização que se intensifica a partir da década de 1990. Portanto, visto que empresas buscam otimizar lucros, o entendimento é que tais práticas em governos maximizariam o bem-estar da sociedade (SLOMSKI, 2008).

Governança, então, seria algo a ser implementado transversalmente em todos os organismos dos governos, e de um modo mais amplo determinaria desde os processos pelos quais os gestores públicos seriam selecionados, monitorados e substituídos, perpassando por todas as esferas em que os recursos são geridos e as políticas são formuladas, executadas e avaliadas (SLOMSKI, 2008).

Outros organismos internacionais também buscam influenciar nesse debate, como, por exemplo, a “Comissão para a Governança Global” (*Commission on Global Governance*) - CGG criada pelo ex-primeiro ministro da Suécia Ingvar Carlsson, com o apoio da Organização das Nações Unidas (ONU) (CEZARE, 2009). O conceito, a partir daí revisado, passa a ser utilizado em larga escala, com o entendimento de que a

“Governança é a soma das várias maneiras pelas quais os indivíduos e as instituições, públicas e privadas, gerenciam seus negócios comuns. É um processo contínuo pelo qual é possível acomodar interesses conflitantes ou diferentes e realizar ações cooperativas. Governança diz respeito não só a instituições e regimes formais autorizados a impor obediência, mas também a acordos informais que atendam ao interesse das pessoas e instituições” (CGG, 1996, p. 2).¹⁰

⁹ Tradução livre do trecho original - “Governance, as defined by the World Bank in its 1992 report, Governance and Development, is the manner in which power is exercised in the management of a country's economic and social resources for development. The report deemed it is within the Bank's mandate to focus on the following: the process by which authority is exercised in the management of a country's economic and social resources and the capacity of governments to design, formulate, and implement policies and discharge functions” (BANCO MUNDIAL, apud GONÇALVES, 2005, p. 197).

¹⁰ Tradução livre do trecho original - “Governance is the sum of many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest” (CGG, 1996, p. 2).

É somente a partir da década seguinte que os organismos internacionais irão agregar ao conceito de governança pública a questão participativa, demonstrando uma ligeira diminuição do foco gerencial e ressaltando a necessidade de um maior engajamento do cidadão, ou, conforme terminologia mais próxima da temática, os “*stakeholders*” (“Partes interessadas” - tradução nossa).

O Programa de Desenvolvimento das Nações Unidas (PNUD) estabelece governança como “o exercício da autoridade política, econômica e administrativa na administração dos assuntos de um país a todos os níveis” e inclui nesse contexto também “os mecanismos, processos e instituições através dos quais os cidadãos e os grupos articulam seus interesses, exercem seus direitos legais, cumprem suas obrigações e resolvem suas diferenças”. (PNUD apud CEZARE, 2009, p. 47).

O avanço para um maior engajamento se faz mais evidente ainda durante a primeira metade da década passada, quando em 2004 as Nações Unidas lançaram o documento “*Los Presupuestos Participativos: una contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo de milenio*”, onde define que

“governança não é o governo, mas um conceito que reconhece que o poder existe dentro e fora da autoridade formal e das instituições do governo. Em muitas formulações, a governança inclui o governo, o setor privado e a sociedade civil. A governança enfatiza o processo, e reconhece que as decisões são adotadas com base em relações complexas entre muitos atores com diferentes prioridades” (UN apud CEZARE 2009, p. 48).

Desse ponto em diante a questão participativa torna-se central na literatura acerca da governança, demonstrando como condição fundamental para boa gestão pública a possibilidade de se criar espaços onde os cidadãos possam opinar, indo além do momento eleitoral apenas. A governança então não é mais apenas pensada sob a lógica gerencial/tecnocrática, e sim como um processo dialógico que envolve Estado e Sociedade na busca constante das soluções dos problemas cotidianos (GONÇALVES, 2005).

Assim há a criação de um novo paradigma da ação do Estado, em que a garantia de múltiplas interações através do processo participativo se torna uma referência inescapável para esse conceito de governança (GOHN, 2007).

Quando o conceito se aplica na prática no âmbito mais elementar, que é localmente, ele se torna “um sistema de governo em que a inclusão de novos atores sociais é fundamental, por meio do envolvimento de um conjunto de organizações públicas ou privadas”, isto é, ele deverá “envolver, entre outros, ONGs, movimentos sociais, terceiro setor de uma forma geral, assim como entidades privadas e órgãos públicos estatais”, sendo, portanto, “a gestão compartilhada entre diferentes agentes e atores, tanto da sociedade civil como da sociedade política” (GOHN, 2007, p. 40- 41). Governança então deve ser entendida enquanto

“processo que promove um ambiente social de diálogo e cooperação, com alto nível de democracia e conectividade, estimulando a constituição de parcerias entre todos os setores da sociedade, por meio do protagonismo do cidadão gestor, ativo, com poder e capacitado para poder perseguir e alcançar o desenvolvimento sustentável e governar” (CEZARE,2009, p. 48).

Esse entendimento buscou conciliar campos distintos do processo de gestão da coletividade, visto que articulou as premissas gerenciais retiradas de visões de viés econômico com os pressupostos da política entendida enquanto exercício democrático, pois, segundo Gohn (2007), “está implícita na ideia de uma boa governança a dimensão da eficiência e da eficácia em administrar os impactos das políticas de ajuste estrutural” assim “o grande desafio é articular o maior nível de participação com os critérios da eficácia e da busca de resultados imediatos no plano local” (GOHN, p. 23).

Assim a participação “passa a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, pois toda a ênfase consiste nas políticas públicas” (GOHN, 2007, p. 25).

Nesse contexto os Conselhos gestores de políticas públicas se tornam elementos-chave para compreensão da gestão pública como um todo, pois são os espaços constituídos pela legislação brasileira para a realização concreta dessa gestão compartilhada, é uma instituição primordial por excelência para entender esse processo de engajamento da sociedade civil enquanto corresponsável pela coletividade. Portanto os conselhos e o engajamento passam a ser concebidos como uma intervenção social periódica e planejada, no decorrer de todo o processo de formulação e implementação de uma política pública, pois toda a ênfase consiste nas políticas públicas (GOHN, 2007).

1.4 Origem e características dos Conselhos

A experiência conselheira possui longo lastro na história, visto que inclusive, segundo Gohn (2007, p.65), “alguns pesquisadores afirmam que os conselhos são uma invenção tão antiga quanto a própria democracia participativa, e datam suas origens desde os clãs visigodos”. A autora ainda encontra relação conceitual entre os atuais conselhos gestores com outras experiências de grande influência na história política mundial, como, por exemplo, os órgãos desenvolvidos pelo movimento conhecido como a Comuna de Paris (1871), e também entre os soviets na Rússia (1905-1917) que foram o foco do processo revolucionário que posteriormente criou a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (GOHN, 2007).

Esse modelo conselheiro, para Gohn (2007), ao longo do século XX, deixa de ser algo vinculado apenas às lutas da classe trabalhadora, sejam as políticas ou corporativistas, que rejeitavam os princípios da exploração capitalista, e se modificam pra estruturas vinculadas aos interesses difusos da sociedade civil, que vão desde os serviços básicos até a demanda por equipamentos coletivos.

Esse movimento conceitual também terá paralelo no processo político brasileiro, fazendo com que essa transição aqui ocorra, conforme Guedes (2008), a partir “da lógica da solidariedade e da contestação política” onde “vários segmentos sociais promovem novas alternativas de participação, estabelecendo canais de interlocução entre o Estado e a sociedade, buscando discutir temas até então excluídos do debate da política tradicional” (2008, p.40).

Em que pese o estabelecimento da promulgação da Constituição de 1988 como marco fundamental para o desenvolvimento de instituições participativas, cabe uma breve reflexão de que a própria inserção de tais questões na carta constitucional é fruto de movimentações pretéritas, que buscavam um novo ambiente democrático no período que durou o regime militar no Brasil.

É principalmente a partir da década de 1970 que surgem perspectivas de ressignificação dos projetos democráticos

“Assim, a extensão da democracia, que começou no sul da Europa nos anos 1970 / 80 com o final das ditaduras (Portugal, Grécia e Espanha) e atingiu os países periféricos no início da década de 1980, sobretudo na América Latina (incluindo o Brasil), trouxe uma proposta de ressignificação do modelo democrático, isto é, buscou transformar as práticas dominantes (hegemônicas), inserir na política atores sociais tradicionalmente excluídos, além de estabelecer formas de participação e controle social na relação entre o Estado e a sociedade, promovendo assim uma ampliação do significado da cidadania. É bem verdade que este processo foi particularmente progressista no caso do Brasil”. (GUEDES, 2008, p 15).

Há nesse momento então aquilo que Gohn (2004) qualifica enquanto “ressurgimento de blocos de resistências culturais no plano local” que buscava desenvolver novas possibilidades, demandando descentralização e buscando criar protagonismos para novas “formas de associativismo atuando em redes, com projetos pioneiros e criativos, realizando trabalhos em parceria com vários atores sociais” (2004, p.62). Nesse contexto de resistência a ânsia não era mais apenas, no caso brasileiro, do reestabelecimento da democracia representativa, mas sim por algo mais profundo, pois o “modelo clássico de democracia representativa deixou de atender os anseios de participação da sociedade” (FURRIELA, 2002, p. 23).

Cria-se então “quase uma unanimidade em torno da ideia de que a participação concreta dos segmentos populares no processo decisório é condição básica para efetivação da gestão”, afinal é somente com “a abertura de novos canais de comunicação entre sociedade civil e o poder político local” que será possível o efetivo e pleno exercício democrático. (LUMBAMBO e COUTINHO, 2004, p 62).

Cezare (2009) aponta que

“os movimentos de democracia no Brasil procuravam romper o acesso privilegiado das elites na distribuição de bens e formulação de políticas públicas, principalmente na área social e no âmbito local, em uma luta travada contra o regime militar. Buscava-se um modelo alternativo de democracia que consiste, sobretudo, na formação de espaços deliberativos e de discussão por meio dos quais os cidadãos podem participar mais direta e efetivamente na formulação de políticas públicas” (2009, p. 60).

Daí surgem as primeiras iniciativas, ainda embrionárias, de criação de canais efetivos de intervenção da sociedade civil na gestão dos recursos da coletividade. Cezare (2009) indica que “no Brasil, embora não tenha tido assimilação imediata, a Lei Federal nº

6.938 de 31 de agosto de 1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente, introduz pela primeira vez no Brasil mecanismos de gestão colegiada e participativa, por meio da criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA composto por órgão e entidades ambientais, entre outros canais, pelos Conselhos de Meio Ambiente” (2009, p. 54).

O autor ainda apresenta outras iniciativas anteriores ao marco constitucional, como Conselhos criados por municípios “para mediar suas relações com os movimentos e com as organizações populares, como por exemplo: a cidade de São Paulo, em 1979, por meio do Decreto-Lei nº 16.100, instituiu os conselhos comunitários, em cada região administrativa, que eram compostos de representantes de associações de classe, entidades sociais, representantes de movimentos religiosos e representantes das SABs (Sociedade Amigos de Bairro)” (CEZARE, 2009, p. 61). E também cita os denominados Conselhos Populares criados no final dos anos de 1970 e início dos 80 “construídos pelos movimentos populares (...) em suas relações de negociações com o poder público (...) como Conselho de Pais (Lages, em Santa Catarina), Conselho de Desenvolvimento Municipal (Boa Esperança, no Espírito Santo), Conselho de Saúde, do Menor, da Condição Feminina (São Paulo)” (CEZARE, 2009, p. 61).

É possível perceber que esse contexto possibilitou a promulgação, na carta constitucional pela Assembleia Constituinte em 1988, a criação dos Conselhos Gestores em todos os níveis, visando a garantia do controle social constante através da participação no processo de gestão das políticas públicas. Segundo Froés (2013) “estes Conselhos possuem caráter interinstitucional, sendo mediadores na relação Estado e sociedade, configurando-se como mecanismos de expressão e participação da sociedade nas decisões políticas” (2013, p. 39).

O autor afirma que “pela via da democracia participativa, em todo o país, após a CF de 1988, várias Leis Orgânicas específicas regulamentaram a participação como direito constitucional, e isso se deu por meio dos conselhos deliberativos” (FROES, 2013, p. 39).

De acordo com o entendimento do Governo federal

“Os Conselhos gestores de políticas públicas apresentam-se como espaços públicos de composição plural e paritária entre Estado e sociedade civil, de natureza deliberativa e consultiva. Nesses espaços, a população assume o papel de cogestor da administração pública, à medida que pode opinar, discutir e deliberar

sobre as ações da gestão municipal. A participação contínua da sociedade civil na gestão pública é um direito garantido constitucionalmente, possibilitando ao cidadão não apenas sua participação na formulação das políticas públicas, mas a fiscalização rigorosa da aplicação dos recursos públicos” (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL, acesso em 19/05/2018).

Os conselhos se tornam o mecanismo exemplar desses princípios de democracia semidireta que surgem com a promulgação da Constituição de 1988, permitindo então que “representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisões sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais” (LUMBAMBO e COUTINHO, 2004, p. 23).

É principalmente no início da década de 1990 que há uma ampliação desses espaços que visam à inserção da população no processo de gestão da coisa dos recursos da coletividade, indo para além do mero ciclo eleitoral e se tornando algo transversal e ininterrupto.

“No Brasil, as instituições de participação que se multiplicaram pelo país e abriram espaço para que cidadãos participassem cotidianamente das discussões e decisões políticas ficaram conhecidas como conselhos gestores de políticas públicas. Funcionando nas três esferas da União (Federal, Estadual e Municipal), estas arenas de interação entre o Estado e a sociedade se constituem como instrumentos participativos imprescindíveis na formulação e acompanhamento das políticas sociais, sobretudo, no nível local. Além disso, é através destes conselhos que a população pode apresentar suas carências e necessidades, discutir e aprovar recursos públicos, fiscalizar e controlar gastos governamentais, redistribuir bens públicos em diferentes áreas etc. Isto é, a possibilidade dos cidadãos participarem intensamente e de forma mais frequente na democracia brasileira” (GUEDES 2008, p. 72).

Tais espaços foram criados a partir da lógica da paridade, onde Estado e sociedade civil possuem a mesma representatividade. Via de regra, as definições dos representantes governamentais são oriundas das diferentes secretarias, e os da sociedade civil são definidos por fórum pré-definidos por estatutos e legislações específicas, que ocorrem normalmente.

Os representantes do governo são pessoas que ocupam cargos da administração pública, geralmente nas mais variadas políticas públicas. Eles são indicados. Já a sociedade civil elege seus membros representantes dos Conselhos, através de fóruns próprios. Participam desses fóruns as várias entidades não-governamentais de defesa de direitos, de

movimentos, associações de usuários das políticas, etc. A partir de tais premissas, cada localidade cria legislações específicas para normatizar a quantidade de membros dos Conselhos, bem como o processo de eleição para a ocupação dessas vagas (FROES, 2013).

Contudo, conforme exposto por Tatagiba (2002) ainda há a centralidade estatal na gestão conselheira, apesar da paridade legal, visto que existem assimetrias claras no âmbito dessa composição, garantindo a prevalência da vontade do gestor nesse processo de definição das políticas públicas.

Froes (2013) afirma que “a representatividade democrática no âmbito dos Conselhos muitas vezes não ocorre, em especial com relação ao poder público, que acaba escolhendo para sua representação sujeitos que não questionam nada”, pois meramente “acatam todas as decisões advindas deste poder”. E, além disso, os representantes do poder público exercem “influência, direta ou indireta, na representação da sociedade civil nos Conselhos”. (2013, p. 38). Portanto, existem debilidades, visto que “há deficiências na representação governamental, pois os representantes são indicados pelo executivo, e os critérios dessa indicação, na maioria das vezes, não levam em conta o conhecimento da política, o compromisso com a efetivação da Cidadania” (FROES, 2013, p.38).

Outra questão ainda demonstrada por Gohn (2000) vincula-se à ideia de que a paridade não ocorre na prática visto que são assimétricas também as informações disponíveis, o que limita a atuação daqueles que representam a sociedade civil. Além disso, Stanisci (1997) demonstra que outro ponto que merece reflexão é o fato de que “a paridade numérica não corresponde a uma paridade política”, visto que enquanto o governo, via de regra, atua de maneira integrada, mantendo unidade nas votações, a sociedade civil não é estática e por isso é composta pelos mais variados interesses, o que faz com que ela não atue monoliticamente. Como dito acima, o próprio poder público exerce influência na atuação da sociedade civil, desde o processo de seleção dos membros, até nas votações durante o exercício dos mandatos.

Portanto, nesse grupo que se categoriza enquanto sociedade, há representações que possuem em si antagonismos profundos, como, por exemplo, sindicatos de trabalhadores e sindicatos patronais. Porém, esse ponto é importante, pois demonstra a pluralidade existente no seio da sociedade, conforme expresso por autores como Tatagiba (2002) e Silva (2001). Dessa maneira, apesar de qualquer assimetria que ocorra, certamente é um avanço a existência de espaços que propiciem essa participação da sociedade.

No mesmo caminho, Carvalho (2003) argumenta que os conselhos, além disso, se tornaram importantes espaços que, apesar de seus problemas, propiciam a possibilidade de negociação e articulação de interesses legítimos de setores organizados, além de gerar intercâmbio e favorecerem a coordenação entre diferentes organismos.

Esse cenário criado, com “a possibilidade de participação da sociedade civil organizada na tomada de decisão, por meio dos conselhos, pode garantir que ações e políticas tenham maior continuidade, sujeitando o governo a um alto custo político se decidir interrompê-las, cobrando-se assiduidade e comprometimento com o futuro determinado pela comunidade” (CEZARE, 2009, p.56).

“Os conselhos gestores são novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política. Se efetivamente representativos, poderão imprimir um novo formato às políticas sociais, pois se relacionam ao processo de formação das políticas e de tomada de decisões. Com os conselhos, gera-se uma nova institucionalidade pública, pois eles criam uma nova esfera social-pública ou pública não-estatal. Trata-se de um novo padrão de relações entre Estado e sociedade, porque eles viabilizam a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilita à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas” (GOHN, 2007, p.7).

Apesar de sempre estarem de alguma forma vinculados à criação e efetivação de políticas públicas, nem todos possuem as mesmas características. Segundo Neves (1997) esses espaços de participação se desenvolverão a partir de três eixos fundamentais, que seriam:

- 1) Vinculados às políticas públicas e a sistemas nacionais, estando estabelecidos conforme previsão na lei nacional, e que são arenas de disputa de interesses variados e que ampliam a participação dos segmentos mais vulneráveis nas ações do Estado, como, por exemplo: os Conselhos de Saúde, de Assistência Social, de Educação, de Direitos da Criança e do Adolescente;
- 2) Vinculados a determinados programas Governamentais específicos, com ações delimitadas, vinculados a bens ou serviços públicos básicos, como, por exemplo, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento Rural, de Alimentação Escolar, de Habitação, etc.;

- 3) Vinculados com sistemas nacionais, porém não obrigatórios, apesar de estimulados. Compartilham certas características dos Conselhos de políticas, e são exemplos desse tipo os Conselhos Municipais de Direitos da Mulher, de Cultura, da Juventude, etc.

Na mesma direção, segue Tatagiba (2002) que denomina as três categorias existentes de Conselhos no Brasil de: Conselhos de Programas; Conselhos Temáticos; e Conselhos de Políticas. A conceituação de Tatagiba (2002) acerca das categorias se assemelha à de Neves (1997). Para essa autora, os Conselhos de Programas, como os da Habitação, Alimentação Escolar, dentre outros geralmente estão

“Vinculados a programas governamentais concretos, em geral associados a ações emergenciais, bem delimitadas quanto ao seu escopo e clientela. (...) Dizem respeito não à extensão de direitos ou garantias sociais, mas a metas incrementais, em geral vinculados ao provimento concreto de acesso a bens e serviços elementares ou a metas de natureza econômica. A participação aqui, em geral, advém de acolher a clientela-alvo ou beneficiária, contempla também as parcerias e sua potência econômica ou política” (TATAGIBA, 2002, p. 49).

Já os Conselhos Temáticos que são, por exemplo, os da Mulher, de Cultura, de Esportes, de Transporte, do Patrimônio Cultural, do Emprego e Renda, dentre outros, segundo Tatagiba (2002) estão

“sem vinculação imediata a um sistema ou legislação nacional, existem na esfera municipal por iniciativa local ou mesmo por estímulo estadual. Em geral, associam-se a grandes movimentos de idéias ou temas gerais que, naquele Município, por força de alguma peculiaridade de perfil político ou social, acolhem ou enfatizam o referido tema em sua agenda. (...) Aqui, mais do que nas duas modalidades, os formatos são muito variáveis, embora, em geral tendam a seguir as características principais dos conselhos de políticas, ou seja, a participação de representação da sociedade e a assunção de responsabilidades públicas” (2002, p. 49).

A terceira categoria por sua vez, os Conselhos de Políticas, no qual se encontram os da Saúde, Educação, Assistência Social, dentre outros, segundo Tatagiba (2002)

“São, em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho do Estado” (2002, p. 49).

Partindo da categorização geral feita tanto por Neves (1997) quanto por Tatagiba (2002) do conjunto da estrutura conselheira nacional, a pesquisa foi delimitada a um conselho da estrutura municipal, o da Assistência Social, vinculado ao campo denominado por ambas enquanto de “Políticas” e se justifica inclusive pelo entendimento de por que estar ligado a um sistema nacional, estabelecido enquanto obrigatório e regido por legislação nacional, e por possuir um montante significativo de recursos a ele designado, faz com que se torne um bom e adequado exemplar para compreensão do processo de tensão e disputa existente no âmbito da sociedade na constituição das políticas públicas, bem como na efetiva execução orçamentária, buscando entender a que ponto as assimetrias entre governo e sociedade civil se observam no interior dessa instituição e qual a capacidade real de influir na agenda que o campo não governamental de fato possui em uma estrutura como essa instalada em um município com as características peculiares que Montes Claros (MG) possui.

CAPÍTULO 2 - BASES METODOLÓGICAS PARA (RE)CONHECER A ESTRUTURA CONSELHEIRA

2.1 Metodologia

Norteamos o presente trabalho através das técnicas de desenvolvimento de pesquisas exploratórias, que objetivam a formulação de problemas, onde o trabalho do pesquisador ocorre desenvolvendo hipóteses, que, dentre outras coisas, querem modificar e/ou clarear conceitos (MARCONI e LAKATOS, 2002). Para se desenvolver esse tipo de pesquisa, segundo GIL (1996, p. 45), “embora o planejamento da pesquisa exploratória seja flexível, na maioria dos casos assume a forma de pesquisa bibliográfica ou de estudo de caso”, e isso é o que permitirá uma compreensão holística do fenômeno, obtida através de descrições tanto quantitativas quanto qualitativas.

Sendo assim, desenvolvemos a partir da metodologia de Estudo de Caso que, segundo Yin (1989), é “uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo em profundidade e em seu contexto de vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente evidentes”. (2010, p. 39). Macedo (2000) afirma que os estudos de caso objetivam descobrir, no sentido de algo que parte da premissa que o conhecimento se constrói e reconstrói indeterminadamente, pois não é algo pronto e acabado.

“Assim, o estudo de caso tem por preocupação principal compreender uma instância singular, especial. O objeto estudado é tratado como único, *ideográfico* (*especial, singular*) mesmo compreendendo-o numa totalidade composta de, e que compõe outros âmbitos ou realidades. Desse modo, a questão sobre o caso ser ou não típico, isto é, empiricamente representativo de uma população determinada, torna-se inadequado; o objeto não é recortado por uma amostragem com preocupações nomotéticas, já que cada caso é tratado como tendo um valor próprio. Além disso, em face da inerente flexibilidade dos estudos pontuais, da abertura que cultiva face ao inusitado, os casos estudados vão constituir *teorias em ato*, impregnadas dos aspectos inerentes à temporalidade da emergência complexa das ‘realidades vivas’” (2000, p. 150).

Portanto, o Estudo de Caso visa realizar descrições que compreendam com profundidade o fenômeno estudado, enfatizando a interpretação do contexto sócio histórico, para assim retratar a realidade em amplitude, e valendo-se de diversas fontes. (MARCONI e

LAKATOS, 1995). É o que permite, portanto, dentre essas descrições, ser possível a utilização de distintas técnicas metodológicas tanto qualitativas como quantitativas para coleta de dados, como, por exemplo, entrevistas, sejam estruturadas, semiestruturadas ou não estruturadas, além de questionários, observações participantes e pesquisa documental, dentre outras.

Esse tipo de pesquisa se caracteriza pela análise aprofundada de “um ou de poucos objetos, de maneira que permita o seu amplo detalhamento”, o que certamente auxilia para manter “o pesquisador atento a novos elementos; a ênfase na interpretação em contexto, voltado para a multiplicidade de dimensões de um determinado problema, focalizando-o como um todo; e a simplicidade de coleta e análise de dados”. (GIL, 1996, p. 58-60).

Assim, ao utilizar esse tipo de modelo metodológico de pesquisa, foi possível obter resultados que compreendem “o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores, atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 1992, p. 22).

Destaca-se, portanto, como aspecto importante desse tipo específico de pesquisa a sua “capacidade de explorar processos sociais à medida que esses ocorrem nas organizações, permitindo uma análise processual, contextual e longitudinal das várias ações e significados que ocorrem e são construídos nas organizações”. Contudo, é importante frisar que “pela sua especificidade, as conclusões não podem ser generalizadas” (CEZARE, 2009, p. 22).

Destarte o planejamento desta pesquisa envolveu a metodologia de estudo de caso exploratória, visando compreender os diversos aspectos, e seguiu um roteiro em que, primeiramente, realizei uma ampla revisão bibliográfica, objetivando coletar informações sobre as considerações teóricas mais adequadas, que sustentaram o estudo, bem como as análises. Posteriormente, engajei em um significativo trabalho de coleta de dados documentais a partir das atas, da legislação, de relatórios, propostas, planilhas e dos dados dispostos nos Censos do Sistema Único de Assistência Social, buscando assim a construção da solidez nas informações.

Ainda foi fundamental identificar que o método de interpretação utilizado foi aquele que, segundo MINAYO (2007), se denomina hermenêutico-dialético, ou seja, é aquele em que há dois níveis de interpretação, sendo o primeiro o contexto social/histórico, e o

segundo o que envolve a ordenação e o mapeamento dos dados (transcrição, releitura, organização), bem como a sua classificação com a definição das categorias com base na fundamentação teórica.

Observa-se, portanto, que ao longo do presente trabalho realizei um profundo diálogo entre a história, a sociologia, o serviço social e a ciência política, para assim construir, conforme lecionado por Minayo (2007), uma análise efetivamente amparada nas premissas hermenêuticas-dialéticas.

O resultado final que consistiu nas articulações entre o contexto, os dados e as referências teóricas, possibilitou responder às questões dessa pesquisa.

2.2 Pesquisa bibliográfica

A realização de uma ampla e intensa pesquisa bibliográfica para a construção das efetivas bases de sustentação de todos os resultados encontrados, essa é uma etapa fundamental e imperativa a ser realizada com clareza, demonstrando conceitualmente o entendimento proposto acerca das categorias analíticas trabalhadas (GIL, 1996).

Busquei utilizar amplo referencial, com vistas a conceituar teoricamente temas como democracia, participação, governança e sociedade civil, os conceitos basilares para se compreender a questão do engajamento social na gestão da coisa pública.

Além disso, utilizei ampla bibliografia para conceituar o recorte geográfico, isto é, o município de Montes Claros, demonstrando o porquê de ser essa cidade algo específico, realizando, portanto, uma intensa regressão histórica, para se compreender a tradição autoritária da região, a partir da reflexão sobre categorias como coronelismo e populismo, contextualizando como, historicamente, a cidade não se constitui um ambiente fértil para o desenvolvimento autônomo de uma sociedade civil que influencie na dinâmica da governança pública, o que é condição sine qua non para a atuação de instituições participativas, como, no caso em questão, a do Conselho Municipal da Assistência Social.

Posto isso, essa etapa foi realizada através de consultas em livros, revistas científicas, dissertações e teses.

2.3 Pesquisa documental

O trabalho feito com a pesquisa documental levantou documentos relativos aos dados do Censo Anual do Sistema Único de Assistência Social, dos Indicadores de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social e das atas das reuniões do conselho de Montes Claros.

Essa etapa metodológica foi absolutamente relevante nesse estudo de caso, visto que foi o que corroborou evidências coletadas por outros instrumentos e outras fontes, possibilitando a confiabilidade de achados, a partir da triangulação de dados e resultados, como sugerido por Martins (2008).

Além dos documentos já citados foram consultados, também, legislações constituintes do conselho objeto de estudo, documentos relativos ao desenvolvimento da política de Assistência Social no Brasil ao longo dos anos, termos de posse, relatórios, Lei de Diretrizes Orçamentárias, além de jornais e demais registros realizados pelos veículos de comunicação.

2.4 Pesquisa de campo

Em sequência ao levantamento documental, compreendendo as composições dos mandatos do conselho ora pesquisado, além de atas e demais registros pertinentes, foi necessário estabelecer alguns atores com os quais dialogamos, mesmo sem a pretensão de realizar o registro direto de suas falas, mas que auxiliaram no maior conhecimento acerca do objeto. A definição desses atores foi feita através da chamada amostragem não probabilística intencional, que segundo Marconi e Lakatos (2002) é aquela que

“o pesquisador não se dirige a elementos representativos da população em geral, mas àqueles que, segundo seu entender, pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social, pois lhes atribuem funções de líderes de opinião na comunidade. Pressupõe que estas pessoas, por palavras, atos ou atuações, têm a propriedade de influenciar a opinião dos demais” (2002, p 52).

Nesse caso, portanto, não houve o estabelecimento de fórmulas estatísticas pretéritas, o que inclusive é uma característica de pesquisas exploratórias, visto que não possibilita a geração de resultados gerais, tendo, portanto, validade nesse contexto posto (MARCONI e LAKATOS, 2002).

A seleção dos atores entrevistados informalmente foi realizada antes e após a pesquisa documental, quando, através da análise indiciária, identificamos pessoas de influência em algum momento no processo decisório ligado ao conselho e à gestão municipal de Assistência Social.

A análise indiciária está muito vinculada às premissas metodológicas desenvolvidas pelo italiano Carlo Ginzburg, que preconizava o trabalho do investigador ser semelhante ao “do caçador preso na lama em que escruta os rastros da presa” (GINZBURG, 1990, p. 7).

A busca dos indícios é o que exige que o pesquisador vá além da mera pesquisa documental, visto que, segundo esse intelectual italiano, o momento em que o ofício do investigador era “trabalhar exclusivamente com depoimentos escritos já passou faz algum tempo”. O trabalho do pesquisador acadêmico se assemelha ao do estabelecido na literatura de Arthur Conan Doyle através de seu personagem mais famoso, o detetive Sherlock Holmes, que é inspiração declarada para o paradigma indiciário de Ginzburg (GINZBURG, 1984, p. 22).

Além da utilização do paradigma indiciário para identificação dos conselheiros cujos depoimentos mais relevantes para o desenvolvimento da pesquisa, desde já se identificam dois indícios claros que foram priorizados – a duração do(s) mandatos(s) e a assiduidade nas reuniões – também buscamos a identificação de gestores públicos para que, através de seus testemunhos, auxiliassem na compreensão acerca das relações entre os atores presentes nos conselhos, as instituições participativas como um todo, e o poder público municipal.

2.5 Análise de Conteúdo

O conjunto de atas do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros (MG) é um dos mais ricos elementos que possibilitou o entendimento de maneira mais profunda dos aspectos referentes à qualidade e efetividade dessa instituição enquanto

indutora da participação da sociedade na gestão e execução da política pública e da governança no que tange às questões relativas a essa temática.

Assim a metodologia de Análise de Conteúdo foi fundamental para sistematizar e retirar inferências relativas ao modo como a atuação desse importante organismo acontece na prática. Essa técnica metodológica permite a “descodificação de um documento” através de diferentes “procedimentos para alcançar o significado profundo das comunicações nele cifradas” (Chizzotti, 2006, p. 98).

A Análise de Conteúdo inclusive possui um histórico que dialoga com a trajetória dos estudos sobre políticas públicas, pois também teve como um dos seus pioneiros o pesquisador estadunidense professor da Universidade de Yale, o professor Harold Laswell (1936). Porém, segundo Chizzotti (2006) foi apenas em 1977 a partir da obra “L’analyse de contenu” de Laurence Bardin, professora assistente de psicologia da Universidade de Paris, que as técnicas de Análise de Conteúdo foram sistematizadas, condensadas e referenciadas para serem em investigações psicossociológicas. Esta é tida até hoje como a principal referência sobre esse tema.

O método da Análise de Conteúdo contribuiu com argumentos em torno de uma ampla polêmica, que vinha especialmente desde a década de 1950, acerca da viabilidade da utilização de metodologias que dessem resultados, tanto quantitativos quanto qualitativos. Apesar de em muitos momentos essas polêmicas ressurgirem, Bardin (1977) aponta que a análise qualitativa não rejeita toda e qualquer forma de quantificação, pelo contrário conforme a autora expõe, a Análise de Conteúdo pode ser aplicada também em ambas “pois sua característica é a inferência (variáveis inferidas a partir de variáveis de inferência no nível da mensagem), quer estas estejam baseadas ou não em indicadores quantitativos” (MOZZATO e GRZYBOVSKI, 2011. p. 736).

Entretanto, a Análise de Conteúdo foi escolhida como instrumento metodológico para o presente trabalho, sendo utilizada a partir da premissa que os dados em si constituem apenas dados brutos, que só tiveram sentido quando analisados em seu conjunto possibilitando o desenvolvimento de uma importante pesquisa qualitativa. E seguimos através dessa metodologia com as fases estabelecidas segundo Bardin (1977), que são: 1) pré-análise, 2) exploração do material e 3) tratamento dos resultados, inferência e interpretação, como pode ser observado na Figura 3.

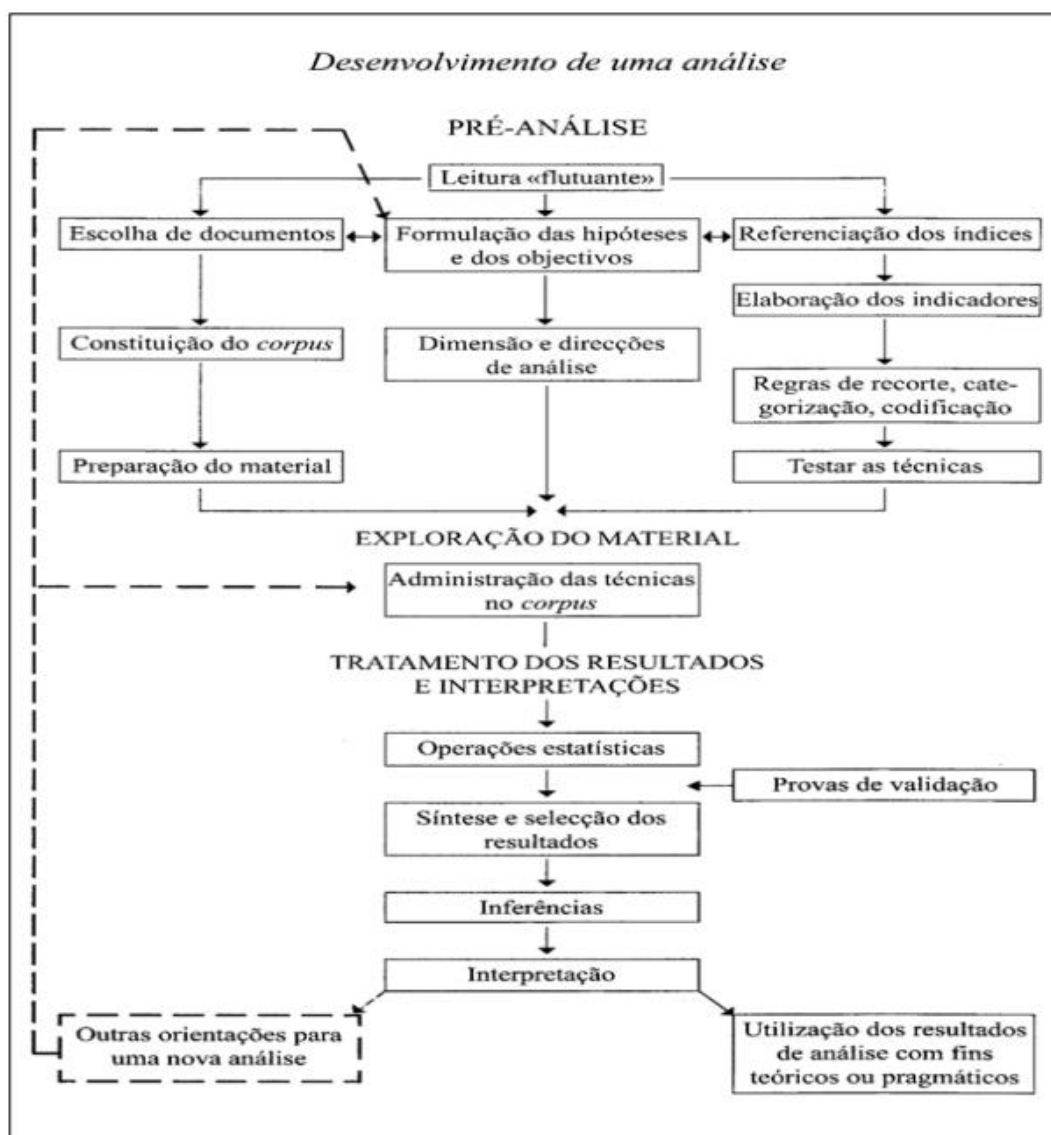


Figura 3. Desenvolvimento da Análise de Conteúdo

Fonte: Bardin (1977, p. 117).

A primeira fase do processo, isto é a pré-análise, foi o momento em que foi organizado todo o material coletado, no caso todas as atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social ocorridas no período de 2010 e 2019 com o objetivo de sistematizá-las.

Essa fase seguiu as 4 etapas propostas por Bardin (1977) que foram; 1- leitura flutuante, momento de primeiro contato em que se começa a conhecer o objeto; 2- escolha dos documentos, que foi a demarcação do que seria analisado; 3 - formulação das hipóteses e dos objetivos; 4 – e, por fim, a elaboração de indicadores.

As hipóteses, como dito na introdução deste trabalho de maneira resumida, são três: 1 – o Conselho tem baixa influência de participação da Sociedade Civil na efetiva gestão da política pública e por isso é apenas um órgão homologador dos interesses do poder executivo e por isso não exerce seu papel de instituição participativa; 2 – O conselho possui alta influência da sociedade civil e garante a efetiva participação dessa na gestão das políticas; 3 – O conselho é um ambiente de disputa entre forças assimétricas e mesmo que a participação da sociedade civil não exerça elevada influência na gestão das políticas é um espaço importante pois o processo participativo é um processo educativo em desenvolvimento.

Para viabilizar a conclusão a partir da verificação dessas hipóteses foram criados indicadores que buscaram dissecar a atuação do conselho, demonstrando por exemplo a incidência de conselheiros com mais experiência, a incidência dos temas efetivamente discutidos e deliberados pelas reuniões, e a incidência de decisões unânimes.

Após essas 4 etapas, que conjuntamente representaram a primeira fase de pré-análise, iniciamos a exploração do material que foi o estabelecimento das operações de codificação, a definição de regras de contagem, bem como a categorização das informações. Bardin (1977) estabelece que a codificação é a transformação através da agregação das características do conteúdo. Essa importante etapa foi realizada com o auxílio do Microsoft Excel, que é um aplicativo de criação de planilhas eletrônicas, utilizado para criação de tabelas, gráficos, cálculos, etc.

Por fim, a última fase, como o próprio nome já adianta, diz respeito ao tratamento dos resultados, inferência e interpretação. É, portanto, nesse momento que ocorre a condensação e o destaque das informações culminando nas interpretações inferenciais, bem como na avaliação qualitativa propriamente dita, através da reflexão crítica e analítica (BARDIN, 1977).

2.6 Categorias de Análise

Para a efetiva compreensão acerca do processo de governança conselheira os critérios analíticos foram categorizados, afinal “a categorização é uma operação de classificação de elementos constituídos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente

por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com os critérios previamente definidos” (BARDIN, 1977, p. 117).

Tal categorização seguiu três princípios fundamentais: primeiramente estabelecer critérios únicos para as classificações; em segundo lugar incluir qualquer resposta em uma das categorias postas; e, finalmente, elencar a categorização de cada resposta, que não poderá estar em mais de uma categoria. (GOMES, 2002).

O processo de categorização que norteou a análise da governança na atuação do Conselho Municipal de Assistência Social seguiu os 10 princípios estabelecidos Bovaird e Loffler (2003) em “Avaliando a qualidade da governança pública; Indicadores, Modelos e Metodologias”¹¹ que são¹²: “Engajamento social; Transparência; Prestação de Contas; Igualdade e inclusão social (gênero, ética, idade, religião, etc.); Comportamento honesto e ético; Equidade; Capacidade para competir no ambiente global; Capacidade para trabalhar efetivamente em parceria; Sustentabilidade; Respeito pelas Leis” (2003, p. 322).

O primeiro princípio, o do engajamento social, estabelece, que “para que iniciativas de participação e de controle social na administração pública pudessem traduzir-se em democratização é necessário que os cidadãos representem de fatos os interesses da comunidade” (CEZARE, 2009, p. 35), o que faz com que esse seja um ponto fundamental para a compreensão acerca da efetividade da atuação dos conselhos enquanto instâncias de participação que sejam mais que meras homologadoras da vontade do executivo, tampouco simplesmente instâncias consultivas.

Já o princípio da transparência é aquele entendido como indo além de somente divulgar informações, mas também garantindo que as informações sejam claras e compreensíveis a toda a sociedade. Esse princípio dialoga intensamente com o seguinte, que é o da prestação de contas, pois é a partir da transparência que o cidadão poderá cobrar mais objetivamente, obrigando assim o Estado a prestar contas à sociedade de maneira mais assertiva, obrigando-se a assumir maior responsabilidade acerca dos seus atos (BOVAIRD e LOFFLER, 2003).

¹¹ Tradução livre do trecho original - “*Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies*” (BOVAIRD e LOFFLER, 2003, p. 322).

¹² Tradução livre do trecho original - “*Citizen engagement; transparency; Accountability; The equalities agenda and social inclusion (gender, ethnicity, age, religion, etc.); Ethical and honest behavior; Equity (fair procedures and due process); Ability to compete in a global environment; Ability to work effectively in partnership; Sustainability; Respect for the rule of law*” (BOVAIRD e LOFFLER, 2003, p. 322).

Outro princípio é o que estabelece a Igualdade e a Inclusão e suas formas mais amplas, possibilitando que atores historicamente excluídos (por questões como gênero, etnia, idade, etc) se envolvam também com a gestão da coletividade. Tal princípio é fundamental, visto que a participação como um todo deve ocorrer para engajar a sociedade. Contudo, sabe-se a priori da existência de assimetrias em que as instâncias participativas devem atuar para que não se reproduzam lá também, o que apenas reforçaria a lógica da exclusão. (BOVAIRD e LOFFLER, 2003).

Esse princípio, em conjunto com o da equidade, é o que leva à avaliação acerca da efetividade do potencial inclusivo da instância participativa, visto que a inclusão somente ocorrerá se as políticas públicas lá desenvolvidas atuarem no sentido de gerar maior similaridade de oportunidades, melhorando as possibilidades dos grupos mais vulneráveis. (BOVAIRD e LOFFLER, 2003).

Além de incluir, as regras e as possibilidades devem ser norteadas pelo princípio do comportamento ético e honesto, visto que a legitimidade da instituição depende do nível de confiança e legitimidade que lhe é atribuída pelos envolvidos. (BOVAIRD e LOFFLER, 2003).

Outro princípio estabelecido é o da capacidade de que a governança gere ambiente propício para que se possa competir no ambiente global, isto é, ela deve auxiliar na criação das condições que melhor possibilitem o crescimento econômico, como instrumento fundamental para o desenvolvimento social do local. (BOVAIRD e LOFFLER, 2003).

Para tanto, o conselho também foi avaliado a partir do princípio da capacidade de trabalhar em parceria, visto que a maioria das grandes questões que são articuladas por essa instância não é monocausal, necessitando assim de articulações que visem o engajamento de outros stakeholders para as soluções dos problemas. (BOVAIRD e LOFFLER, 2003).

Finalmente, os últimos dois princípios norteadores das análises serão a Sustentabilidade e o respeito às leis, entendendo-os como articulados e inseparáveis, visto que a primeira, entendida “a partir de um tripé, combina eficiência econômica com justiça social e prudência ecológica, como premissas da construção de uma sociedade solidária e justa”, somente poderá ser alcançada com a segunda. (CEZARE, 2009, p. 40).

CAPÍTULO 3 - TRAJETÓRIA DAS “POLÍTICAS” DE ASSISTÊNCIA SOCIAL BRASILEIRA – DO PROBLEMA DA ORDEM PÚBLICA AO “DIREITO DO CIDADÃO E DEVER DO ESTADO”

3.1 Conceitos originários e o “social” enquanto epifenômeno do mundo do trabalho

A sociedade brasileira percorreu um longo caminho até a consolidação, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, do entendimento da Assistência social enquanto direito e política pública e não apenas enquanto assistencialismo e filantropia feitos enquanto mera liberalidade das classes afortunadas.

Com a Constituição Federal de 1988, tipicamente denominada de “Constituição Cidadã”, consolidou-se um tripé de seguridade social que contempla a assistência social, a saúde e a previdência, enquanto obrigações da gestão e não mais como elemento de barganha.

Todavia, em que pesem os avanços democráticos terem consolidado entendimentos mais republicanos acerca da atuação estatal relativa à seguridade social não se pode relevar, e mais à frente será objeto de uma análise mais profunda, o caráter reacionário conforme exposto por Reis (2016) que trabalha a partir do entendimento que a “política de assistência reflete a necessidade da classe trabalhadora segundo os interesses das classes dominantes” (2016, p. 12). Esse caráter reacionário tem a ver com o fato que a nova Constituição buscou arrefecer uma lógica repressiva, que vigorava desde os primórdios da criação do Estado Brasileiro, pois

“(…) o condicionamento recíproco entre os modos de atuação do estado tem como força central a própria insuficiência imanente das medidas administrativas frente aos problemas sociais, isto é, seu caráter não resolutivo das contradições sociais condiciona também a explicitação de meios repressivos. Mas tais meios repressivos não podem ser únicos nem muito duradouros, pois isso leva necessariamente à contestação da universalidade objetivamente aparente do Estado” (PAÇO-CUNHA, 2015b, p. 25).

A política de assistência em suas várias roupagens e concepções surge, portanto, para dar conta dos conflitos que a mera repressão não consegue resolver. É talvez o ápice da tentativa do Estado em arrefecer os sentimentos de exploração, buscando demonstrar o caráter supostamente neutro e global do Estado que a todos indiscriminadamente atende, porém no campo prático “apesar de nos dizerem que temos direitos, a imensa maioria da população mundial não pode exercê-los por falta de condições materiais para isso” (Herrera Flores 2009, p. 27). Assim,

“Isso fez com que muitos e muitas “acreditassem” que os direitos reconhecidos nas constituições – o político apresentado como autônomo frente ao econômico – podem servir, por si sós, para atacar as injustiças sociais produzidas pelo sistema econômico. Todo o edifício constitucional do Estado de Direito parece cumprir uma função autônoma com respeito a suas bases materiais. Sua racionalidade, coerência e universalidade parecem ficar garantidas pelo próprio sistema jurídico/constitucional, enquanto sua base material – a econômica – se apresenta como uma estrutura submetida à (ir) racionalidade da “mão invisível do mercado”. Todo edifício racional funcionaria sustentado em relações sociais que seriam a melhor forma de assinalar os recursos tanto materiais (saúde, moradia...) como imateriais (os mesmos direitos que se incluíam nas normas constitucionais). Nada mais distante da realidade, pois o sistema capitalista é um todo, uma totalidade, em que o político (que aparentemente goza de autonomia em face das relações sociais materiais) é um instrumento e uma prática funcional às premissas econômicas hegemônicas (aparentemente autônomas em face de suas premissas ideológicas, políticas e jurídicas) (HERRERA FLORES, 2009, p. 128).

O caso brasileiro da consolidação de uma política de assistência é um reflexo claro do contexto histórico que certamente se enquadra nessa lógica em que o Estado apenas aparenta, conforme expresso por Herrera Flores (2009), atuar de forma a fazer com que as pessoas “acreditem” que os direitos foram consolidados com as constituições. Porém, como dito anteriormente, a constituição de fato representou consideráveis avanços em relação ao histórico com que o país tratou a questão da assistência.

O processo de desenvolvimento histórico daquilo que se pode considerar como os primórdios da política de assistência origina-se umbilicalmente ligado com a trajetória de desenvolvimento dos processos econômicos nacionais, desde o período colonial açucareiro

até a Nova República, passando pela República Velha e pelo Estado Vargasista, a forma como o país tratou a questão social está muito ligada com pressupostos gerais em vigência.

Segundo Reis (2016) esse processo foi severamente condicionado por situações “específicas do Brasil, como a cultura cafeeira, o histórico de subordinação em relação aos países desenvolvidos, além dos fortes traços clientelistas e as demais heranças colonialistas serão determinantes na constituição das políticas sociais” (2016, p. 34).

Durante o período que precedeu à proclamação da República, que em grande medida coincide com o período da escravidão, não houve nenhuma formulação de algo que possa ser denominado propriamente de política social. A questão social, entendida claramente enquanto um problema de ordem pública, era apenas vista pela lógica que visava excluir efetivamente do convívio aqueles que não eram encarados como cidadãos.

É somente com a incipiente industrialização, que acompanha os primeiros momentos da República, que a temática começa a ser vista com outros contornos, devido à expansão de uma nova camada, a classe operária. Essa expansão trouxe consigo situações que até então não eram recorrentes, gerando assim demandas que deveriam ser trabalhadas de alguma forma, para que diminuíssem os obstáculos a esse processo de industrialização.

Autores como Paço Cunha e Rezende (2015 a) observam que

“O capitalismo brasileiro nasce então com uma debilidade congênita, o que se expressa no caráter atrofico do capital aqui constituído, expresso em uma classe burguesa sem capacidade de levar a cabo os desafios do desenvolvimento capitalista. Atrofiada e débil em sua essência, dada a ausência de possibilidade do progresso econômico e sua subordinação estrutural aos interesses imperialistas, manifesta-se politicamente no exercício de seu domínio de maneira autocrática” (PAÇO-CUNHA; REZENDE, 2015a, p. 3).

Essa visão se ampara na perspectiva de um atípico processo de “revolução burguesa no Brasil” conforme os pressupostos expostos por Florestan Fernandes (1987), em sua clássica obra de mesmo nome. Nessa obra, Fernandes (1987) realiza de maneira ímpar uma ampla análise do processo de mutação que envolveu a formação do capitalismo brasileiro, buscando em aspectos estruturais-históricos os elementos basilares nos aspectos

econômicos, sociais, e principalmente ideológicos que envolveram esse processo de dominação de classe.

Florestan (1987) foge de uma visão marxista ligada ao pensamento oficial do Partido Comunista Brasileiro (PCB) que se fincava na premissa de que a transição para o capitalismo viria somente após a etapa feudal, fazendo com que nosso processo revolucionário se adequasse aos parâmetros soviéticos que estabelecem, segundo Lenin (1979), uma “via clássica” de transição (COUTINHO, 2005).

Especialmente em sua parte final do livro, Florestan (1987) entende que “uma avaliação sociológica crítica do modelo autocrático burguês de transformação capitalista tem de levar em conta esses aspectos e deles partir”, pois o “capitalismo dependente na era do imperialismo total, num momento de crise mundial da periferia do sistema capitalista e como parte de uma luta de vida ou morte pela sobrevivência da dominação burguesa” não tem outro caminho que não o do autoritarismo (FERNANDES, 1987, p. 359).

Assim, Fernandes busca teorizar como o processo de industrialização “à brasileira” levou a um desenvolvimento absolutamente autocrático, da mesma forma como expresso por Paço Cunha e Rezende (2015 a). Fernandes (1987) afirma que “na realidade, porém, a depleção de riquezas se processa à custa dos setores assalariados e destituídos da população, submetidos a mecanismos permanentes de sobre-apropriação e sobre-expropriação capitalistas” (1987, p. 45). O autor critica o modelo de industrialização feito no Brasil onde permeia uma visão do que ele entende enquanto “capitalismo interdependente”, isto é, o processo como de certa forma integrado ao desenvolvimento mundial;

“o uso da violência institucionalizada, da opressão sistemática e do terror organizado na revolução burguesa não constitui uma novidade. Ele aparece de forma endêmica ou transitória em todas as modalidades de revolução burguesa reconhecidas como ‘clássicas’. O que havia ocorrido é que os ‘círculos acadêmicos’ abandonaram o uso do conceito de dominação burguesa, a teoria de classe e, especialmente, a aplicação da noção de revolução à etapa de transição para o capital industrial nas nações capitalistas da periferia. Passou-se a falar, indiscriminadamente, em ‘elites’ e em ‘modernização’, algumas vezes também em ‘transferência de tecnologia e de capital’” (Fernandes, 1987, p. 203).

Fernandes (1987) vai além, ao afirmar que esse modelo de industrialização que vigorou no país é a “verdadeira moléstia infantil do capitalismo monopolista na periferia”. (1987, p. 346). Dessa forma, a industrialização criada no Brasil era a expressão maior do

atraso, que era fruto de uma burguesia que “não assume o papel de paladina da civilização ou de instrumento da modernidade”, e que via que “era vantajoso tirar proveito dos tempos desiguais e da heterogeneidade da sociedade brasileira, mobilizando as vantagens que decorriam tanto do ‘atraso’ quanto do ‘adiantamento’ das populações” (FERNANDES, 1987, p. 204).

Além de negar a possibilidade de desenvolvimento na periferia, Fernandes (1987) também conclama a inviabilidade da vigência de uma democracia plena sob a égide do capitalismo dependente. A tese central, exposta no final da terceira parte de “A Revolução Burguesa no Brasil”, é que o desenvolvimento histórico da burguesia brasileira levou a uma democracia “dissimulada” ou “restritiva”, que culminou, finalmente, com o golpe de 1964, em um estado autoritário (FERNANDES, 1987, p. 347).

A versão final dessa forma de Estado, a que se está constituindo e consolidando com a irradiação do capitalismo monopolista pelas áreas da periferia do mundo capitalista que comportam semelhante desenvolvimento, é a de um Estado Nacional Sincrético. Sob certos aspectos, ele lembra o modelo ideal nuclear, como se fosse um Estado representativo, democrático e pluralista; sob outros aspectos, ele constitui a expressão acabada de uma oligarquia perfeita, que se objetiva tanto em termos paternalistas-tradicionais quanto em termos autoritários e modernos; por fim, vários aspectos trazem a existência de formas de coação, de repressão e de opressão ou institucionalização da violência e do terror que são indisfarçavelmente fascistas (FERNANDES, 1987, p. 350).

Para esse autor, as singularidades do processo de revolução burguesa no Brasil, que aconteceu pelo alto, sob a lógica de uma atrasada classe dominante, a tendência era o aprofundamento da dependência e da satelitização da economia nacional. E, por tal tendência ser por essência antinacional, ela somente poderia ser implementada pelo aprofundamento de um modelo autoritário e repressor, ou, segundo sua definição, “autocrático” (FERNANDES, 1987).

Portanto, é essencialmente esse o contexto social desse processo de transição entre esse período colonial, que para os parâmetros de Fernandes (1987) se mantém durante o período do império, para o que ele entende enquanto a era burguesa, que é, portanto, essa transição para o período de industrialização.

Essa era Burguesa será mercantil e urbana e não representará grande ruptura com as oligarquias anteriores, pelo contrário “será um exemplo de recomposição conciliadora que manterá a concentração de privilégios e poder no topo” (FERNANDES, 1975, p. 203-204).

Assim a “questão” social ficou em segundo plano novamente, pois essa transição, diferentemente do que ocorreu em outros casos, não trouxe qualquer vestígio do desenvolvimento político e social que trouxe a outros países, tendo como grande exemplo o caso da abolição da escravatura que “transformou” em homens livres os antigos escravos, sem que tenha havido nenhuma ação estatal para efetivamente acolhê-los nessa nova condição.

Contudo, no decurso do desenvolvimento dessa era burguesa preconizada por Fernandes (1987) é quando de maneira “antecipatória”, conforme Vasconcelos (1989), começam a se apresentar as primeiras expressões de algo que se pode entender, pelo menos genericamente, enquanto “políticas sociais”. Vasconcelos (1989) as entende enquanto “antecipatórias” no sentido que surgem antes da consolidação de uma classe que efetivamente demande por elas.

Esse autor entende que o surgimento das políticas sociais de cunho trabalhista surgem antes da consolidação da classe que em princípio deveria demandá-las, pois afirma que “as primeiras medidas legais no Brasil aconteceram quando a classe operária, no sentido clássico do termo, constituía menos de 10% da população”, o que foi o contrário do que aconteceu no caso inglês, onde essa classe surge e se amplia antes da emergência desse tipo de legislação (VASCONCELOS, 1989, p. 71).

Essa antecipação nada mais é, segundo esse autor, que uma estratégia que visa desarticular os processos de mobilização dessa classe que emerge, pois “os atores políticos e econômicos dos países periféricos têm à sua disposição um conjunto de experiências que podem sugerir cursos de ação mais vantajosa, e que permitem a previsão e antecipação de alguns resultados possíveis” (VASCONCELOS, 1989, p. 70). Assim tentaram, portanto, buscar entender o movimento pendular do processo de disputa social, buscando antecipar “as ações e reações de todos os atores sociais significativos podem ser influenciadas por ideias e comportamentos advindos do mundo central”, o que permitiu que “as elites nacionais” pudessem simplesmente “copiar soluções, políticas e institucionais que, segundo seus pontos de vista, mostraram-se eficientes no centro” (VASCONCELOS, 1989, p. 70).

Ainda deve-se destacar que nesses primórdios, as políticas não foram desenvolvidas de maneira a atender a todos. A primeira referência à criação de algo que remeta a tríade da política social conceituada pela constituição de 1988 – saúde, assistência social e previdência – se deu com a criação, em 1923, da chamada Lei Eloy Chaves, que criou as “Caixas de Aposentadoria e Pensão” que “se constituíam de organizações privadas por empresa sem vínculo com a esfera pública estatal (...) o Estado regulamentava a relação entre empregadores e empregados, porém não obrigava a existência das CAP’s nas empresas”, que por sua vez nada mais era que “um fundo” criado “mediante a contribuição dos empregadores, dos empregados e do Estado” (REIS, 2016, p. 36).

Santos (1989), por sua vez, demonstra que conceitualmente as CAP’s já se assemelhavam ao “esquema” previdenciário moderno, conforme conhecido atualmente. Segundo esse autor “instaurava-se o esquema clássico, onde o empregado abre mão de parte de sua renda presente, enquanto dela ainda participa do processo de acumulação, a fim de obter parte dela, no futuro, quando já estiver ausente”, portanto, consolidando a premissa de garantir o “fluxo da renda normalmente auferida pelo empregado, no momento em que ele se desligasse da produção por velhice, invalidez ou por tempo de serviço, ou a seus dependentes em caso de morte, além da assistência médica” (SANTOS, 1989, p. 22).

Esse modelo proliferou de maneira significativa, pois em menos de 10 anos de vigência, quando o Brasil ainda contava com uma classe operária incipiente, já existiam “140 CAP’s cobrindo 189.482 segurados ativos, 10.279 aposentados e 8.820 pensionistas” (SANTOS, 1989, p. 28). Tal modelo colocado em vigor, portanto, demonstrava a manutenção de uma ausência de responsabilização estatal pelo processo de regulação das relações do mundo do trabalho e da produção.

3.2 Política Social a partir da Era Vargas – Cidadania regulada e invertida

O modelo das “Caixas de Aposentadoria e Pensão” define que “ao Estado incumbia zelar por maior ou melhor justiça no processo de acumulação, enquanto que às associações privadas competia assegurar os mecanismos compensatórios das desigualdades criadas por esse mesmo processo” (SANTOS, 1989, p. 28).

O papel do Estado no âmbito das políticas sociais somente começa a mudar a partir da ascensão de Getúlio Vargas em 1930, no movimento que é algumas vezes de maneira controversa chamado de “revolução de 1930”, pois para autores como Antunes (1982) afirmam que “a transição que caracteriza este período não foi *revolucionária*, pois 1930 marcou um momento de rearranjo de poder, rearranjo este feito *pele alto*, excluindo qualquer participação efetiva das classes subalternas, e tendo um componente conciliador nítido” (1982, p. 66).

Contudo, apesar de concordarmos com a premissa que o movimento de 1930 não é em si algo que possa ser conceituado enquanto “revolucionário”, ocorre sim uma “transição” ou um “rearranjo”, até porque “as relações de produção, com base na grande propriedade agrária, não são tocadas; o colapso da hegemonia da burguesia do café não conduz ao poder político outra classe ou fração de classe com exclusividade” (FAUSTO, 1997, p. 116).

Boris Fausto (1997) aponta que o programa apresentado por Vargas nas eleições para a presidência da República, com a sua chamada “Aliança Liberal”, expressava uma visão que antecipava os problemas sociais vindouros com a industrialização e a urbanização que se intensificava, em oposição às premissas da chapa concorrente, sem contudo apresentar propostas claramente “industrialistas”. Fausto afirma que

“nos manifestos da Aliança Liberal não se encontram traços de um programa industrialista. Sem dúvida, a plataforma “aliancista” não se dirige de modo direto ao “mundo rural”, como é o caso da plataforma da candidatura de Júlio Prestes, onde há expressa referência ao fazendeiro como “tipo mais representativo da nacionalidade” e à fazenda como “lar brasileiro por excelência, onde o trabalho se casa à doçura da vida e a honestidade dos costumes completa a felicidade” (FAUSTO, 1997, p. 62).

A partir então desse momento as relações de produção se engajam em um processo de alteração significativa, reforçando a classe operária urbana, o que ampliará o contexto de novas demandas sociais e a candidatura de Vargas, com sua “Aliança Liberal”, expressa esse novo contexto com “algumas promessas dirigidas à classe operária, aludindo à aplicação da lei de férias e ao advento do salário mínimo” (FAUSTO, 1997, p.62).

Esse novo cenário de urbanização intensificado a partir de 1930 traz, portanto, uma série de imperativos relativos a habitação, saneamento e infraestrutura de um modo geral, bem como necessidades relativas à qualificação para a atuação nesse novo mercado de trabalho. Ainda se destaca que esse novo contingente, que a priori chega às cidades e se aloca na periferia delas em situação precária, também gera uma grande necessidade de atendimento de caráter assistencial na saúde.

Além desse contexto há a questão do processo produtivo em si, que, sem qualquer tipo de mediação estatal naquele primeiro momento, amplifica significativamente as tensões sociais. Essas tensões possuem reflexos no contexto político com um aprofundamento daquilo que Mazzeo (2015) denomina “via da autocracia burguesa institucionalizada”, afinal “como sabemos, a base da hegemonia burguesa no Brasil foi e tem sido o permanente alijamento das massas trabalhadoras das instâncias de decisão” (2015, p.170).

Nesse cenário, portanto, com o aumento das tensões, amplificadas pela intensificação da industrialização, a questão social torna-se estratégica no sentido de garantir ao governo central o papel de mediador dos conflitos, como expresso pelo próprio Getúlio Vargas quando afirma que "Não se pode negar a existência da Questão Social no Brasil como um dos problemas que terão de ser encarados com seriedade pelos poderes públicos" (D'ARAÚJO, 2011, p. 285).

Um dos primeiros atos do novo governo foi a criação do Ministério do Trabalho, que visava conciliar as disputas entre patrões e empregados. Com o Ministério é criada uma série de novas normas que buscavam atingir esse intuito conciliador

“A regulamentação das relações entre capital e trabalho foi a tônica do período, o que parece apontar uma estratégia legalista na tentativa de interferir autoritariamente, via legislação, para evitar conflito social. Toda a legislação trabalhista criada na época embasava-se na ideia do pensamento liberal brasileiro, onde a intervenção estatal buscava a harmonia entre empregadores e empregados. Era bem-vinda, na concepção dos empresários, toda a iniciativa do estado que controlasse a classe operária, Da mesma forma era bem-vinda por parte dos empregados, pois contribuía para melhorar suas condições de trabalho”. (COUTO,2004, p. 95).

Esse novo arcabouço jurídico foi, portanto, a reificação do entendimento de que ao Estado cabe a centralidade da ação mediadora que visa atender algumas demandas imediatas da classe trabalhadora urbana que se expandia nesse momento. Contudo, o atendimento dessas demandas se deu de forma a consolidar aquilo que Santos (1989) denomina enquanto “cidadania regulada”, ele afirma que

“São cidadãos todos aqueles membros da comunidade que se encontram localizados em qualquer uma das ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania se faz, pois, via regulamentação de novas profissões e/ou ocupações, em primeiro lugar, e mediante ampliação do escopo dos direitos associados a estas profissões, antes que por expansão dos valores inerentes ao conceito de membro da comunidade. A cidadania está embutida na profissão e os direitos do cidadão restringem-se aos direitos do lugar que ocupa no processo produtivo, tal como reconhecido por lei. Tornam-se pré-cidadãos, assim, todos aqueles cuja ocupação a lei desconhece (SANTOS, 1989, p. 68).

Portanto “a ordem de cidadania regulada assim gerada irá condicionar o sistema de desigualdades decorrentes da política oficial de previdência, por um lado, e o desenvolvimento de um conflito ao mesmo tempo político e antiburocrático, por outro” (SANTOS, 1989, p. 69).

A Constituição promulgada em 1934 consolidou esse modelo de desenvolvimento e de cidadania regulada com um amplo conjunto de direitos criados a partir de tais premissas como, por exemplo, o salário mínimo, a fixação de jornada de trabalho de 8 horas, férias anuais remuneradas, etc. A Constituição de 1934 “introduzia no ordenamento constitucional um capítulo sobre a ordem econômica e social”, que reconhecia oficialmente pela primeira vez em uma Carta Magna “a existência de direitos sociais, que competia à União preservar” bem como “delegava aos poderes públicos competência para intervir e regular os contratos, anteriormente privados, que se processavam na esfera da produção” (SANTOS, 1989, p. 29).

Iamamoto (1985), por sua vez, afirma que “a noção fetichizada dos direitos, cerne da política de massas do varguismo e da ideologia da outorga, tem por efeito obscurecer para a classe operária (...) o fato de que representa um elo a mais na cadeia que acorrenta o trabalho ao capital, legitimando sua dominação” (1985, p. 244).

Dentre os direitos estabelecidos, citados por Iamamoto (1985) como cerne do varguismo, destacam-se a instituição do salário mínimo, a jornada diária de 8 horas de trabalho, o estabelecimento das férias remuneradas, a estabilidade no emprego com a indenização por dispensa sem justa causa, a convenção coletiva de trabalho, a assistência à saúde e outro conjunto de serviços assistenciais. Assim, se por um lado as políticas sociais vinculadas ao processo produtivo foram criadas sob o signo de uma perspectiva “regulada” ou “outorgada”, as de assistência propriamente dita foram pensadas por outro viés, que seria “invertido”, conforme conceito desenvolvido por Fleury (1989).

Fleury (1989) conceitua que era uma relação de cidadania invertida, pois “o indivíduo passa a ser beneficiário do sistema pelo motivo mesmo do reconhecimento de sua incapacidade de exercer plenamente a condição de cidadão”. Assim a atuação da assistência era voltada no momento em que o Estado reconhece esse sujeito enquanto “um não-cidadão”, isto é, alguém que não está devidamente engajado no processo produtivo, e são, portanto, aqueles que foram outorgados à condição de cidadão (1989, p. 44).

O Estado reconhecerá, portanto, enquanto justificados beneficiários de assistência, aqueles que demonstrarem “a ausência de uma relação formalizada de direito” e estes deveriam buscar em uma “base institucional inspirada em um modelo de voluntariado das organizações de caridade, mesmo quando são instituições estatais”, quem o assistiria no momento de necessidade (FLEURY, 1989, p. 44).

Dessa forma “nem mesmo o ditame liberal “todos são iguais perante a lei” se consubstancia no plano abstrato, ou seja, no âmbito legal, uma vez que é a condição de desigualdade jurídica que condiciona o acesso à Assistência Social” (REIS, 2016, p. 41). Ficando claro que com tal premissa nem mesmo o conceito de cidadão é um direito a todos, demonstrando como as dimensões política e jurídica relegam essa condição apenas a alguns, e a esses não é devido a atuação da assistência, pelo contrário, essa seria apenas àqueles que não conseguem alcançar esse status.

O espectro da política assistencial se alarga no decurso do primeiro período varguista “sem, entretanto, haver o reconhecimento, por parte do governo, da Assistência Social como política pública” (REIS, 2016, p. 42). Em 1938 é criado o Conselho Nacional de Serviço Social, cujo objetivo era regular, centralizar e organizar a atuação pública e privada da assistência. Contudo era uma instituição que trazia em si todos os vícios da política da

época, sendo muito voltada às práticas vinculadas ao clientelismo político através do manuseio dos recursos públicos a ele destinado (MACIEL et al, 2001).

Segundo Mestriner (2001) ele “é criado como um dos órgãos de cooperação do Ministério da Educação e Saúde (...) sendo formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica”, o que gerou a complexa substituição do “governante na decisão quanto a quais organizações auxiliar” (2001, p. 57). O autor destaca que com o estabelecimento do Conselho se instaura “o gesto benemérito do governante por uma racionalidade nova, que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia” (MESTRINER, 2001, p.58).

O Conselho materializa concretamente, pela primeira vez, a presença de um órgão oficial burocrático de caráter nacional para atuação na assistência “ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social” (MESTRINER, 2001, p.58).

Além do Conselho de Serviço Social também é criada nesse período (1942) a Legião Brasileira de Assistência (LBA), primeira grande instituição de assistência social, através do Decreto-Lei Nº 4.830, de 15 de outubro, com o objetivo inicial de auxiliar as famílias que tiveram seus provedores enviados para a atuação brasileira na Segunda Guerra Mundial. Essa instituição buscou mobilizar um conjunto de técnicos, contudo, sob a gestão da primeira-dama Darcy Vargas (MACIEL et al, 2001). A Legião Brasileira de Assistência torna-se uma iniciativa com mais capilaridade e maior musculatura de atuação. Desde seus primórdios, estabeleceu que buscava colaboração com outras organizações, procurando articular a ação estatal com a sociedade, para prover direta ou indiretamente assistência social.

Assim ficava claro o objetivo de mobilizar a sociedade civil sob a lógica de apoiar os esforços estatais no contexto de envolvimento na guerra. A Legião se engajou diretamente em ações relativas a assistência à saúde, educação, habitação entre outras que se apresentavam enquanto as principais prioridades do governo naquele momento.

A LBA ainda atuou diretamente no processo de difusão da interiorização da assistência dando alcance nacional, financiando ações nos Estados e Municípios, e estendeu sua atuação para uma ampla gama de famílias atendendo no momento de maior necessidade com ações localizadas, urgentes e dispersas (MACIEL et al 2001). Segundo Sposati (2004) a atuação da LBA, pelo seu caráter emergencial e assistencial, conceitua a assistência social

não como direito de cidadania, mas sim como ato de vontade, se tornando importante instrumento político de sustentação do período varguista e para além dele.

Com o fim do Estado Novo, a atuação da Legião permanece e sua atuação é apropriada politicamente pelos governos vindouros. A presidência da LBA é destinada às primeiras-damas do Brasil, seguindo a lógica instituída por Dona Darcy Vargas, e sua atuação continuou com o viés fortemente clientelista. Essa instituição é especialmente apropriada, após 1964, pelos militares que assumiram o poder no Brasil, inclusive como forma de manutenção dele. No período imediatamente após a promulgação do Ato Institucional Número 5 (AI-5) o governo transformou a LBA em fundação e ampliou significativamente o seu escopo de atuação, passando a contar com novos projetos e programas.

3.3 Repressão e Assistência - O regime militar e a política social

O regime militar, em 1974, ampliou a sua atuação na área da assistência, indo para além da LBA com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social – MPAS – e se tornou elemento-chave na construção de políticas públicas contra a pobreza (MESTRINER, 2001).

O governo, portanto, atuou efetivamente contra o processo de pauperização da população através do binômio “repressão x assistência”, o que fez com que fossem ampliados os recursos para as instituições e para as políticas sociais.

A priorização da assistência, como parte das estratégias de garantia de legitimação do regime, ficou clara, inclusive, em documentos oficiais como expresso no famoso II Plano Nacional de Desenvolvimento, em que o governo afirmou que “o problema social no primeiro plano de suas preocupações” (BRASIL, 1974). O foco no ‘problema social’ se materializou com a criação de ações para idosos, pessoas com deficiências, trabalhadores rurais, jovens envolvidos em atos infracionais, expandindo assim as bases institucionais com a criação de órgãos e repartições e ampliando a oferta de serviços.

Assim, iniciativas e programas como o Movimento Brasileiro de Alfabetização (Mobral – alfabetização de adultos), Banco Nacional de Habitação (BNH- programa de redução do déficit habitacional), Pronam (complementação alimentar) dentre outros,

ganharam relevância e amplitude, fazendo com que a assistência social deixasse de ser simplesmente filantrópica (MESTRINER, 2001). Portanto, a lógica das políticas públicas e a apropriação que o Estado faz delas aponta que “a criação de novos organismos segue a lógica do retalhamento social, criando-se serviços, projetos e programas para cada necessidade, problema ou faixa etária, compondo uma prática setorizada, fragmentada e descontínua, que perdura até hoje” (MESTRINER, 2001, p.170).

Esse retalhamento levou a política social para uma vinculação cada vez mais próxima ao sistema produtivo, “com o objetivo de corrigir distorções entre produção e consumo, e assim atingir maiores índices no crescimento econômico”, acreditando na premissa tornada famosa na metáfora apresentada pelo então ministro da Fazenda Delfim Netto, que afirmava que era preciso “crescer o bolo antes de reparti-lo”, traduzindo, portanto, que o desenvolvimento social seria um epifenômeno do crescimento econômico (MESTRINER, 2001, p. 159).

As ações práticas que materializavam então essas políticas sociais, como educação, saúde, habitação, dentre outras, passaram a contribuir para “a reprodução e maior produtividade da força de trabalho”, sendo caracterizadas pela centralização total no nível federal, pela absoluta ausência de participação popular, pelo uso clientelista dos recursos, pela fragmentação institucional na operacionalização da política, e especialmente pela entrega à iniciativa privada de diversas ações superavitárias, como especialmente na saúde e habitação (SILVA, 2011, p. 51).

Contudo, se é possível indicar uma série de permanências no âmbito conceitual das políticas públicas do regime militar, que vem desde o varguismo, também ocorreram importantes alterações, em especial conforme preconiza Vianna (1998), que elenca que havia um desmonte do modelo de “cidadania regulada”.

“A modernização efetuada pelos militares, intencionalmente ou não, fez assim, um percurso inverso àquela conduzida por Vargas, também de modo autoritário. Sob o autoritarismo varguista, a política social serviu para incorporar, seletiva e hierarquicamente, o mundo do trabalho organizado à cidadania, diferenciando-o do “resto” da população pobre; a ditadura recente disseminou direitos sociais entre os antes excluídos, mas nivelou esta cidadania social em patamares tão baixos que estigmatizou, afastando do sistema público os trabalhadores formais e a imensa gama de novos segmentos médios assalariados – também criaturas do projeto

modernizante. O autoritarismo pós-64, portanto, rompeu com a trajetória anterior, de natureza “alemã”, e inaugurou um modelo americano de política social; modelo a ele sobrevivente, refratário que se mostrou à proposta inglesa ratificada pela constituição de 1988” (VIANNA, 1998, p. 151-152)

Começa com os militares uma tendência que permaneceu e se intensificou com a promulgação da Constituição de 1988: a universalização dos bens e serviços da assistência social. Porém essa universalização foi caracterizada pela baixa qualidade desses serviços.

Um dos principais exemplos dessa universalização foi a unificação que ocorreu de diversas práticas previdenciárias por meio da criação do Instituto Nacional de Previdência Social, que também mobilizou a assistência médica e posteriormente também os trabalhadores rurais, as empregadas domésticas e os autônomos passaram a ter acesso à cobertura previdenciária (VIANNA, 1998).

A previdência, portanto, se torna um exemplo claro da nova agenda que visou a expansão massiva de serviços. Contudo, conforme exposto por Reis (2016), essa ampliação da “cobertura previdenciária se universaliza sob uma ordem política fechada, tratando de maneira repressiva as demandas sociais, sendo que, em vez de hierarquizar a cidadania, nivela-a em um estatuto inferior” (2016, p. 46).

Porém cabe destacar que, ao mesmo tempo em que o regime atuava no sentido de universalizar as políticas públicas, até “como estratégia de busca de legitimidade”, também “abria espaços para a saúde, a previdência e a educação privadas, configurando um sistema dual de acesso às políticas sociais: para quem pode e para quem não pode pagar” (BEHRING e BOSCHETTI, 2008, p. 135). Os casos da educação e da saúde são emblemáticos, pois cada vez mais foi se expandindo um amplo mercado de universidades e escolas privadas e de planos de saúde privados, demonstrando na prática como esses ramos foram se diferenciando para os que podem e os que não podem pagar.

Esse modelo, que tem um viés híbrido no relacionamento entre público e privado, é conceituado por Vianna (1998) como fruto de uma inspiração de um modelo estadunidense de proteção social, que ela denomina de modelo “americano perverso”. Segundo essa autora, a “americanização da seguridade brasileira, americanização perversa” que ocorre “não só pelo motivo óbvio do tamanho da pobreza como porque, ao contrário do que

acontece nos EUA, no Brasil, o aparente não planejamento da evolução do sistema resultou em total desregulação das relações público/privado” (VIANNA, 1998, p. 139).

Tal cenário de ampliação autoritária da atuação estatal, com o marco da baixa qualidade, paradoxalmente reforça a contestação ao regime, ao contrário do intento inicial, e fortalece o contexto das lutas e organização da sociedade na contestação ao regime. É, portanto, no final dos anos 70 e início da década seguinte, que o contexto político brasileiro mudou com o fim do regime e a criação de uma nova Constituição.

Leonardo Avritzer (2002) afirma que a consolidação daquilo que pode ser denominado enquanto sociedade civil bem como a respectiva ampliação da esfera pública no Brasil a partir do final dos anos de 1970 estão vinculadas a uma série de outros fatores, como o crescimento dos agrupamentos (organizados ou não, formais ou não) civis que, a partir da sua atuação com as pautas públicas possíveis de reivindicações, retomaram uma lógica de autonomia em relação ao governo, o que conseqüentemente criou uma nova visão acerca de seus direitos.

No mesmo sentido Coutinho (2000) leciona que,

“Os regimes ditatoriais modernizadores e não fascistas apresentam uma contradição fundamental: desencadeiam forças que, a médio prazo, não podem mais controlar, ou, em palavras mais precisas, desenvolvem os pressupostos de uma sociedade civil que, progressivamente, escapa à sua tutela. Quando a pura repressão se revela inviável, têm lugar os chamados “projetos de abertura”, encaminhados “pelo alto” (COUTINHO, 2000, p. 90).

Como exposto por Coutinho (2000), o fato de essa transição ter sido uma “abertura pelo alto” trará suas várias particularidades, mas não deixará de conter em si mudanças conceituais importantes no que tange às políticas públicas sociais brasileiras.

3.4 A década de 1980 e o surgimento de uma nova concepção das políticas de assistência social – lutas, transição pactuada e a nova Constituição

O processo de transição democrática alcança o seu auge no ano de 1985, que marca o fim do regime civil-militar instaurado em 1964 e o retorno de um presidente civil ao poder, com a ascensão do Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB à chefia do poder executivo nacional. Esse retorno ocorre sob a vigência das eleições indiretas que se mantiveram após a frustração da campanha pelo retorno das eleições diretas, denominado movimento das “Diretas Já!”, que pleiteava a aprovação da emenda Dante de Oliveira¹³.

Nesse pleito, que seria o último resolvido por eleições indiretas, o PMDB lança o mineiro Tancredo Neves como candidato a presidente pela chapa “Aliança Democrática” que tinha em conjunto com a dissidência do partido de sustentação ao regime chamada “Frente Liberal”, que surge a partir de uma discordância proveniente da convenção do PDS pela escolha do então deputado paulista Paulo Maluf como candidato governista à presidência da República, apresentando o nome do maranhense José Sarney, ex-presidente da ARENA e do PDS, para ser o companheiro de chapa. O pleito de 1985 ainda possui o ineditismo de ter sido a primeira disputa à presidência da República a possuir uma campanha popular mais ativa, herança das grandes mobilizações das “Diretas Já!”, desde a eclosão do golpe militar (MENDONÇA, 2005).

Uma análise que é recorrentemente feita é que Tancredo fora perspicaz em avaliar o cenário propício à cisão que o partido do governo, PDS, vivia desde a convenção que escolheu Maluf para representá-lo na disputa presidencial de 1985, pois esse pleito teria, dentro das esferas palacianas, uma característica que o diferenciava das demais disputas presidenciais, desde o advento do regime militar, por não haver entre os generais uma candidatura sólida para disputar o processo no Colégio Eleitoral (SKIDMORE, 1988).

Mário Andreazza, eminente liderança fardada desde 1964, apesar de ter pleiteado a indicação na convenção do partido, e ter contado com o efetivo engajamento do então presidente João Figueiredo, possuía sobre si diversas suspeitas, inclusive do ponto de vista ético, que impediram o maior engajamento da elite das Forças Armadas e dos setores civis alinhados ao governo (SKIDMORE, 1988).

¹³ A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 05/1983, que propunha o reestabelecimento das eleições diretas para a escolha do Presidente da República, ficou conhecida como Emenda Dante de Oliveira em referência ao seu autor, o então deputado federal do PMDB pelo Estado do Mato Grosso, e teve grande repercussão nacional devido a campanha popular que houve pela sua aprovação conhecida como “Diretas Já!”. Para ser aprovada, e seguir para o Senado, a emenda necessitava do voto favorável de no mínimo dois terços da Câmara dos Deputados (320) porém, na votação que ocorreu em 25 de abril de 1984, somente 298 votaram “sim”, outros 65 votaram “não” e 3 se abstiveram. Cabe ressaltar ainda que 112 deputados não compareceram a essa votação. (DELGADO, 2006)

Esse apoio presidencial impediu que outros membros do governo disputassem a indicação, como, por exemplo, lideranças civis do partido governista, como o senador pernambucano Marco Maciel; o governador baiano, Antônio Carlos Magalhães; o ministro da Educação, Rubem Ludwig, dentre outros. Apesar de esses nomes não contarem com o apoio de Figueiredo, seu esforço individual foi insuficiente para impedir a derrota de Andreazza para o deputado paulista Paulo Maluf (MENDONÇA, 2005).

Maluf, apesar de ser naquele momento uma das principais lideranças do PDS e, conseqüentemente, da antiga ARENA, não possuía grande prestígio nos ciclos militares, como ficou evidente em 1978 quando, contrariando a opinião do então presidente da República, general Ernesto Geisel, se lançou candidato na convenção arenista para definição da candidatura ao governo do Estado de São Paulo, vencendo o candidato oficial do regime, Laudo Natel, e sagrando-se governador paulista (MENDONÇA, 2005). Em decorrência, a antipatia a Maluf se estendeu a diversos aliados do regime, além dos adversários oposicionistas.

“Maluf provocava quase apoplexia na esquerda, em boa parte do centro e até em alguns membros do PDS, que o viam como uma ameaça à democracia emergente. O ex-governador da Bahia Antônio Carlos Magalhães, por exemplo, declarou, em agosto de 1984, que Maluf era o homem mais odiado do Brasil e que não podia andar um quarteirão sem arriscar sua vida” (SKIDMORE, 1988, p. 477).

Tal aversão a Maluf foi, portanto, o estopim que colocou em movimento aquela que seria a principal cisão da base governista ocorrida em junho de 1984, quando lideranças anti-Maluf do partido propuseram à Executiva Nacional, presidida por José Sarney, outro líder antimalufista, a realização de uma consulta partidária em todos os estados, para apurar as preferências das bases pedessistas (MENDONÇA, 2005).

Essa era certamente uma estratégia que visava prejudicar o ex-governador paulista, tendo em vista sua baixa popularidade partidária no interior dos estados brasileiros. Contudo, devido a Maluf possuir a maioria dos votos da executiva do PDS, tal tentativa não logrou êxito, o que forçou José Sarney a renunciar a seu cargo partidário. Um mês depois, Aureliano Chaves retirou sua candidatura e formou a dissidência no partido, conhecida como Frente Liberal (MENDONÇA, 2005, p. 167).

A vitória de Maluf sobre Andreazza fortaleceu ainda mais a dissidência, e finalizou o processo de adesão da nova Frente à candidatura oposicionista, com a criação da Aliança Democrática, através do manifesto “Compromisso com a Nação”, preparado pelas duas legendas e publicado no jornal Folha de São Paulo, em 08 de agosto de 1984 (MENDONÇA, 2005). O próprio manifesto era um documento que expunha muito o caráter conciliatório da candidatura.

“O país vive gravíssima crise na história republicana. A hora não admite vacilações. Só a coesão nacional, em torno de valores comuns e permanentes, pode garantir a soberania do país, assegurar a paz, permitir o progresso econômico e promover a justiça social. Este pacto político propugna a conciliação para a sociedade e o Estado, entre o povo e o governo. Sem ressentimentos, com os olhos voltados para o futuro, propõe o entendimento de todos os brasileiros”¹⁴

Assim a “Nova República”, que surge com a vitória da Aliança Democrática no Colégio Eleitoral, em 15 de janeiro de 1985, ainda suscita um intenso debate nos ciclos acadêmicos e nos meios políticos. Contudo, apesar das várias controversas, há certo consenso de que esta vitória está inserida num processo de transição pactuado com diversos elementos que davam sustentação ao regime militar. A própria escolha de Tancredo Neves como candidato oposicionista, em detrimento do nome de Ulisses Guimarães, atestava esse fato (MENDONÇA, 2005).

Apesar de o deputado Ulisses Guimarães ter a liderança maior do partido até por isso estava evidente que ele não possuiria as condições necessárias para a construção de uma frente ampla, que fosse capaz de vencer em um Colégio Eleitoral com regras estabelecidas pelo governo dos militares. O deputado Ulisses Guimarães era a personificação maior de um PMDB combativo ao regime militar, por ter posições enérgicas e críticas contundentes ao governo, desde os seus primórdios.

Já Tancredo possuía a fama de ser uma liderança de postura moderada e conciliadora o que era fundamental para a construção de uma composição com os setores do partido governista o que certamente era a única forma de obter êxito no pleito do início de 1985, visto que, naquele momento, o PDS possuía um total de 356 votos no Colégio Eleitoral,

¹⁴ O manifesto publicado pela Aliança Democrática no Jornal Folha de São Paulo encontra-se publicado na íntegra em Meneguello (1998).

contra 330 “de toda a oposição reunida”, o que tornava imprescindível uma cisão da sigla governista (MENDONÇA, 2005, p.166).

Tancredo se tornou um candidato confiável a esses setores do PDS, basicamente por dois motivos concretos: primeiro, o seu reduzido engajamento na campanha das “Diretas Já!”, que ocorreu porque ele já havia compreendido que a emenda Dante de Oliveira não seria aprovada no Congresso Nacional. Sobre o tema, a seguinte declaração do então governador mineiro é sintomática: “a campanha das Diretas é necessária, porém lírica” (MENDONÇA, 2005, p. 181).

Segundo, a candidatura de Tancredo Neves não se propunha como efetivamente oposicionista. Pelo contrário, ele apregoava a necessidade de uma ampla “conciliação nacional”, o que abarcaria teoricamente todos os setores da sociedade, incluindo-se aí também os militares, fato que era recorrentemente trazido à tona pelo político mineiro, conforme mostra o trecho abaixo:

“Vamos, com a graça de Deus, presidir o momento histórico, e o faremos com a cooperação e a participação de todas as forças políticas, econômicas e sociais bem-intencionadas, sem quaisquer preocupações de represálias quanto ao passado” (Isto É nº 413, 21/11/84, “Proclamação da República”:18, In: MENDONÇA, 2005, p. 168)

A partir da definição de seu nome, Tancredo viaja grande parte do Brasil, levando sua mensagem e ampliando o apoio popular à sua candidatura, paradoxalmente reforçando a clara continuidade com a “lírica” campanha de massa que fora as “Diretas Já!” no ano anterior, o que era fundamental para garantir o apoio popular a um futuro mandato presidencial, e em especial para apropriar-se do “legado oposicionista antirregime autoritário”, e fortalecê-lo como o líder político que realizou a transição, assumindo assim o posto de chefe máximo do PMDB, que até então era ocupado por Ulisses Guimarães (MENDONÇA, 2005, p. 164).

Dessa forma, construiu-se a estratégia de se realizar uma campanha popular nos moldes das diretas, o que somente seria possível se fosse amparada em um discurso oposicionista antirregime e de denúncia ao autoritário processo de eleição indireta no Colégio Eleitoral (SOARES, 1993).

Tal crítica se apresentava no próprio nome que a aliança deu à transição: Nova República. Essa ampla campanha popular teria dois objetivos claros. O primeiro foi pressionar os parlamentares a apoiar a candidatura da aliança. Já o segundo foi garantir o devido apoio popular ao possível futuro governo de Tancredo Neves e José Sarney (MENDONÇA, 2005). As referências às diretas eram constantes nos comícios que a Aliança realizou em várias partes do país. Como exemplo pode-se citar a presença do locutor Osmar Santos, como mestre de cerimônias, e da cantora Fafá de Belém, entoando o Hino Nacional. Ambos eram considerados ícones populares que se engajaram na Campanha das Diretas (MENDONÇA, 2005). Outro fator que auxiliou no caráter popular da campanha “de rua” da Aliança foi o engajamento efetivo das tendências mais à esquerda do PMDB.

Com a intensificação da repressão pelo regime militar no início da década de 1970, e a consequente desarticulação dos movimentos de resistência armada, facções clandestinas se inserem no MDB, de modo a continuar atuando politicamente na resistência ao regime (CARONE, 1984). Essas facções ainda continuavam, em grande medida, na ilegalidade, e consequentemente ainda atuavam na principal legenda oposicionista, o PMDB. Partidos como o PCdoB e o PCB, além do MR8, estavam atuando efetivamente no PMDB (CARONE, 1984).

Esses grupos participaram da campanha da Aliança, buscando dar uma tonalidade vermelha ao discurso moderado de Tancredo (DELGADO, 2006). Prova disso é que em todos os principais comícios da Aliança era possível encontrar diversas bandeiras vermelhas do PCdoB e do PCB (MENDONÇA, 2005).

Portanto, a partir desses fatos percebe-se que, apesar do forte traço moderado da candidatura da Aliança, havia, sim, elementos que a pressionavam a posições mais efetivas de enfrentamento ao status quo (MENDONÇA, 2005). Essa candidatura possuía traços contraditórios, pois se de um lado a conciliação com elementos do regime foi condição sine qua non para vitória no Colégio Eleitoral, de outro ela também representou todo um anseio popular em torno da perspectiva da mudança.

A Aliança Democrática vence as eleições realizadas pelo Colégio Eleitoral em 15 de janeiro de 1985, com a ruidosa diferença de 300 votos, sendo 480 a favor de Tancredo, contra 180 dados ao candidato do PDS, Paulo Maluf, além de 26 abstenções, demonstrando que o regime militar tinha caducado e perdera o amparo na sociedade e no Congresso Nacional (DELGADO, 2006).

Contudo, apesar de ficar evidente que o PMDB se tornara a principal agremiação do país, por outro lado também é certo que a chegada ao poder não seria possível sem a clara aliança com setores profundamente ligados ao regime inaugurado em 1964, o que é constatado pela própria definição de José Sarney, ex-presidente nacional da ARENA, como companheiro de chapa, e fica mais clara quando se observa que, da votação obtida no colégio eleitoral, 166 votos foram de deputados do PDS, fato que permite conjecturar que efetivamente sem o apoio da Frente Liberal Tancredo não seria eleito (DELGADO, 2006).

Além do vice-presidente eleito outras lideranças exponenciais do regime militar, como Antônio Carlos Magalhães e Aureliano Chaves (que além de vice-presidente de Figueiredo era um dos principais adversários do PMDB na política mineira), foram designadas por Tancredo para a composição do ministério da Nova República, o que afastava ainda mais essa aliança do legado e das pautas, que Tancredo assumiu (DELGADO, 2006). Esse afastamento ficará mais nítido com o falecimento de Tancredo Neves, antes mesmo de sua posse, e a consequente chegada de José Sarney ao cargo de presidente da “Nova” República.

Sarney, buscando o apoio político necessário à sua gestão, adere ao PMDB, fato que influenciará sobremaneira nas práticas e no modo desse partido governar a nação e as demais instâncias da federação. Acrescente-se a isso que, com a transição do PMDB ao governismo, o espaço político oposicionista se encontrará aberto a novas agremiações, em especial ao Partido dos Trabalhadores, que levou essa disputa também ao campo das organizações da sociedade civil.

Dessa forma, considera-se válida a conclusão de Mainwaring, Meneguello e Power (2000), de que “o resultado da transição de 1985 dificilmente poderia ser mais favorável à direita”, pois esta se apodera do principal instrumento de contestação ao regime anterior (2000, p. 29). Esse novo contexto nacional, com a Aliança Democrática e o posterior governo Sarney, permitiu que “um expressivo contingente de lideranças políticas egressas do regime militar” tivesse efetivamente uma “alternativa segura para descolar-se da (...) herança pedessista e reposicionar sua imagem política diante de um novo contexto” e ainda de “assegurar espaços importantes no governo central” (CORBELLINI, 2005, p. 150).

Essa situação, que propiciou que o expressivo contingente egresso do antigo regime pudesse se inserir ao PMDB, teve sua expressão máxima nas eleições gerais de 1986, e transformou o partido na maior agremiação partidária da história institucional brasileira,

com a eleição de 52,9% da Câmara dos Deputados, 77% das cadeiras em disputas no Senado da República e a impressionante eleição de 22 dos 23 governadores estaduais, sendo que o único Estado que não elegeu um peemedebista foi Sergipe, que elegeu o candidato do PFL, que também dava sustentação ao governo de José Sarney (CORBELLINI, 2005).

Dentre esses novos eleitos pelo PMDB se encontravam uma série de lideranças oriundas do PDS, como, por exemplo, Wellington Moreira Franco, no Rio de Janeiro, que venceu o vice-governador de Brizola, Darcy Ribeiro, e Fernando Collor de Mello, vitorioso no Estado de Alagoas (DELGADO, 2006).

O expressivo resultado eleitoral obtido pelo PMDB, nas eleições de 1986, ocorreu principalmente por causa do significativo apoio popular que o governo de Sarney obteve naquela ocasião devido aos resultados advindos do plano de estabilização da economia, que havia sido implantado no início de 1986, denominado de Plano Cruzado (DELGADO, 2006).

Após as eleições, com o fracasso do plano, fato constatado, e as discussões da Assembleia Constituinte, as contradições internas no PMDB, entre os peemedebistas chamados “históricos” e os novos, ficaram mais evidentes, o que criou um novo cenário no espectro partidário nacional, com a possibilidade de fortalecimento das siglas que já atuavam e a criação de novas agremiações partidárias (CORBELLINI, 2005).

A atuação do PMDB nos movimentos sociais e populares foi diminuída e esses movimentos foram integrados principalmente ao Partido dos Trabalhadores (PT), fundado pelo movimento sindical do ABC paulista e liderado por Luiz Inácio Lula da Silva, deputado federal constituinte eleito em 1986, e aos partidos comunistas (PCB e PCdoB) que foram legalizados na Nova República (DELGADO, 2006).

Retrocedendo, a partir da segunda metade da década de 1980 já ficava claro o protagonismo que o Partido dos Trabalhadores teria na direção dos movimentos populares brasileiros. Tal protagonismo ocorreu em relação diretamente proporcional com a perda de prestígio do PMDB, em um ambiente em que se deu a decadência do governo de José Sarney.

Na própria gênese dessa agremiação, em 1980, já havia esse propósito, pois, diferentemente das lideranças dos partidos comunistas, em especial do PCB e do PCdoB, que acreditavam na necessidade de continuarem atuando em uma frente oposicionista contra

o PMDB, até o final da ditadura, os petistas já entendiam, amparados em uma ideologia de um socialismo pouco claro teoricamente, a necessidade de criação de um partido que fosse capitaneado exclusivamente por trabalhadores (AARÃO REIS, 2007).

Nesse ínterim, as lideranças comunistas acreditavam que o fim do bipartidarismo, no final da década de 1970, fora um casuísmo criado pelo regime militar de forma a conter o avanço do MDB, e, portanto, romper a principal frente política de oposição era “fazer o jogo da ditadura” (AARÃO REIS, 2007, p. 03).

“Os velhos Partidos Comunistas – o Brasileiro e o do Brasil –, do alto de sua experiência, reforçavam os argumentos neste sentido: seria uma inconseqüência, no momento delicado da última fase da transição democrática, alquebrar o MDB, o principal instrumento que, mal ou bem, fora construído pela sociedade brasileira em suas lutas contra a ditadura” (AARÃO REIS, 2007, p. 04)

Essa decisão da esquerda comunista abriu um espaço político que o Partido dos Trabalhadores soube aproveitar muito bem. Os resultados dessa decisão já repercutiram nas eleições gerais de 1982, quando o PT, cumprindo obrigações da legislação eleitoral e também atendendo a seus propósitos, obteve uma expressiva votação, elegendo em seu primeiro pleito 8 deputados federais, 12 deputados estaduais, e 117 vereadores (AARÃO REIS, 2007).

No biênio seguinte, outros dois fatos colaboraram para a ampliação da influência petista: a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983, e a campanha das “Diretas Já”, em 1984 (AARÃO REIS, 2007). Esses dois eventos intensificaram o processo que tornaria o PT, o principal partido dos movimentos populares, o que aumentou o seu capital eleitoral. Mais à frente, nas eleições de 1986, que elegeria os parlamentares constituintes, o PT dobrou a sua reduzida bancada na Câmara, elegendo 16 deputados federais, e outros 40 deputados estaduais (AARÃO REIS, 2007). Nas eleições seguintes, em 1988, o Partido dos Trabalhadores elegeu prefeitos em mais de 30 cidades brasileiras, dentre elas, na maior do país, São Paulo, pela primeira vez uma mulher, Luiza Erundina, assumia a chefia do poder executivo local (AARÃO REIS, 2007).

Logo, a partir do exposto, demonstrava-se que aquele PMDB que era fruto de uma ampla frente de opositores ao regime militar, que congregava desde comunistas até

lideranças empresariais de claro viés liberal, deixava de existir e o seu capital político seria fragmentado e dividido por diversas agremiações políticas.

Foi nesse contexto que ocorreram os embates da Assembleia Nacional Constituinte, que definiria os novos marcos da nação, e conseqüentemente as novas diretrizes da política de assistência social que surgiria com a apelidada “Constituição Cidadã”.

3.5 Diretrizes e Parâmetros da Política de Assistência Social pós 1988

A temática da Assistência Social ganha bastante protagonismo nos debates da nova constituição, principalmente devido à emergência de movimentos sociais e lideranças de esquerda no contexto de ampliação das liberdades promovidas a partir do início da década de 1980 e intensificada com a ascensão de um governo civil.

Essa ampliação ocorre de tal forma, que, como exposto acima, há nesse momento a participação de lideranças inclusive autodenominadamente comunistas dentro do partido do governo, o que em um primeiro momento demonstra a ampliação do campo de ação dos setores progressistas do espectro político brasileiro.

Ainda existe como fator fundamental a criação de um novo partido de esquerda, o Partido dos Trabalhadores, com práticas e filosofias distintas em relação ao “trabalhismo” e aos comunistas, que protagonizaram durante as décadas anteriores a 1964 as lutas sociais no campo de esquerda.

O PT surge com a crítica inicial principalmente ao “Caudilhismo” dos trabalhistas herdeiros de Vargas e liderados naquele momento por Leonel Brizola, bem como no “Centralismo Democrático”, forma de organização política dos comunistas inspirada na obra de Vladimir Lenin, líder da Revolução Russa, que na visão petista estabelecia a rigidez e o autoritarismo como práticas da atuação partidária.

Surgem e se afirmam ainda novas expressões da luta social em diversos setores da sociedade desde a Igreja Católica, com as suas Comunidades Eclesiais de Base, até os estudantes universitários eminentemente de classe média, que refundam a União Nacional dos Estudantes (UNE), cuja sede havia sido incendiada nos primeiros momentos pós-golpe de 1964. Ainda surgem as novas expressões de organização do proletariado e do

campesinato com a criação da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST).

Tanto o PT quanto os movimentos sociais que se ampliam e se fortalecem ao longo da década de 1980 trazem em si a marca da participação. A garantia de voz à sociedade civil que é o que reforça a conceituação exposta anteriormente sobre o fato de essa estar na “arena dos conflitos não armados”. Por terem baixado as armas dos militares, foi possível ecoar a voz da sociedade.

Portanto, o recrudescimento da ação estatal permite novas articulações que influenciaram sobremaneira a construção da Constituição de 1988. Assim, apesar da transição para um governo civil ter sido pactuada e conciliada com os setores hegemônicos do governo militar, há o mérito evidente dessa “Nova República” de trazer consigo ares mais propícios para a discussão política, e esses permearam todo o ambiente da Assembleia Nacional Constituinte.

Tal ambiente de maior participação popular no processo de construção das políticas foi garantido inclusive regimentalmente pela Assembleia Nacional Constituinte, através de manifesto que “foi apresentado e aceito (...) contendo mais de quatrocentas mil assinaturas” fazendo com que “por meio das emendas populares a sociedade pôde participar ativamente do processo de elaboração da atual Carta Magna, apresentando propostas ao texto constitucional” (ROCHA, 2009, p. 135).

Movimentos de todas as espécies e gêneros se fizeram presentes nas discussões dos constituintes, conforme exposto por Ulisses Guimarães

“... diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, Comissões, galerias e salões. Há, portanto, representativo e oxigenado sopro de gente, de rua, de praça de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de aposentados, de servidores civis e militares, atestando a contemporaneidade e autenticidade social do texto que ora passa a vigorar” (trecho extraído de Discurso de Ulisses Guimarães em 05 de outubro de 1988 apud Rocha, 2009, p. 135)

Assim, no contexto das discussões constituintes, a temática social era uma das que mais atraíam a atenção dos setores progressistas do espectro político. Como resultado prático, é garantido no texto constitucional que a participação política se fará ainda mais forte na gestão das políticas sociais, bem como especificamente na da Assistência Social.

A participação social foi entendida não apenas enquanto elemento de controle, na perspectiva dos freios e contrapesos, mas sim como elemento fundamental no processo decisório das políticas públicas, de uma forma holística.

Essa compreensão sobre a participação foi, sem dúvida, uma das mais fundamentais inovações do texto constitucional que garantiu uma nova institucionalidade “objetivando assegurar a presença de múltiplos atores sociais, seja na formulação, na gestão, na implementação ou no controle das políticas sociais”. (SILVA, et al, p. 375, 2009). E os autores continuam afirmando que

“Três enunciados sintetizam os sentidos que passa a tomar a participação no que se refere aos direitos sociais, à proteção social e à democratização das instituições que lhes correspondem: a) a participação social promove transparência na deliberação e visibilidade das ações, democratizando o sistema decisório; b) a participação social permite maior expressão e visibilidade das demandas sociais, provocando um avanço na promoção da igualdade e da equidade nas políticas públicas; e c) a sociedade, por meio de inúmeros movimentos e formas de associativismo, permeia as ações estatais na defesa e alargamento de direitos, demanda ações e é capaz de executá-las no interesse público” (SILVA, et al, p. 375, 2009).

Foi essa nova visão da categoria “participação” que garantiu uma importante guinada conceitual em relação ao caráter das políticas de assistência. O viés “assistencialista” e tutelador presente nas políticas anteriores sintonizadas às ideias de cidadania regulada e cidadania invertida deu lugar a uma nova concepção de política pública de direito e de responsabilidade do Estado.

A partir da promulgação da Constituição de 1988, a assistência social adquire uma nova feição com a definição explícita de política pública universal, de direito de todos aqueles que necessitarem, e não mais uma benfeitoria assistencial para aqueles que não estiverem incluídos na sociedade ofertada caridosamente pelo Estado, ou pela Igreja, ou por

primeiras- damas. Essa visão encontra-se expressa nos artigos 203 e 204 da Carta Constitucional que afirma que

Art.203 A Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II- o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III- a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV- a habilitação e a reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei.

Art.204 As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art.195,além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

I–descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II–participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (GRIFOS NOSSOS CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL, 2003, p. 130)

Confirma-se assim no novo arcabouço jurídico brasileiro uma nova visão da assistência social que antagoniza com a perspectiva de ver a “(...) população beneficiária como marginal ou carente, o que seria vitimá-la, pois suas necessidades advêm da estrutura social e não do caráter pessoal” (SPOSATI 2004, p. 42).

Após a garantia da previsão constitucional dessa nova perspectiva iniciou-se um longo caminho de construção das leis e normas complementares que normatizaram tais

conceitos iniciando com a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) (Lei 8.742/93) aprovada após longos debates em 1993.

A LOAS reforça o novo caráter da Assistência Social ao afirmar que esta se constitui em “direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” que seriam atingidos com políticas voltadas “ao enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais” (BRASIL, 1993).

Ainda reforça em seu art.2º que os objetivos da assistência social são “a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice; o amparo às crianças e adolescentes carentes; a promoção da integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária” (BRASIL, 1993).

Assim, a nova Lei traz como princípios estruturantes questões como: a prevalência das necessidades sociais sobre os critérios econômicos como, por exemplo, com a instituição do Benefício de Prestação Continuada (BPC)¹⁵ bem como os benefícios eventuais¹⁶; de universalização e da igualdade no acesso ao atendimento dos direitos sociais, para poder tornar o cidadão foco da ação assistencial como receptor das outras políticas

¹⁵ O Benefício de Prestação Continuada (BPC) é “a garantia de 1 (um) salário mínimo mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso com 65 (sessenta e cinco) anos ou mais, que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção e nem de tê-la provida por sua família” (BRASIL, 1993, p. 7). A LOAS ainda prevê que:

§ 1º Para os efeitos do disposto no caput, entende-se por família a unidade mononuclear, vivendo sob o mesmo teto, cuja economia é mantida pela contribuição de seus integrantes.

§ 2º Para efeito de concessão deste benefício, a pessoa portadora de deficiência é aquela incapacitada para a vida independente e para o trabalho.

§ 3º Considera-se incapaz de prover a manutenção da pessoa portadora de deficiência ou idosa a família cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo.

§ 4º O benefício de que trata este artigo não pode ser acumulado pelo beneficiário com qualquer outro no âmbito da seguridade social ou de outro regime, salvo o da assistência médica.

¹⁶ Art. 22. Entendem-se por benefícios eventuais aqueles que visam ao pagamento de auxílio por natalidade ou morte às famílias cuja renda mensal per capita seja inferior a 1/4 (um quarto) do salário mínimo. § 2º Poderão ser estabelecidos outros benefícios eventuais para atender necessidades advindas de situações de vulnerabilidade temporária, com prioridade para a criança, a família, o idoso, a pessoa portadora de deficiência, a gestante, a nutriz e nos casos de calamidade pública.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), ouvidas as respectivas representações de Estados e Municípios dele participantes, poderá propor, na medida das disponibilidades orçamentárias das três esferas de governo, a instituição de benefícios subsidiários no valor de até 25% (vinte e cinco por cento) do salário mínimo para cada criança de até 6 (seis) anos de idade, nos termos da renda mensal familiar estabelecida no caput (BRASIL, 1993).

públicas; o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; igualdade de atuação nas demandas das populações urbanas e rurais; e por fim garantia da ampla divulgação dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, com seus respectivos critérios de concessão (BRASIL, 1993).

Além disso, a LOAS garante a descentralização que amplia a participação democrática com a criação das Organizações de Assistência Social e dos Conselhos Municipais, Estaduais e o Conselho Nacional de Assistência Social.

As Organizações de Assistência Social seriam “aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. Para atuarem essas Organizações precisarão “de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social”¹⁷ (BRASIL, 1993).

Os Conselhos, que receberam papel central na gestão da política através da implantação da LOAS, atuam em todas as esferas e são órgãos paritários com representação do governo e da sociedade, com a presença dos trabalhadores do setor da assistência social e dos seus usuários, isto é, são “instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil”. A paridade será a partir de metade da sua composição por representantes indicados pelo executivo e metade da sociedade civil, mais precisamente de representantes ligados aos usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações da assistência social (instituições de defesa de direitos, prestadoras de serviços e trabalhadores do setor) (BRASIL, 1993).

¹⁷ Conforme a LOAS: “Art. 3o Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos. (Redação dada pela Lei nº 12.435, de 2011)”. Podem ser caracterizadas como: “§ 1o São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS (...); § 2o São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS (...) 3o São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, (...)”

Tal centralidade se registra na existência expressa de sua exigência, bem como lhe atribui poderes em relação a todo o financiamento das ações como é possível perceber na afirmação do Art. 30 da LOAS:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

I- Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II- Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social (BRASIL, 1993)

Sendo assim, a LOAS estabelece que os conselhos possuam um caráter de protagonismo na gestão da Política de Assistência Social, pois se tornam importantes espaços de “decisão política acerca da gestão de políticas públicas”, uma vez que suas deliberações “giram em torno da gestão de bens públicos, do estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação, das definições de prioridades (inclusive orçamentárias), da regulação e normatização das ações de determinada área de política pública” (PINHEIRO e CUNHA, 2006, p. 98).

A LOAS também estabelece o compartilhamento da gestão, com a corresponsabilização e cofinanciamento entre os entes das esferas governamentais, pois afirma que a Política de Assistência Social será financiada com “os recursos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, das demais contribuições sociais previstas no art. 195 da Constituição Federal, além daqueles que compõem o Fundo Nacional de Assistência Social”, trazendo-os para o processo desde o planejamento, até a execução e o controle conforme preconizado pelo Art. 11 que afirma que “as ações das três esferas de governo na área de assistência social realizam-se de forma articulada, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas esferas, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL, 1993).

Contudo há uma clara prevalência da esfera federal que possui como competências

- I- coordenar e articular as ações no campo da assistência social;
- II- propor ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) a Política Nacional de Assistência Social, suas normas gerais, bem como os critérios de prioridade e de elegibilidade, além de padrões de qualidade na prestação de benefícios, serviços, programas e projetos;
- III- prover recursos para o pagamento dos benefícios de prestação continuada definidos nesta lei;
- IV- elaborar e encaminhar a proposta orçamentária da assistência social, em conjunto com as demais da Seguridade Social;
- V- propor os critérios de transferência dos recursos de que trata esta lei; (...)
- VIII - prestar assessoramento técnico aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e às entidades e organizações de assistência social; (...)
- X - desenvolver estudos e pesquisas para fundamentar as análises de necessidades e formulação de proposições para a área (BRASIL, 1993).

E que Reis (2016) resume bem ao afirmar que a LOAS estabelece que

“A política de assistência se materializa na implementação de serviços técnicos referenciados em unidades públicas estatais descentralizadas – CRAS (Centro de Referência de Assistência Social) e CREAS (Centro de Referência Especializada em Assistência Social); na prestação de benefícios assistenciais – que se dividem em duas modalidades: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios eventuais; (...) para além dos projetos sociais desenvolvidos em escala municipal, estadual e federal. Cabe ressaltar que a política de assistência se materializa também nas entidades de Assistência Social, como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais” (REIS, 2016, p. 80).

A LOAS certamente representou um grande avanço em relação à política de Assistência Social anterior, contudo ainda existiam lacunas. Maria Carmelita Yasbek (2004), uma das principais referências do Serviço Social brasileiro, afirmou, por exemplo, que a avaliação da Assistência Social no período posterior à LOAS possui ambiguidades e paradoxos, uma vez que

“por um lado os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais” (YASBEK, 2004, p.24).

Apesar de ter havido algumas tentativas de preencher essas lacunas, como por exemplo com a Política Nacional de Assistência Social de 1998, e com duas Normas Operacionais Básicas editadas em 1997 e 1998, o grande salto qualitativo ocorreu 11 anos após a promulgação da LOAS, com a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, e com a Norma Operacional Básica que veio dela com a instituição em 2005 do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS).

Desde o início da PNAS de 2004 foram apresentadas suas pretensões, que são as “de transformar em ações diretas os pressupostos da Constituição Federal de 1988 e da LOAS, por meio de definições, de princípios e de diretrizes que nortearão sua implementação, cumprindo uma urgente, necessária e nova agenda para a cidadania no Brasil” (BRASIL, 2004, p.8).

A PNAS reafirma os 5 princípios expostos no art. 4 da LOAS, e ainda amplia de certa forma suas diretrizes.

Cumprir estabelecer a diferença conceitual entre as duas categorias, “princípio” e “diretriz”, sendo que o “primeiro é um preceito, uma regra ou lei, sendo que preceito remete a norma de procedimento, a ensinamento, doutrina, ordem, determinação ou prescrição” e o segundo é “um conjunto de instruções ou indicações para se tratar e levar a termo um plano ou ação; também subentendida como norma de procedimento” (QUINONERO et al, 2013, p. 49).

Em relação às três diretrizes da Assistência Social expostas no art. 5º da LOAS, ocorre uma pequena ampliação conceitual somente em sua primeira, que no texto de 1993 afirmava que: “I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;” já no PNAS de 2004, houve a alteração para “I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;”. As outras duas permanecem inalteradas, a saber; “II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;”; “III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo” (BRASIL, 2004, p. 32 – 33).

Contudo o PNAS inova ao estabelecer uma nova diretriz que diz “IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos” (BRASIL, 2004, p. 33). E segue afirmando que

“A família, independentemente dos formatos ou modelos que assume, é mediadora das relações entre os sujeitos e a coletividade, delimitando, continuamente os deslocamentos entre o público e o privado, bem como geradora de modalidades comunitárias de vida. Todavia, não se pode desconsiderar que ela se caracteriza como um espaço contraditório, cuja dinâmica cotidiana de convivência é marcada por conflitos e geralmente, também, por desigualdades, além de que nas sociedades capitalistas a família é fundamental no âmbito da proteção social” (BRASIL, 2004, p. 40).

Assim fica claro que o entendimento acerca da “família”, segundo a PNAS, vai além da visão sobre a existência de um modelo padrão e pensa tal categoria segundo um entendimento vinculado “a grupos de pessoas com laços consanguíneos e/ou alianças /afinidades, cujo vínculo circunscreve obrigações recíprocas, estando respaldada em torno das relações de gênero e de geração”. Essa perspectiva ampliada acerca da “família” a entende como “sendo o lócus primário de socialização, aprendizagem e desenvolvimento de capacidades humanas” (QUINONERO et al, 2013, p. 55).

A partir desses princípios e diretrizes, a nova Política Nacional de Assistência Social se materializou em 2005 através da Norma Operacional Básica (NOB) que “disciplina a

operacionalização da gestão da política de assistência social” e estabelece o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (BRASIL, 2005, p. 11).

A NOB 2005 aborda questões principalmente relativas “a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo” bem como “os níveis de gestão de cada uma dessas esferas”; e também trata das instâncias participantes do “processo de gestão e de controle e como elas se relacionam” além de seus principais instrumentos; e ainda regula sobre a “nova relação com as entidades e organizações governamentais e não governamentais”; e por fim sobre “a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos” (BRASIL, 2005, p. 11).

Objetivamente isso se dá a partir do estabelecimento normativo dos seguintes tópicos:

- “a) Caráter do SUAS;
- b) Funções da política pública de assistência social para extensão da proteção social brasileira;
- c) Níveis de gestão do SUAS;
- d) Instâncias de articulação, pactuação e deliberação que compõem o processo democrático de gestão do SUAS;
- e) Financiamento;
- f) Regras de transição.” (BRASIL, 2005, p. 13).

Do ponto de vista prático, isso representa que, a partir da NOB/SUAS, ocorre uma integração de diversas ações anteriormente setorizadas, definindo um novo conceito de proteção social, organizada a partir de dois níveis: o da proteção básica e o da especial, definida enquanto àquela de média e alta complexidade.

A proteção básica foi oferecida através dos chamados Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e tem como objetivo “prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários” sendo voltada ao atendimento de pessoas em situação de vulnerabilidade social por causa da pobreza, com frágeis vínculos que não tenham rompido, tampouco

direitos violados (BRASIL, 2004, p. 33). Já a proteção especial teve estratégias diferenciadas para aquelas determinadas de média complexidade e as de alta complexidade.

Os serviços de média complexidade são ofertados nos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e se destinam àqueles que tenham tido direitos violados, mas sem vínculos familiares e comunitários rompidos e que receberão um atendimento destinado a quem esteja “em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (BRASIL, 2004, p. 37).

Já aqueles considerados de alta complexidade devem garantir proteção integral aos indivíduos com ações no que tange à moradia, alimentação, higienização, trabalho situação de ameaça, e/ou que necessitem ser retirados de seu núcleo familiar ou comunitário (BRASIL, 2004). Os tipos de serviços de proteção, sua definição e público alvo foram descritos no Quadro 1.

Quadro 1: Tipos de proteção social.

Tipos de proteção social		
	O que é	Pra quem é
Básica	Tem como objetivo prevenir situações de risco por meio o desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários.	Destina-se à população que vive em território com situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e/ ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras).
Especial	A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras.	São destinados, por exemplo, às crianças, aos adolescentes, aos jovens, aos idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas em situação de rua que tiverem seus direitos violados e/ou ameaçados e cuja convivência com a família de origem seja considerada prejudicial a sua proteção e ao seu desenvolvimento. No caso da proteção social especial, à população em situação de rua serão priorizados os serviços que possibilitem a organização de um novo projeto de vida, visando criar condições para adquirirem referências na sociedade brasileira, enquanto sujeitos de direito.
Proteção Social Especial de média complexidade		São considerados serviços de média complexidade aqueles que oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas cujos vínculos familiar e comunitário não foram rompidos.
Proteção Social Especial de alta complexidade		São aqueles que garantem proteção integral – moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido para famílias e indivíduos que se encontram sem referência e/ou em situação de ameaça, necessitando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário.

Fonte: BRASIL (2013, p.34).

A NOB ainda define os pisos de proteção social; a regulamentação sobre como gerir os recursos; bem como ter as transferências relativas ao cofinanciamento, seguindo os parâmetros dos níveis de proteção básica e especial tanto de média quanto de alta complexidade, assegurando automaticamente o repasse Fundo a Fundo, viabilizando o custeio necessário para a realização dessas ações (BRASIL, 2005).

Os repasses de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) devem ocorrer, segundo a NOB, a partir de critérios que considerem a complexidade dos serviços prestados, o contingente populacional de cada município assim como os indicadores socioeconômicos, reconhecendo a existência de importantes desigualdades regionais para visar uma alocação efetivamente nas áreas de maior necessidade de ações da política assistencial fortalecendo, portanto, a premissa da gestão compartilhada pelos três entes federados.

A consolidação do modelo de Sistema Único, iniciada a partir da PNAS de 2004 e implementada pela NOB do ano seguinte, obteve em 2011 um novo avanço com a promulgação da Lei nº 12.435 de 2011 que altera a Lei Orgânica da Assistência Social, acrescentando essas inovações ao arcabouço legal que normatiza a política assistencial do Brasil.

CAPÍTULO 4 – O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MONTES CLAROS – DO CORONELISMO À PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA

Para viabilizar uma melhor compreensão da estruturação e atuação do Conselho no município de Montes Claros torna-se imperativo entender as raízes mais profundas das tradições que permeiam a formação política dessa cidade, isto é, as características idiossincráticas que tornam Montes Claros um exemplo relevante, para aí sim localizar esse ambiente que se propõe enquanto espaço democrático e participativo da gestão da política da Assistência Social.

Montes Claros, como veremos nas páginas seguintes, possui características que a torna única e diferenciam o seu desenvolvimento do restante do Estado de Minas Gerais, que através da mineração teve o seu processo de povoamento.

O norte de Minas Gerais, macrorregião que tem em Montes Claros seu principal polo, representada no mapa apresentado na Figura 4, possui uma formação muito ligada à agropecuária, elemento fundamental para a formação da cultura política, com componentes que permanecem até os dias atuais.

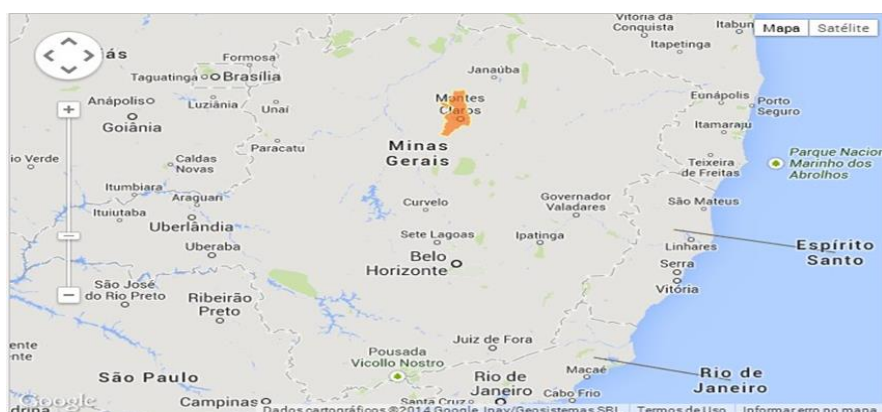


Figura 4. Mapa da localização geográfica de Montes Claros/MG.

Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, v4.3.51 (2017).¹⁸

¹⁸ Disponível em: <http://cidades.ibge.gov.br/painel/painel.php?codmun=314330>. Acessado em: 15 de dezembro de 2019.

Conceitos como “Coronelismo” e “Populismo” farão parte da construção do status quo local, que criou e desenvolveu um ambiente com fortes traços autoritários e com baixa propensão às práticas democráticas e de autônoma participação popular. Desse modo, faz-se relevante ter esse cenário esmiuçado, para entender de que forma instituições democráticas atuaram e em que medida a sociedade civil conseguiu ter margem para disputar e implantar sua agenda através das políticas públicas.

Esse contexto exerce especial influência na gestão da política social que trabalha em grande medida com o atendimento daqueles que historicamente se encontram às margens, no que tange ao processo político e decisório.

4.1 Recorte Espacial – Contextos e conceitos acerca de Montes Claros

O desenvolvimento de Montes Claros e do restante do Norte de Minas Gerais ocorreu de forma distinta do padrão estabelecido no restante da província mineira. Diferentemente do processo que levou a região a ser denominada “Minas”, a primeira atividade econômica que proliferou no norte é a da pecuária, motivo inclusive, conforme nos ensina Reis (1997), do povoamento inicial. Contudo, a integração do Norte com o restante da província ocorreu devido à produção de gado, cuja finalidade era atender às necessidades das regiões mineradoras (REIS, 1997).

Foi então através da grande fazenda de gado que o processo de povoamento da região em que se localiza Montes Claros ocorreu, visando a produção especialmente do charque, de modo a atender às antigas vilas mineradoras, tais como Diamantina, Ouro Preto e Sabará (COSTA, 1997).

Destaca-se ainda, além da produção do gado, a cultura do algodão, desenvolvida no norte de Minas Gerais desde o final do séc. XVIII, sendo, portanto, a partir do desenvolvimento dessas duas modalidades que o núcleo populacional da localidade se ampliou muito em decorrência do crescimento do labor escravo que posteriormente se tornou agregado dessas fazendas, que residiam nos seus entornos, criando os primeiros grupos de camponeses sem vínculo empregatício, mas que sobreviviam das relações de troca que mantinham com elas (COSTA, 1997).

É, portanto, nesse contexto que as relações no Arraial das Formigas, nome do vilarejo que, mais tarde, se torna Montes Claros, se organizaram, a partir da figura do representante do capital rural no centro. A grande fazenda não se encontrava apenas no centro das relações econômicas, mas também no núcleo das ações políticas que se institucionalizaram a partir da primeira Câmara Municipal, instituída em 1831, pelo decreto da Regência, em nome do imperador Dom Pedro II, que também elevou o Arraial à condição de Vila, e o rebatizou como Montes Claros das Formigas, momento em que começou a se consolidar uma elite agrária local (BRITO, 2006).

4.2 Coronelismo enquanto sistema de exercício de poder

Essa elite fora constituída principalmente a partir de um grupo inicial formado pela presença de religiosos, comerciantes, advogados, médicos, farmacêuticos e mestres da instrução pública. Todavia, todos esses vinculados à figura do fazendeiro, que exerceria o papel de protagonista nas complexas relações de poder de então.

Essa figura do grande fazendeiro segue o padrão estabelecido nacionalmente por aquilo que foi chamado de “coronel” a partir da criação da Guarda Nacional em 1831, que é descrito através da obra clássica de Vitor Nunes Leal “Coronelismo, enxada e voto” (1978) como executor de um poder, por vezes dominante, outras hegemônico, sobre as camadas populares, que substituía o Estado, e cujo centro estava nas trocas de favores que buscavam solucionar uma gama de necessidades pessoais ou de parentela, e, em decorrência, a figura do coronel se constituía como mediador entre o Estado, o camponês e seu agregado e, ao mesmo tempo, era o “próprio” Estado na localidade que estava sob seu jugo (LEAL, 1978).

Há, portanto, em Montes Claros, na primeira metade do século XIX, uma reprodução da lógica que permeou a criação da Guarda Nacional, que, de acordo com Costa (1999), surgiu com o propósito de impedir insurreições e rebeliões, “colocando à disposição da classe proprietária uma força policial que seria usada na manutenção do poder local” (COSTA, 1999, p.8).

O capital rural local, através da criação da Guarda, se apropriava privadamente daquela atribuição concedida pelo ente público, que era “manter a obediência às leis, conservar, ou reestabelecer a ordem” (FAUSTO, 2008). Assim como ocorrerá em outros

municípios, em Montes Claros a Guarda, e conseqüentemente os coronéis que a chefiavam, contava com a legitimidade conferida pela lei para organizar amplos agrupamentos armados para assim “conservar a ordem”, tendo um processo de alistamento que era o mais amplo possível: ocorria dentre todos os cidadãos de 18 a 60 anos, que tinham direito ao voto nas eleições primárias. O alistamento era obrigatório e não remunerado. (CASTRO, 1977).

Tal organização era o que possibilitava à liderança local da Guarda Nacional, sempre ligada a um grande proprietário de terra, o controle do processo político local, transformando essa instituição, desde seu surgimento, em instrumento de exercício da autoridade local, sendo também um mecanismo de barganha em relação ao poder central (CASTRO, 1977).

Montes Claros, em seus primórdios, se tornava terreno fértil para a consolidação desse controle privado do processo de gestão pública vinculada ao grande capital rural. Desse modo, encontrava-se a hegemonia do grande capital rural desde a eleição da primeira presidência da Câmara Municipal em 1832, que na época era quem chefiava o executivo local, com o fazendeiro Francisco Pinheiro Neves, que logo depois também assumiria o posto como membro da Guarda Nacional, adotando daí em diante o título de “coronel” (BRITO, 2006).

O domínio que o grande ruralista exercia na política também se demonstrava em outras frentes, como, por exemplo, na religião, com a nomeação de Antônio Gonçalves Chaves como primeiro vigário em 1835, quando Montes Claros se elevava à condição de paróquia (BRITO, 2006). O cônego Chaves, possivelmente, é um dos melhores exemplos de como o grande fazendeiro atuava, articulando as instituições em torno dos seus interesses classistas. Além de chefe da igreja local, também se tornou um prestigioso chefe político, vinculado ao Partido Liberal. Assumiu o cargo de vereador e foi eleito presidente da Câmara, se tornando também o chefe dos poderes legislativo e executivo local, já que na época o presidente da Câmara se tornava agente executivo, o equivalente ao atual cargo de prefeito municipal. Com passar do tempo, o cônego alça voos maiores, sendo eleito deputado provincial (BRITO, 2006).

É fato que a formação desse cenário fora favorável aos embates políticos que, na época, eram intraclassistas, com a aglutinação em torno dos principais fazendeiros, que chefiavam os dois partidos políticos em atuação. Essa luta intestina intraclasses se intensificou ao final do século XIX, transportando para a realidade local as intensas

modificações sociopolíticas que o país vivia com o fim da escravidão em 1888 e o início da República em 1889, e com a deposição de Dom Pedro II.

Essas mudanças criaram uma categoria analítica nas ciências sociais, que nortearam sobremaneira os estudos políticos desse período histórico, que fora inicialmente proposta por Vitor Nunes Leal (1978), isto é, o tão conhecido “coronelismo”. Em sua obra clássica “Coronelismo, Enxada e Voto”, Nunes Leal (1978), a partir de uma ampla análise sobre o período compreendido de 1889 a 1930, chamado de “Primeira República”, desenvolve essa categoria, o “coronelismo”.

Após a publicação de sua obra é que a academia dispõe de referencial que lhe permite debruçar mais atentamente sobre a figura do “coronel” e a sua participação na vida política brasileira. Segundo Leal (1978), a partir da mudança do regime, surge essa nova categoria sistêmica “o coronelismo”, e é sob tal ótica, que o real sistema em vigor naquele momento se mostrou uma “complexa rede de relações que vai desde o coronel até o presidente da República” (LEAL, 1978).

Estudiosos da obra de Leal (1978), como Carvalho (2005), propõem que foi a partir da junção de dois fatores que o sistema surgiu: (1) a instauração do federalismo e (2) a decadência econômica dos fazendeiros. O primeiro fator, o federalismo republicano, nasceu da premissa de existência de entes federados autônomos, os Estados, que dessa forma substituíram as antigas províncias e descentralizaram a estrutura política de poder nacional.

O governador estadual surgiu, a partir da promulgação da República, gozando, segundo a nova Carta Magna, de amplos poderes dentro de seu território, o que é diametralmente oposto às antigas presidências provinciais que, indicadas pelo imperador, tinham seus poderes limitados por ele, se tornando efetivamente o chefe político do Estado, em torno de quem os oligarcas locais, isto é, os coronéis, deveriam se aglutinar, de modo a ter acesso aos recursos do poder (CARVALHO, 2005).

Assim surgiu a chamada “política dos governadores”, demonstrando como esses se empoderaram nesse período, tornando-se figuras fundamentais da política nacional, tendo um papel central no cenário nacional, especialmente a partir de 1898, com o início do governo do presidente Campos Sales (CARVALHO, 2005).

A premissa básica dessa política consistia em uma ampla articulação que se iniciou com a Presidência da República, que, de maneira recíproca, se sustentava e dava sustentação

às elites estaduais que chefiavam o Executivo local, que, da mesma maneira, se relacionava com os coronéis, que eram as principais lideranças regionais. Em retribuição, ao apoio político, os coronéis davam como garantia os votos a esses mandatários, além de assegurar a eleição de parlamentares dóceis ao governo, tanto no plano federal quanto no estadual. O governador, por sua vez, além de garantir a chegada de escassos recursos públicos, também ofertava aos coronéis a indicação dos cargos públicos locais, “desde o delegado de polícia até a professora primária” (CARVALHO, 2005, p. 132). O coronelismo, portanto, seria essa política de compromissos existentes entre o poder público e o poder privado.

O coronelismo se tornou a expressão local dessa grande política nacional conduzida pelas oligarquias estaduais, através da chefia dos governos estaduais. Esse modelo de exercício do poder, em que as fronteiras entre o público e o privado são absolutamente tênues e conduzidas a partir da apropriação da violência legítima, que deveria ser, segundo conceituação clássica de Max Weber (1982), monopólio do Estado, pelas elites agrárias, produziu reflexos autoritários que permaneceram intrinsecamente ligados à gestão municipal em Montes Claros.

Tais práticas que Oliveira (2000) denomina de “política de compromissos” para a análise do caso de Montes Claros, sobrevivem a essa característica conjuntural nacional, entre a elite local e a estadual, demonstrando uma aliança existente entre os fazendeiros locais com o capital rural das instâncias superiores, o que possibilita afirmar que as rusgas provenientes das disputas eventuais são sobrepostas pela clara convergência dos interesses classistas.

Todavia, apesar das semelhanças programáticas, essas disputas geraram, durante e depois da República Velha, momentos de intenso embate, em que fica claro o caráter dominante do poder principalmente pelo uso de mecanismos como a violência, e até mesmo o rompimento da ordem institucional. Nesse cenário, a violência tornou-se protagonista, porém o antagonismo entre esses grupos, e a sua conseqüente alternância no domínio do poder local, dura de maneira estável até 1930, quando o movimento liderado por Getúlio Vargas alcança o poder nacional e realiza uma grande transformação institucional, o que traz conseqüências diretas ao poder do “coronel” em todo o país, inclusive em Montes Claros (OLIVEIRA, 2000).

Segundo a perspectiva clássica vinculada à abordagem de Leal (1978), o fim da República Velha, com a tomada varguista do poder nacional, representou o fim do coronelismo no Brasil.

Sob essa ótica, Carvalho (2005) propõe que essa figura icônica na política local denominada de “coronel” é um epifenômeno, isto é, a sua completa existência se deu na medida em que vigorava um sistema que possibilitou com que esse ator assumisse de maneira privada o exercício do poder e conseqüentemente da violência legitimada sobre determinada população, através de atribuições que deveriam ser ligadas ao poder público. Com a chamada “Revolução de 1930” ocorreu a implosão desse sistema, e assim para esse autor é possível assinalar de maneira cabal que o coronelismo seja uma característica exclusiva da Primeira República e, portanto, “o coronelismo não existiu antes dessa fase, e não existe depois dela” (CARVALHO, 2005, p. 132).

No entanto, sob tal premissa, pode-se afirmar que qualquer traço de semelhança entre o coronelismo e os momentos anteriores à Primeira República seriam, de acordo com Carvalho (2005), exemplos do que ele denomina de “mandonismo”, categoria que, diferentemente do conceito anterior, não é um sistema, mas sim “uma característica da política tradicional” (CARVALHO, 2005, p.133).

E outro aspecto importante de se destacar é que para ele o “mandonismo” é ainda anterior ao período iniciado com a promulgação da República, e remonta tais práticas identificando a perspectiva mandonista como característica da política brasileira desde o “período colonial” (CARVALHO, 2005, p. 133).

Além de estabelecer que o que ocorria prioritariamente antes da República não era “coronelismo” e sim “mandonismo”, Carvalho (2005) propõe que o que ocorre após o término do primeiro período de Getúlio Vargas, em 1945, categorizava-se não como coronelismo e, na maioria das vezes, tampouco mandonismo, mas sim como um novo conceito denominado “clientelismo”.

Clientelismo, segundo Carvalho (2005), indicaria “um tipo de relação entre atores políticos, que envolvesse a concessão de benefícios públicos (...) em troca de apoio político”, fazendo com que, da mesma forma que o mandonismo, o clientelismo não fosse um sistema, mas uma característica deste. O autor ainda indica que o clientelismo é “o mandonismo do ponto de vista bilateral”, e difere do primeiro porque, enquanto ele “tende a diminuir e até mesmo a desaparecer” com o decurso do tempo e a ampliação da cidadania, o

clientelismo não possui uma trajetória tão linear, e a sua incidência pode variar ao longo do tempo (CARVALHO, 2005, p. 134).

Ele ainda demonstra outro fato que seria um equívoco conceitual. Para Carvalho (2005), qualquer análise que busque identificar o coronelismo após 1930, em áreas urbanas, certamente estaria tratando de clientelismo. E finalmente, afirma ainda que o fim do coronelismo possibilitou o aumento do clientelismo, pois a partir do momento em que os líderes locais perdem o controle do voto “eles deixam de ser parceiros interessantes para o governo, que passa a tratar com os eleitores, transferindo a estes a relação clientelista” (CARVALHO 2005, p. 135).

Percebe-se que, apesar de serem Carvalho (2005) e principalmente Leal (1978) autores absolutamente referenciados no ambiente acadêmico, a proposta deles iniciou uma ampla polêmica com o desenvolvimento de uma corrente teórica antagônica, que discordou deles. Essa polêmica é abordada anteriormente inclusive em um importante estudo sobre o processo de formação histórica da elite política local de Montes Claros, desenvolvido por Laurindo Mékie Pereira (2002).

Pereira (2002) afirma ser plenamente possível tratar de coronelismo após 1930, e assim o faz em seus estudos sobre as relações políticas em Montes Claros das décadas de 1940 e 1950. Em sua obra, o autor defende que o conceito “coronelismo” serviria perfeitamente para denominar as relações existentes entre povo, lideranças locais e lideranças estaduais e nacionais, que estavam inseridas em um contexto de relações recíprocas de dependência e dominação. Sua argumentação é conduzida a partir da perspectiva de autores como Queiroz (1969), Janotti (1997), Souza (1995) e Gualberto (1995), que defendem a ideia que, em que pese ser correta a afirmativa de que a tomada do poder por Getúlio Vargas em 1930 tenha promovido diversas transformações no cenário social, político e jurídico brasileiro, é um equívoco imaginar que tais transformações acabaram de vez com os coronéis locais.

Queiroz (1969), aponta para a existência de uma continuidade do processo político brasileiro, demonstrando que a forma como a dominação era realizada nas áreas rurais preservava nas características das práticas políticas pós-30 uma linha de continuidade com o período pré-Vargas, pois há uma continuação do controle político, através das formas de organização do trabalho que possibilitava o voto de cabresto e os currais eleitorais, e a

ampliação da atuação do Estado, que ocorreu com a criação e propagação de políticas públicas, somente teve um papel de mediação dessas relações.

O autor ainda afirma que, com a expansão do processo de urbanização que se intensificou após 1930, essa continuidade possibilitou, inclusive, a perspectiva de mutações no coronelismo, permitindo até mesmo a vigência de um “coronelismo urbano” (QUEIROZ, 1969, p.29).

No mesmo sentido Janotti (1997) argumenta favoravelmente à possibilidade da existência dos “coronéis” pós-revolução de 1930, defendendo que, por possuir grande capacidade de adaptação às novas realidades políticas, o coronelismo nunca deixou de existir.

Essa capacidade adaptativa também foi abordada por Souza (1995), que entende que o “coronelismo” se encontra em constante mutação e é isso que garante a sua validade enquanto categoria analítica da política brasileira, dando como exemplo especialmente o Nordeste brasileiro, que, segundo sua visão, mantém uma política assistencialista, paternalista e clientelista no âmbito do exercício do poder municipal, o que impossibilita uma “distribuição impessoal dos recursos de competência burocrática da máquina administrativa” (SOUZA, 1995, p. 325).

É esse o contexto da política brasileira que faz com que o coronelismo permaneça, pois, apesar de Getúlio Vargas ter de fato atentado contra o poder dos coronéis, inclusive com a prisão dos coronéis baianos, que é, segundo Carvalho (2005), o momento do fim simbólico do coronelismo, ele não atentou contra os “elementos centrais da instituição imaginária do coronelismo”, que seriam o uso da violência como elemento de coerção política em consonância com o paternalismo, que gerariam a exclusão política e de cidadania da população, e assim se tornou nada menos que “o grande coronel nacional” (GUALBERTO, 1995, p.192).

Por conseguinte, a partir dessas premissas, entendo que não há anacronismo em afirmar a permanência do “coronelismo” após 1930 tanto na esfera local, quanto na nacional. Esse entendimento, em especial para a compreensão do funcionamento das instituições locais, e de modo especial os conselhos, à luz do reconhecimento que o coronelismo fora profundamente alterado, contudo, não é absoluto.

É a partir desse entendimento que Pereira (2002) demonstra como as disputas políticas em Montes Claros, via de regra, eram apenas um confronto entre coronéis, sendo “praticamente impossível detectar diferenças programáticas entre os mesmos” (2002, p. 25).

Assim Pereira (2002), ao analisar o coronelismo local pós-período varguista, demonstra que as diferenciações no agir político, desses atores que lideravam, não representavam a ausência de coronéis, mas o que ele define em um “esforço de esquematização não rígido” como a existência de duas vertentes distintas: os “Tradicionais” e os “Modernos” (2002, p.114).

“O primeiro tipo era o fazendeiro e o grande comerciante. Em suas práticas, estariam mais acentuados elementos como a violência, a fraude e o menor recurso à oratória. O segundo tipo, o moderno, era o advogado, o engenheiro, o médico e as lideranças “populares” (construtores e pequenos comerciantes). Suas práticas políticas ressaltavam mais o conhecimento técnico, a capacidade administrativa, a utilização mais efetiva do recurso à oratória, a importância de se modernizar a cidade e a valorização das atividades e obras “culturais” (biblioteca, banda de música, desfiles) (PEREIRA, 2002, pp.113-114).

Esse esquema criado para analisar a primeira metade do século XX demonstra como se dá esse processo de arraigamento, que faz com que a política local seja profundamente influenciada “pelo autoritarismo oligárquico, pela política de coronéis e ainda através de lideranças populistas”, inibindo assim a real “expressão de interesses populares” no contexto das administrações públicas municipais (OLIVEIRA, 2000).

Processo que prossegue durante a segunda metade do século XX, visto que é a partir da década de 1960 que Montes Claros começa a “mudar de feição (...) seus novos traços dizem respeito ao desenvolvimento socioeconômico e à urbanização, que refletem em toda a região do Norte de Minas” (OLIVEIRA, 2000, p. 72).

Entretanto essa nova feição mantém as suas premissas autoritárias, visto que é nessa década que ocorre o golpe militar que intensifica ainda mais que a ação estatal, desse momento, seja norteadada por um “duplo caráter do estado brasileiro, autoritário e paternalista”, aumentando as “relações de dependência entre o município e os governos

estadual e central”, e, da mesma forma, reforçando ainda mais a chamada “política de clientela” (OLIVEIRA, 2000, p. 72).

4.3 Transição Econômica, sociedade civil e novas “hegemonias”

O novo modelo de gestão estatal, implantado e reproduzido em Montes Claros a partir de 1964, atuou de modo a intensificar a influência e a dominação dos grandes proprietários rurais, que não só se restringiam ao controle dos seus empregados, mas também ao controle daqueles trabalhadores que se encontravam no entorno de suas propriedades, como, por exemplo, “trabalhadores sem terras que ficam à espera de serviços esporádicos” e também “pequenos e médios produtores que dependem do mercado monopolizado pelos grandes proprietários” (OLIVEIRA, 2000, p. 103).

Assim, seguiu a partir desse momento, a implantação de uma nova lógica de modernização econômica, que em Montes Claros se expressou de duas formas: no ambiente rural a modernização conservadora do campo, e no contexto urbano a industrialização (OLIVEIRA, 2000).

O conceito que designa esse entendimento sobre o processo de modernização conservadora do campo aponta que ela ocorre com a transformação da grande fazenda em complexo agroindustrial e foi utilizado inicialmente para compreensão de como se deu o desenvolvimento da atividade econômica industrial na Alemanha e no Japão durante suas revoluções burguesas, “como um pacto político tecido entre as elites dominantes condicionando o desenvolvimento capitalista nestes países, conduzindo-os para regimes políticos autocráticos e totalitários” (PIRES e RAMOS, 2009, p. 412).

A modernização conservadora enquanto categoria analítica preconizava que as revoluções burguesas, nesses países, não foram acompanhadas de profundas mudanças nas estruturas políticas e sociais, mantendo o status quo do antigo regime, fazendo com que a ascensão da nova burguesia à condição de classe dominante se desse a partir de uma aliança em que se manteria a participação daqueles que teoricamente deveriam ser alijados, isto é, a classe dos produtores rurais (PIRES e RAMOS, 2009).

Análise similar é apresentada por diversos outros pesquisadores, dentre eles Poulantzas (1986) e Bendix (1996), que entendem que por isso o processo de modernização

é conservador, pois retira completamente trabalhadores e camponeses da estrutura do poder político e, em decorrência, essas nações se consolidaram como sociedades com um complexo industrial moderno, todavia com política excludente, “fato que as conduziu ao nazi-fascismo” (PIRES e RAMOS, 2009, p. 415).

Florestan Fernandes (1991) será pioneiro em utilizar analogamente essa perspectiva, visando explicar o processo de transformação da atividade agrária no Brasil. Segundo o autor, existem claras semelhanças entre o caso brasileiro e o prussiano, pois o processo de transformação econômica liderado pela burguesia, a partir de 1930, também foi alicerçado por um pacto com as classes agrárias, constituindo as bases para a consolidação de um capitalismo dependente no Brasil, resultando em um tipo de desenvolvimento em que o processo de industrialização norteia o da atividade agrícola, com a busca do incremento de técnicas que aumentaram a produtividade, de modo a ampliar a produção agropecuária, demonstrando que o projeto burguês não foi antagônico aos interesses dos grandes produtores rurais (FERNANDES, 1991).

Assim sendo, como resultado desse processo, ocorre uma ampla liberação de mão de obra do campo, levando conseqüentemente à ampliação da concentração fundiária no país, o que aconteceu sem resistência, gerando uma reação que ampliou a ação repressora estatal (FERNANDES, 1991).

Todo esse processo refletiu efetivamente em todo o Norte de Minas Gerais, e especialmente em sua cidade mais importante do ponto de visto populacional e econômico, pois as transformações no modelo produtivo em Montes Claros, que começaram no final da década de 1960 e se expandiram durante toda a década de 1970, produziram mudanças profundas na organização do capital rural e nas suas ações políticas, bem como em seu viés autoritário de mando na gestão das coisas públicas e da municipalidade (OLIVEIRA, 2000).

Em relação à agropecuária, dois movimentos aconteceram decorrentes dessa modernização: o primeiro foi a “implantação de projetos que refletem a capitalização deste setor”, e o segundo foi a manutenção apenas das “médias e grandes fazendas criadoras de gado” (OLIVEIRA, 2000, p.74). O autor demonstra essa situação utilizando dados dos Censos de 1960, 1970 e 1980, que firmaram a queda do número de estabelecimentos e de pessoal ocupado na agropecuária local, corroborando à premissa da concentração fundiária no norte de Minas Gerais.

Conforme exposto, em 1960, existiam 6.284 estabelecimentos, que empregavam 26.393 trabalhadores e trabalhadoras, número que em 1970 havia caído quase pela metade, contabilizando 3528 estabelecimentos que contavam com 17.993 empregados. Já em 1980, a autora aponta que existiam 2424 estabelecimentos que empregavam 13.087 funcionários (OLIVEIRA, 2000).

Esse processo longe de ocorrer espontaneamente, ou devido somente a um processo de industrialização, é a demonstração prática da tese de Florestan Fernandes (1991), visto que nesse momento o pequeno proprietário de terras vinha sendo violentamente destituído do direito de posse e sistematicamente expulso do ambiente rural.

À vista disso, o já citado duplo caráter de atuação do Estado Brasileiro é o que torna possível essa ação contra esses pequenos agricultores, que se tornou exitosa em seus intentos, principalmente porque esses agricultores não dispunham de nenhuma rede coesa para articulá-los, pois o Sindicato dos Trabalhadores Rurais do município somente os auxiliava com assistência jurídica, enquanto o aparato repressivo do Estado já havia atuado de forma a impedir que se organizassem (OLIVEIRA, 2000).

Desprovidos que foram de sua atividade econômica rumaram para a área urbana, onde foram incluídos no processo de industrialização pelo qual passava a cidade e, em alguma medida, todo o Norte de Minas, através da implantação da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), a partir da instituição do órgão em 1959 (OLIVEIRA, 2000). A instituição da Sudene marcou sobremaneira o processo de desenvolvimento do norte de Minas Gerais, em especial de sua principal cidade, que é Montes Claros e fez com que essa ampla região usufrísse de determinados benefícios fiscais destinados ao desenvolvimento do Nordeste Brasileiro.

Tal estabelecimento, que gerou esses diferenciais no processo desenvolvimentista, ocorreram devido à existência de dois fatores principais de preocupação do governo central para com o Nordeste brasileiro: o crescimento dos movimentos populares e a necessidade de expansão capitalista. (OLIVEIRA, 2000).

Segundo Marcos Fábio Oliveira (1996) dentro dessa lógica desenvolvimentista em que a Sudene se inseriu, o ponto central que garantiria a sua eficácia, tornou-se a industrialização, pois a política “que por sinal deveria ser altamente de mão de obra intensiva e absorvedora de matéria-prima e insumos regionais, para ampliar os seus efeitos multiplicadores”, demonstrando que a prioridade com a industrialização do Nordeste seria

vista como “elemento capaz de conciliar uma economia com alta produtividade a ser construída, ao mesmo tempo, em uma região densamente povoada” (OLIVEIRA, 1996, p. 15).

O norte de Minas Gerais foi, portanto, inserido na área de abrangência das políticas públicas desenvolvimentistas da Sudene desde a sua origem, através da Lei 3692, de 1959, que entendia como Nordeste, além dos respectivos estados dessa região (ver mapa da Figura 5), os estados da Bahia e Sergipe (estados que na divisão regional oficial brasileira de 1942 faziam parte da antiga região Leste, assim como Minas Gerais, fato somente alterado em 1969, portanto, já sob a atuação desse órgão), além do chamado Polígono da Seca, criado em 1936 pela Lei 175/36, que não citava a área mineira, depois revisto pelo Decreto-Lei 9857 de 1946, que pela primeira vez incluía Minas Gerais, situação que se consolidou em 1951 através da Lei 1348, que estabelecia os limites deste estado, que se iniciaram desde a cidade de Barras na Bahia até as cidades de Pirapora, Bocaiúva, Salinas e Rio Pardo (OLIVEIRA, 1996).



Figura 5. Mapa da disposição regional do Brasil e seus respectivos estados em 1942

Fonte: IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1942).¹⁹

A inserção norte-mineira se deu devido ao entendimento de haver um “conceito de Nordeste” que a englobava, fazendo assim com que o desenvolvimento dessa região ocorresse de acordo com a lógica imposta pela Sudene em todo o Nordeste, decorrente dos incentivos e principalmente da industrialização estabelecendo “objetivos específicos em termos de planejamento econômico e relativa homogeneidade”. Portanto, essa região foi vinculada, a partir deste momento, “num programa de combate à seca (...) e em uma situação de subdesenvolvimento agravado pelo fenômeno da seca” (OLIVEIRA, 1996, p. 101).

Marcos Fábio Oliveira (1996) ainda destaca que houve duas fases distintas, ao longo desse processo, de orientação, no sentido de localização dos investimentos, sendo que na primeira fase, de 1960 a 1970, “predominou a recuperação e diversificação industrial” com a prevalência de indústrias de pequeno e médio porte, já entre 1970 e 1980 predominaram as grandes indústrias “voltadas para insumos básicos” (OLIVEIRA, 1996, pp. 21-22).

É nessa segunda etapa, por exemplo, que decorrente das relações entre o município e o Estado, durante esse período, ocorre a “implantação da Companhia de Distritos Industriais e a aprovação de um grande número de projetos pela Sudene”. Isso ocorre de maneira integrada ao processo nacional pelo qual a Sudene passava, com a implantação de uma nova orientação que estimulava a criação de grandes unidades industriais, a partir de 1974 (OLIVEIRA, 2000, p. 169).

Dessa forma, principalmente nessa segunda etapa do processo desenvolvimentista militar da Sudene, fica claro o caráter excludente demonstrando que essa industrialização realizada não representou efetivamente desenvolvimento, se este for entendido sob a ótica de transformações mais profundas nas estruturas sociais, fato inclusive constatado pelo próprio Governo Nacional, relatado por documentos oficiais, como “Sudene vinte anos, 1959-1979”, conforme demonstra Oliveira (1996), destacando que a própria Sudene afirmava que este processo não tinha beneficiado a população, apenas uma parcela “pouco significativa” e que era “natural” que os benefícios do crescimento econômico demorassem a ser difundidos (OLIVEIRA, 1996, p. 22).

¹⁹ Disponível em: www.frigolletto.com.br Acessado em: 21 de abril de 2020.

Porém, a constatação do caráter exclusivo dessas políticas não foi suficiente para que se redefinisse os rumos, visto que a Sudene compreendeu que estava liderando um exitoso processo de transformação do Nordeste, o que permite concluir que os indicativos sociais não eram fundamentais para esse organismo (OLIVEIRA, 1996).

Dessa forma fica claro que houve uma opção do Órgão em privilegiar os aspectos puramente econômicos em detrimento dos indicativos sociais, o que produziu impactos em toda a sua área de abrangência e obviamente também se reproduziu na atuação dessa superintendência em Montes Claros, fazendo com que uma das principais modificações nesta cidade fosse relativa à questão demográfica e sua transição, que menosprezaram as atividades ligadas ao campo, em favor da consolidação da urbanização (OLIVEIRA, 1996).

Entretanto, foi dessa articulação entre industrialização e a expulsão do pequeno produtor do campo, que ainda foi intensificada pelas secas ocorridas na primeira metade da década de 1970, que se destacou a ampliação da relevância de Montes Claros como importante centro comercial regional. Como consequência, os trabalhadores se instalaram nas periferias da cidade, criando uma nova realidade, o que trouxe novas consequências para as relações políticas locais (OLIVEIRA, 1996).

Os dados oficiais, portanto, corroboraram esse crescimento demográfico que se destacou na década de 1970, quando Montes Claros apresentava uma taxa de crescimento populacional de 52,21%, e uma taxa de urbanização que saltou de 40,66% em 1960 para 73,10% em 1970, e se consolidou em 87,60% em 1980 (OLIVEIRA, 1996).

O grande resultado dessa explosão demográfica foi a ocupação não planejada das áreas periféricas da cidade. Conforme esclarece Braga (1985) a população alocada nesses bairros em Montes Claros, em 1960, era de 5020 habitantes; já em 1970, esse número já chegava a 25127, e em 1980, esse grupo seria de 79.496. A partir desses dados, Braga (1985) defende que, em 1980, os migrantes já representavam mais da metade da população.

Outro dado que demonstra a transformação em Montes Claros surge em relação às estatísticas que comprovam que o setor agrário, que em 1960 era o maior empregador, com 66,8% da população economicamente ativa (PEA) atuando, se torna gradativamente minoritário quando, em 1970, esse setor empregava já próximo da metade do percentual de outrora, com 33,74%, e em 1980 o nível de emprego no setor rural já era de apenas 14,44% da PEA (OLIVEIRA, 1996).

Portanto, a situação que Montes Claros enfrentou ao longo das décadas de 1960 e 1970, com o crescimento demográfico e a urbanização, criou novos agentes e novas demandas populares que contribuíram para transformações políticas e o aparecimento de novos atores políticos, que atuaram em conflito com os representantes políticos ligados às elites tradicionais agrárias. Foi nesse momento que começou a intensificar a presença de uma nova classe média, vinculada à burocracia estatal e ao comércio, que emergiu devido às demandas impostas pela indústria e “atua na economia de forma secundária, mas no plano político ambiciona espaços maiores” (FERREIRA, 2002, p. 41).

Já os setores populares se tornaram ainda mais alvo dos políticos ligados que controlavam o governo da municipalidade, através de ações como a criação do Sindicato dos Trabalhadores Rurais no campo, e na área urbana, compreendendo a sua amplitude, buscou-se atrelar as nascentes reivindicações dessas novas massas, através da criação de uma Federação de Associações de Bairros (OLIVEIRA, 2000). Essas iniciativas estavam subordinadas ao projeto de poder da elite agrária, e não à busca de inclusão dessas pessoas, sendo todas elas desenvolvidas sob o comando de lideranças que, de acordo com o esquema de Pereira (2002) mencionado acima, eram típicos exemplos de coronéis, sejam eles “tradicionais” ou aqueles considerados “modernos”.

Dessa forma a política local teve nesse momento inúmeros exemplos de ações políticas onde se recorreu ao recurso da violência como instrumento de dominação, como no caso em que um chefe do executivo, durante o seu mandato, sofreu uma tentativa frustrada de assassinato e, depois do ocorrido, o suposto autor do ato apareceu “morto nas águas do Rio São Francisco” (GUIMARÃES, 1997, p. 167).

Cabe destacar ainda que, além da violência, há outro instrumento de dominação exercido pelos grupos tradicionais que buscavam ampliar sua “margem de controle social e político” que foi “através do empreguismo público”, com o crescimento da estrutura administrativa “através de uma excessiva contratação de funcionários” (FERREIRA, 2002, p. 43).

Foi, portanto, nesse período de transformações que se iniciou com a Sudene desde o início da década de 1960, que esse quadro criou um cenário tal em que na década seguinte essa dominação alcançou o seu ápice, através do processo de industrialização conjuntamente com a modernização conservadora do campo. Oliveira (1996) afirma que neste momento,

“A ação do Estado (autoritário), apesar do papel positivo como promotor do desenvolvimento (crescimento) privilegiou as classes dominantes, beneficiárias das políticas adotadas. O Estado agia como promotor da acumulação privada de capital. Esse mesmo Estado pouco fez em termos de programas sociais e, quando o fez, agiu mais no sentido de beneficiar grupos privilegiados. Simultaneamente, através da repressão política, desorganiza os trabalhadores e prejudica o seu poder reivindicatório” (OLIVEIRA, 1996, p. 24).

Por mais paradoxal que possa parecer, apesar de o próprio Estado reconhecer em diversos documentos oficiais as insuficiências deste modelo, especialmente sob a perspectiva social, ele acreditava que a resolução desses problemas se encontrava na “intensificação do modelo em vigor, como podemos constatar no (documento) Sudene 20 ANOS” (OLIVEIRA, 1996, p. 31).

Assim, esses aspectos demonstram que esse processo de transformação econômica, no qual Montes Claros estava inserido, começou a entrar em crise, com a falência e o fechamento de diversos empreendimentos, reforçando a tese de que, embora esse processo gerasse desenvolvimento econômico, ele possuía sérias limitações do ponto de vista de desenvolvimento social, iniciado a partir da perspectiva de geração de empregos, mas que gerou principalmente “exclusão política da maioria da população”, o que incentivou a ação de movimentos reivindicatórios que buscavam a inclusão de demasiados setores populares às condições básicas de cidadania, iniciando pela primeira vez a disputa pelos rumos da cidade (OLIVEIRA, 1996).

Essas transformações criaram o cenário no qual os sinais de resistência política ao modelo imposto começaram a se intensificar, conforme Oliveira (2000) expõe

“Verificamos assim que as mudanças no perfil socioeconômico da cidade e a estrutura político-partidária criaram formas de fortalecer o grupo de poder local, mas, ao mesmo tempo, propiciaram tanto o crescimento do chamado movimento popular (termo difuso, mas que aqui pretende chamar a atenção para várias iniciativas como sindicatos, democratização dos serviços públicos, movimentos de mulheres, etc) quanto confirmam lideranças partidárias não majoritárias em relação à elite local (...). Esta posição secundária irá, progressivamente se modificando, do ponto de vista local, atraídos pelas direções que seus partidos vão tomando, não só em Minas, mas em todo o país” (2000, p. 139).

Esse processo de resistência ocorreu em consonância com o próprio contexto nacional em que emanava sinais de enfraquecimento do regime militar. Avritzer (1994) chega a afirmar que foi nesse momento que se pôde identificar a emergência da sociedade civil brasileira, que atuava autonomamente em relação às estruturas estatais. Isso ocorreu tanto nacionalmente quanto localmente o que Gramsci (1976) chamou de crise de hegemonia da classe dirigente.

Vale destacar que, na perspectiva gramsciana, o debate sobre o poder é feito de modo a compreender que este é relacional, isto é, não existem aqueles que detêm e os que são alijados, mas sim os que exercem de forma dominante ou hegemônica, isto é, de forma coercitiva ou de forma consentida (GRAMSCI, 1976).

Isso indica, conforme tratado anteriormente, que o processo de exercício do poder é colocado constantemente em disputa pela sociedade civil que busca subordinar intelectualmente o restante da sociedade, e de se apresentar como o segmento que representa e atende ao interesse coletivo obtendo, portanto, o consentimento e a adesão espontânea. (GRAMSCI, 1976). Gramsci (1976) “localiza o poder não apenas no Estado estrito – aparelho coercitivo – mas também em todas as “associações na vida civil”, onde se constrói e se disputa a hegemonia” (PEREIRA, 2012, p.10).

E sob tal lógica entende-se que “a sociedade civil é uma arena de conflitos não armados”. É onde classes e frações de classe disputam a direção moral e intelectual de uma sobre as outras. E a hegemonia é precisamente essa direção fazendo com que “embora relacionadas como já visto, sociedade política e sociedade civil têm materialidade própria” (PEREIRA, 2012, p.10). O poder está presente nas duas e a sua conquista e exercício significam, portanto, um trabalho processual e não um golpe de força em um momento específico.

É dessa forma que, na acepção gramsciana, se obtém a dominação consentida do conjunto da sociedade, a hegemonia, levando assim, as análises das relações sociais a uma nova perspectiva que foge de uma avaliação rasa do materialismo, vigente especialmente em sua época dominada pelo stalinismo, que meramente estabelecia que a infraestrutura determina a superestrutura. Gramsci (1976) eleva o papel da superestrutura e dá uma nova centralidade ao conceito de sociedade civil, bem como à ideologia como sua norteadora.

Essa visão anterior, conhecida enquanto “marxismo vulgar”, estabelece o poder, isto é, a questão da hegemonia e da dominação, sendo analisada tão somente pelo viés coercitivo, ou seja, onde o dominador se impõe exclusivamente pelo uso da força sobre os dominados. Essa leitura origina-se principalmente a partir da leitura feita por Lenin sobre o tema, e aborda a luta da classe operária pela hegemonia, como a luta pela tomada de assalto do poder e a instalação da chamada ditadura do proletariado, fazendo com que assim a relação de coerção vigente no chamado Estado burguês se mantivesse, porém em caminho inverso sob o domínio proletário (GRUPPI, 1978).

Gramsci (1976) desenvolve teoricamente, sem contrariar explicitamente Lenin, determinando que existem sociedades em que de fato o poder é exercido de forma exclusivamente coercitiva, porém existem também sociedades onde o exercício do poder e da liderança é consentido e exercido por uma classe dirigente, que impõe os seus padrões morais, intelectuais e filosóficos ao restante da coletividade. Tal exercício do poder e de liderança é denominado como política, e esses padrões morais e filosóficos nada mais são do que a ideologia (GRUPPI, 1978).

Dessa forma, fica clara a diferença entre Gramsci e Lenin, conforme demonstra Porteli (1977):

“o problema essencial para ele [Lênin] é a derrubada, pela violência, do aparelho de Estado: a sociedade política é o objetivo e, para atingi-lo, uma prévia hegemonia política é necessária: hegemonia política porque a sociedade política é mais importante, em suas preocupações estratégicas, do que a civil [...] Gramsci, ao contrário, situa o terreno essencial da luta contra a classe dirigente na sociedade civil: o grupo que a controla é hegemônico e a conquista da sociedade política coroa essa hegemonia, estendendo-a ao conjunto do Estado (sociedade civil mais sociedade política). A hegemonia gramscista é a primazia da sociedade civil sobre a sociedade política” (PORTELLI, 1977, p. 65).

E essa política, portanto, não é exercida apenas por representantes eleitos que ocupam cargos públicos. Pelo contrário, ela é exercida essencialmente pelo que Gramsci (1976) chama de intelectuais que atuam em organizações da sociedade civil, que atuam na disputa cotidiana pela hegemonização de sua ideologia, o que conseqüentemente submete o restante da sociedade aos seus preceitos e interesses, dessa forma, o conceito de hegemonia

se torna fundamental e amplia as possibilidades dessa categoria analítica, bem como a do marxismo como corrente de pensamento (GRUPPI, 1978). Portanto, a principal inovação analítica dessa nova premissa de inspiração marxista é que

“O conceito de hegemonia apresentado por Gramsci em toda sua amplitude, isto é, como algo que opera não apenas sobre a estrutura econômica e sobre a organização política da sociedade, mas também sobre o modo de pensar, sobre as orientações ideológicas e inclusive sobre o modo de conhecer (GRUPPI, 1978, p. 3).

Entretanto, devemos destacar que sendo a hegemonia a capacidade de se constituir alianças entre classes ou frações desta, que são as organizações da sociedade civil, de modo a guiar consentidamente o restante da sociedade, ela se torna suscetível a variações e a alterações em sua correlação de forças. Isto posto, identifica-se que hegemonia é algo instável e que os grupos que a exercem podem ser substituídos, de acordo com a dinâmica da política (GRUPPI, 1978). Por isso mesmo, ocorre o que o Gramsci (1976) denomina enquanto

“crise de hegemonia da classe dirigente, que ocorre ou porque a classe dirigente faliu em determinado grande empreendimento político pelo qual pediu ou impôs pela força o consentimento das grandes massas (...) ou porque amplas massas (...) passaram de repente da passividade a certa atividade e apresentaram reivindicações (GRAMSCI, 1976, p. 55).

Assim sendo, Gramsci (1976) atualiza a teoria marxista e amplia sua aplicação prática, indo para além de uma visão que hipertrofia o econômico, em detrimento dos demais aspectos da sociedade. Esse conceito alargado do autor italiano auxilia inclusive, sobretudo, nas análises que se seguirão, pois em uma perspectiva marxista, que discuta as relações de classe apenas no antagonismo proletariado x burguesia, e a disputa intrínseca entre esses, não haveria categorias suficientes para dar conta da realidade montes-clarense da década de 1980.

É à luz de tal perspectiva teórica que se entende o contexto em que se insere as elites rurais de Montes Claros. Elas, enquanto polo gravitacional de classe que possuía o controle dominante e hegemônico da municipalidade (tanto no poder executivo quanto no legislativo) ininterruptamente, por aproximadamente 150 anos, desde a elevação do Arraial das Formigas à condição de vila, com a formação da primeira Câmara Municipal, foram alijadas do poder na década de 1980, com a eleição de figuras estranhas aos arranjos tradicionais, quando ocorre a “crise de hegemonia da classe dirigente” (GRAMSCI, 1976, p. 55).

Dessa forma, o período da década de 1980 em Montes Claros produziu o cenário para uma nova configuração de forças onde o centro das disputas se deslocou, reorganizando o processo político e instaurando novas forças políticas com as novas lideranças conduzindo esse consenso moral que Gramsci (1976) entende enquanto hegemonia.

Por fim, essas lideranças surgem do renascimento do que Oliveira (2000) chamou de movimentos populares. Porém, se a categoria analítica mais adequada para a compreensão das disputas políticas locais era “coronelismo”, na década de 1980 ocorreu a ascensão de lideranças que trouxeram ao centro da análise teórica o conceito de “populismo” que permeia a política latino-americana desde o início do século XX.

4.4 Participação e Populismo(s) - aplicação ao caso montes-clarense

De antemão, é preciso destacar que “Populismo” é um conceito absolutamente controverso e polêmico, que gera profundos debates no universo acadêmico, tornando-se fundamental apresentar aqui sob qual teoria o conceito será tido como adequado para a leitura do caso montes-clarense.

Em primeiro lugar, cabe frisar que, em que pese esse conceito ser muito citado para identificar políticos e práticas latino-americanas, outros autores de outros continentes também o usaram dentro de sua visão política. Vladimir Lenin (1979), por exemplo, utilizava essa categoria visando identificar uma fração pequeno-burguesa do movimento social de seu país entre 1860 e 1870, que, apesar de autoproclamada como socialista, paradoxalmente não identificava no proletariado a principal força revolucionária e tampouco

acreditava serem as massas populares construtoras da história. Tal corrente no fim se desvinculou do movimento e se conciliou ao czarismo russo.

Além de Lênin (1979), outro importante teórico europeu que problematizou o assunto foi o italiano Norberto Bobbio em trabalho conjunto com outros autores, que concluíram ser este um conceito impreciso, ambíguo, confuso e contraditório. O populismo, de acordo com Bobbio et. al. (1986), é uma manifestação política que abstratamente tem como inspiração algo reificado enquanto o povo, contudo sem um desenvolvimento teórico.

Porém, apesar de esse conceito ter sido utilizado em outros contextos, é certamente na América Latina que ele se desenvolveu, e é mais profundamente objeto de reflexão, em especial no âmbito do debate teórico feito no Brasil, que muito contribuiu para o seu desenvolvimento. Atualmente, o populismo enquanto conceito é amplamente utilizado pelas ciências sociais, apesar das críticas que o consideram “consolidado por uma certa sociologia paulista”, mesmo reconhecendo que ele é de “grande impacto nas ciências humanas e na política brasileira” (AARÃO REIS, 2001).

Essa referência ao Estado de São Paulo é importante no sentido de se compreender como ocorre o desenvolvimento desse conceito, que de fato começou a ser objeto de investigação a partir dos intelectuais desse Estado e da sua política regional (GOMES, 2001). É a partir da criação do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), em São Paulo no ano de 1953, quando um grupo de estudiosos começaram a publicar o periódico “Cadernos do Nosso Tempo”, que se buscava teorizar sobre o surgimento do populismo na política brasileira, tendo o artigo “Que é o Ademarismo?”, de autor não identificado, publicado por essa revista, sido considerado pioneiro na discussão conceitual brasileira (GOMES, 2001, p.33).

Esse texto inaugurou os fundamentos que nortearam o debate conceitual sobre o populismo, ao estabelecer na atuação do ex-governador paulista Adhemar de Barros a existência de práticas clientelistas e personalistas, e que por essa junção o caracterizaria um populista, porém sem maior esforço de teorização. Contudo, foi aí que surgiu o estabelecimento das três características constitutivas do populismo, que seriam utilizadas por boa parte daqueles que se engajaram no esforço de aprofundar e de problematizar o conceito (GOMES, 2001).

A primeira característica vincula-se à ideia de que o populismo é um fenômeno de massas “vinculado à proletarização dos trabalhadores na sociedade complexa moderna”,

sendo, portanto, “indicativo de que tais trabalhadores não adquiriram consciência e sentimento de classe: não estão organizados e participando da política como classe” (GOMES, 2001, p. 34). A segunda característica vai no sentido de atribuir à classe dirigente perda de representatividade e poder, nos momentos de grande expansão do populismo. Finalmente, a terceira preconiza que a junção dos dois primeiros cria as condições que permitem o surgimento de um líder carismático que mobiliza essas massas sem consciência de classe, e exerce o poder perdido pelos dirigentes anteriores (GOMES, 2001).

Embora, aparentemente, não fosse a pretensão do autor, a identificação dessas três características possibilitam o estabelecimento de um claro diálogo com o conceito gramsciano já citado, de crise de representação da classe dirigente, visto que o próprio Gramsci (1976) o analisa sob o viés de uma liderança personalista, e demonstra também que esse exercício já havia sido feito por Nicolau Maquiavel, cinco séculos antes. A principal diferença é que, para os dois autores italianos, o “Príncipe” poderia ser de fato um homem que ascende por sua política personalista, mas também poderia ser um partido político (GRAMSCI, 1976).

“Para se traduzir em linguagem política moderna a noção de “príncipe”, da forma como ela se apresenta no livro de Maquiavel, seria necessário fazer uma série de distinções: “Príncipe” poderia ser um chefe de Estado, um chefe de governo, mas também um líder político que pretende conquistar um Estado ou fundar um novo tipo de Estado; nesse sentido, em linguagem moderna, a tradução de “Príncipe” poderia ser “partido político” (Gramsci, 1976, p. 102).

Portanto, se fossem analisados apenas esses três elementos, ficaria claro o enquadramento da situação de Montes Claros a partir da década de 1980 nessa categoria analítica, visão inclusive defendida por autores (não apenas por esses três elementos) como Oliveira (2000) e Ferreira (2002). Contudo, da forma como exposto, é perceptível que nesse momento houve uma apropriação com a recontextualização do cenário paulista do séc. XX.

Dessa forma, é necessário fazer uma análise crítica em torno desse conceito, da forma como foi utilizado nos debates acadêmicos, e na utilização da sua aplicação nesse caso específico de Montes Claros. Análise tal que parte do entendimento que uma das principais controvérsias que se encontra nesse conceito é a questão valorativa, conforme

defende os autores acima citados, e que é fruto especialmente dos embates políticos práticos que, muitas vezes, inserem uma carga fortemente pejorativa, assim como fora no caso paulista (GOMES, 2001).

Depois do desenvolvimento teórico do termo, a partir de São Paulo, o populismo foi estabelecido especialmente nos debates políticos que ocorreram no interior da sociedade. O termo foi cunhado para designar um político enganador, pois “são populistas os políticos que enganam o povo com promessas nunca cumpridas”, ou que se utilizam a “retórica fácil com a falta de caráter em nome de interesses pessoais” (GOMES, 2001, p. 31).

A origem desse caráter valorativo encontra-se muito vinculada a um interesse concreto da elite paulista, que via em Getúlio Vargas o arquétipo do populista, e do seu governo, principalmente, a partir de 1950, como exemplar de “democracia populista”. Dessa forma, as categorias utilizadas para analisar o ademarismo foram atualizadas e transportadas para o getulismo, e a conclusão era de que a ascensão do líder populista era, portanto, a prova definitiva de que o “o povo não sabe votar, ou em versão mais otimista, ainda não aprendeu a votar” (GOMES, 2001, p. 32).

Com efeito, o resultado concreto da capilarização dessa ideia no interior da sociedade foi o crescimento gradual de perspectivas que apregoavam ser razoável suprimir o voto, pela justificativa de que o povo não sabe votar. Esse crescimento possibilitou, inclusive, a derrubada do regime democrático em 1964, em nome da “boa política” (GOMES, 2001, p. 32).

Observa-se assim que a análise do populismo, portanto, nesse momento inseria-se em um contexto maior de um processo nacional mais amplo, que se convencionou determinar de nacional desenvolvimentismo, em que o Brasil realizava a transição de uma economia de base agrário-exportadora para uma de base urbano-industrial, fazendo com que o populismo fosse um epifenômeno desta (FERREIRA, 2001).

É a partir desse ponto que novos autores que se agruparam em torno desse tema, naquela que é conhecida como a primeira geração, dentre eles, destaca-se o professor da Universidade de São Paulo, Otávio Ianni (1989), ao afirmar que

“por um lado há o surgimento de populações recém-chegadas do mundo rural que não dispõem de condições psicossociais ou horizonte cultural para um adequado

comportamento urbano e democrático, por outro, a sociedade carece de instituições políticas sólidas, a exemplo de um sistema partidário” (IANNI, 1989, p. 56).

Assim, Ianni (1989) transformou o conceito em algo quase universal, algo que não fosse apenas uma categoria analítica brasileira ou latino-americana, mas como um aspecto inerente a uma fase intermediária de transformação capitalista (IANNI, 1989). Essa fase intermediária que, no caso brasileiro, se iniciou em 1945, com o fim do Estado Novo, e terminou, conforme Ianni (1989), com a eclosão do golpe de 1964, que foi inclusive o resultado do esgotamento desse modelo.

A primeira geração de teóricos, segundo a análise do estudioso do tema Jorge Ferreira (2001), conceituou o populismo, da seguinte maneira:

“o populismo ocorreu, sobretudo, a partir de 1945, pois com o fim do Estado Novo o país conheceu, no plano político, um mínimo de probidade nas eleições e, no plano econômico, uma industrialização mais consistente. Assim, o populismo, como uma ideologia pequeno-burguesa, procurou mobilizar politicamente “as massas” nos períodos iniciais da industrialização. Além disso, os assalariados não apresentavam a “consciência de classe” que caracterizava os trabalhadores providos de longas tradições de lutas, uma vez que as classes sociais ainda não tinham se configurado. Resumindo, a classe trabalhadora apresentava-se como “povo em estado embrionário”. São trabalhadores com escasso “treino partidário” e “tímida consciência de direitos”, o que os tornava “incapazes” de exercer influência sobre os políticos populistas” (FERREIRA, 2001, p. 69)

Esse entendimento poderia também ser transportado ao caso de Montes Claros na década de 1980, pois, apesar de ter sido em outro momento, a cidade teve a transição intensificada nas décadas de 1960 e 1970, devido ao advento da Sudene (OLIVEIRA, 1996).

Destaca-se que esse entendimento também se manteve naquela que ficou conhecida por segunda geração dos que trabalharam o conceito populismo, avançando sobre algumas questões controversas, como esse caráter universal, porém mantendo certas premissas, e tem em Francisco Weffort a sua principal referência, a partir da obra “O populismo na política

brasileira”, escrita para compor a revista *Les temps modernes*, à época dirigida pelo filósofo francês Jean Paul Sartre, que começou a desenvolver o tema teoricamente (GOMES, 2001).

A partir da leitura desse autor, se observa que o primeiro questionamento levantado era no sentido de afirmar que essa nova classe operária urbana poderia, sim, ser agente da história, indo contra a perspectiva de Ianni (1989), mas entendendo que ela possuía apenas certo grau de independência política (WEFFORT, 1989).

Weffort (1989) teceu então o entendimento de que no populismo se criava um “Estado de Compromisso” entre a liderança populista e as massas, consolidando, portanto, um estilo de governo atrelado a uma política de massa. Tal “Estado de compromisso” possui inspiração gramsciana, conforme demonstra Gomes (2001):

“Numa perspectiva teórica de sabor gramsciano, o autor proporrá o conceito, que terá largo trânsito, de Estado de compromisso, que é também um Estado de massas. Ou seja, a ideia do compromisso remeteria a duas frentes que estabeleceriam, ao mesmo tempo, seus limites e potencialidades. Um compromisso junto aos grupos dominantes, consagrando um equilíbrio instável e abrindo espaço para a emergência do poder pessoal do líder que passa a se confundir com o Estado como instituição; e um compromisso entre o Estado/Príncipe e as classes populares, que passam a integrar, de forma subordinada, o cenário político nacional. Estilo de governo e política de massas integrando o núcleo do que seria o populismo da política brasileira” (GOMES, 2001, p. 38).

A ideia central de Weffort (1989) através do estabelecimento do “Estado de Compromisso” prevê que o sucesso do populismo está vinculado a uma nova visão tripartida e se deve à repressão estatal, manipulação política e satisfação de algumas demandas da classe trabalhadora, o que remete à ideia do compromisso que cria o chamado pacto populista, que nada mais era do que a visão de que os trabalhadores, devido a tal satisfação, aceitariam a submissão política ao líder.

O que estava intrínseco, portanto, nessa perspectiva era uma crítica clara que ia além dos líderes populistas e alcançava a própria classe trabalhadora, entendida enquanto incapaz de desenvolver sua consciência de classe, submetendo-se ao jugo opressor devido apenas ao atendimento de algumas demandas secundárias (WEFFORT, 1989).

Há, portanto, um retorno à visão da antiga geração, que não entende a classe operária enquanto capaz de criar a história, pois “os setores populares não são concebidos como atores/sujeitos (...) mas sim como destinatários/objetos”, na medida em que as massas estariam sendo efetivamente “enganadas ou ao menos desviadas de uma opção consciente” (GOMES, 2001, p.39).

Essa crítica direcionada à classe trabalhadora, na verdade, é implicitamente voltada, pelo menos nessa perspectiva teórica, àqueles que supostamente deveriam dirigi-la, isto é, o movimento sindical, desenvolvendo assim aquilo que seria a chamada teoria do cupulismo, que explicaria o porquê da passividade da classe trabalhadora frente à liderança populista.

O cupulismo preconiza que os trabalhadores seriam “reféns das políticas ditadas pelas suas lideranças”, dessa forma, ou eram pelegas, isto é, ligadas ao regime varguista e ao PTB, ou eram dos partidos comunistas que cometiam o erro de se aliar aos sindicatos petebistas, o que explicaria inclusive a sua incapacidade de resistência frente ao golpe de 64 (COSTA, 1999, p. 90).

Outra ideia também claramente exposta na literatura das primeiras gerações que defendem o ideário clássico do populismo, que critica implicitamente a ausência de consciência de classe dos trabalhadores, será a que propõe a existência de um caráter messiânico do líder populista. A filósofa Marilena Chauí (2000), também oriunda da Universidade de São Paulo, analisa que o populismo possui suas origens em raízes “teológico-políticas”, em que “há uma relação de feedback entre mitologia e sociedade, sociedade e mitologia” (CHAUÍ, 2000, p. 27), tendo assim uma relação em que, necessariamente, exista um ser superior (o líder populista) e um inferior (o povo), o que estaria criando “obediência” entre eles, tal qual na perspectiva teológica.

Chauí (2000) vai além e desenvolve as seis características fundamentais dessa teologia populista: 1) ausência de mediações políticas; 2) existência de uma relação de tutela; 3) existência de um poder transcendental; 4) ocorrência da dominação de tipo carismática nos moldes metodológicos weberianos; 5) exercício de poder autocrático; 6) o que cria como resultado a ausência de democracia, visto que, “sendo despótico, teológico e autocrático, o poder populista é uma forma de autoritarismo” (CHAUÍ, 2000, p. 20).

Portanto, a teoria do populismo brasileiro em sua visão clássica, com as duas primeiras gerações bem como seus adeptos, aponta que, em maior ou menor medida, este somente foi possível porque existia uma classe operária passiva, em um determinado

período histórico, ou seja, entre 1945 e 1964, desarticulada e tutelada pelo Estado, devido à satisfação de algumas demandas pontuais. Como já dito, é factual que essa visão encontre vários adeptos no âmbito da academia, porém também seja duramente criticada nesse mesmo ambiente (GOMES 2001).

Uma das críticas que primeiramente surgiu atingindo em cheio a credibilidade desse conceito em sua visão clássica foi a completa flexibilidade com a qual ele foi utilizado, pois essa categoria, da forma como foi constituída, abrangeu lideranças das mais variadas matrizes ideológicas, já que políticos tão diferentes entre si, como Getúlio Vargas e Jânio Quadros, foram definidos como populistas (GOMES, 2001).

Destaca-se ainda que a falta de precisão do termo possibilitou o seu transporte a outros períodos históricos, como, por exemplo, Evelina Oliveira (2000) e Marcelo Ferreira (2002) fizeram no caso montes-clarense da década de 1980, utilizando as demais premissas de Ianni (1989) e Weffort (1989), e também como na obra de Saes (1994) que preconiza a “reemergência do populismo” no Brasil durante a década de 1990 (GOMES, 2001, p. 46).

Porém, certamente, este não seria o principal problema em relação às características teóricas do “populismo”, visto que transportar um conceito para outros momentos históricos é um exercício de reavivá-lo, de oxigená-lo. O principal problema dessa categoria é a que prevê como condição *sine qua non* a existência de um povo apático, passivo e manipulado, que não tem capacidade de criar a própria história.

Essa crítica, sim, possui maior consistência, e se intensifica a partir das discussões acadêmicas na década de 1980, envoltas em uma nova inspiração marxista encontrada principalmente na obra do autor inglês Edward P. Thompson (GOMES, 2001). Isso posto, se entende a necessidade de revisão das análises sobre o populismo em Montes Claros, em especial da forma como o entendem Oliveira (2000) e Ferreira (2002) a partir das premissas clássicas de Weffort (1989) e Ianni (1989).

Em Oliveira (2000) a referência se dá quando esta autora afirma que “a organização do poder no Norte de Minas inibe, pelo autoritarismo oligárquico, pela política dos coronéis e ainda através de lideranças populistas, a expressão dos interesses populares” (OLIVEIRA, 2000, p. 127). Ferreira (2002), por sua vez, demonstra se embasar nos “referenciais teóricos” de Ianni (1989) e Weffort (1989), para buscar compreender a realidade montes-clarense “a partir do final da década de 1970” (FERREIRA, 2002, p. 12).

A observação da evolução desses dois elementos permite identificar um terceiro na configuração das relações políticas em Montes Claros a partir do final da década de 1970: a participação dos setores populares nos negócios públicos via políticas sociais, que se convencionou chamar no Brasil de “populismo”.

“O termo “populismo” nos permite abordá-lo de várias formas. A primeira é a sua construção como elemento que surge nos períodos de crise política e econômica, no qual o pacto social/político e a emergência das massas urbanas requerem um novo tipo de liderança, pautada no indivíduo dotado de qualidades de oratória capaz de seduzir as massas e, ao mesmo tempo, controlá-las. Essa análise (...) tem como referenciais teóricos básicos as obras de Octávio Ianni e Francisco Corrêa Weffort” (FERREIRA, 2002, págs. 11-12)

A crítica que entendo como justa aponta que o grave problema dessa visão clássica é que, inspirada em certo marxismo, invoca uma visão teleológica da classe trabalhadora que, de modo determinista, teria um caminho natural a seguir, a partir do desenvolvimento da consciência de classe, que seria a revolução socialista, e assim qualquer coisa diferente disso seria um desvio (inaceitável para muitos desses marxistas) desse caminho (FERREIRA, 2001).

O povo era, portanto, desviado desse caminho pela manipulação que o envolvia em novas perspectivas, pelo simples atendimento, ou satisfação, de determinadas demandas materiais, como, por exemplo, os direitos trabalhistas garantidos na era Vargas (FERREIRA, 2001).

Na ótica thompsoniana ocorre a desmitificação desse tal caminho natural e enxerga como norteador da ação os aspectos do vivido, isto é, a experiência de homens e mulheres que vinham “de baixo”, e essa era fruto de ações conscientes de sujeitos ativos que interferiam nos seus destinos, contestando de maneira cabal qualquer ideia de que eram meramente conduzidos. Para Thompson (1981),

“os homens e mulheres também retornam como sujeitos, dentro deste termo [experiência] – não como sujeitos autônomos, “indivíduos livres”, mas como pessoas que experimentam suas situações e relações produtivas determinadas

como necessidades e interesses e como antagonismos, e em seguida “tratam” essa experiência em sua *consciência* e sua *cultura* (...) das mais complexas maneiras (...) e em seguida (...) agem, por sua vez, sobre sua situação determinada” (1981, p. 182).

Quando exposta dessa forma, fica clara a crítica de Thompson (1981) em relação à validade efetiva do marxismo estruturalista, que vê apenas no aspecto estrutural o que determinava as condutas da classe operária, e vê na experiência, e conseqüentemente na cultura, outra maneira de atingir sua consciência.

Para Thompson (1987) a classe operária possuía sim uma racionalidade em seus movimentos, se tornando sujeito ativo da história, e desenvolvendo suas estratégias de modo a atingir seus objetivos, retirando, de certa forma, essa centralidade dada ao aspecto manipulador dessa relação com a elite, pois “quando alguns homens, como resultado de experiências comuns (herdadas ou partilhadas) sentem e articulam a identidade de seus interesses entre si, e contra outros homens cujos interesses diferem (e geralmente se opõem) dos seus” (THOMPSON, 1987, p. 9).

Contudo, o autor não analisava de maneira ingênua essa relação. Pelo contrário, observava que essas estratégias se davam em um contexto de força desigual, havendo então momentos de avanço e momentos de recuo, mas em ambas as situações eles ocorriam devido a uma compreensão estratégica, que não era fruto de teorização, mas sim do efetivamente vivido, que era para o autor nada mais que a luta de classes. Não era a consciência que precedia a luta de classes, mas sim o oposto, e a classe trabalhadora atuava nessa luta com as armas que acreditava ter em suas mãos (THOMPSON, 1987).

Essa nova lógica realiza uma virada na análise marxista e altera profundamente a maneira com que se analisa a situação da classe trabalhadora, fenômeno este que também ocorre no Brasil e produz como resultado uma nova visita ao conceito de populismo, transformando os estudos acerca da classe trabalhadora, analisando não mais as lideranças, os sindicatos e os partidos, e sim os trabalhadores, inclusive e principalmente, aqueles que não atuavam dentro dessas organizações (COSTA, 2001).

Não sendo mais a classe trabalhadora uma massa amorfa que era conduzida passivamente, não há também como se sustentar a ideia da manipulação, assim aquela

satisfação de determinadas demandas da classe trabalhadora, não é por mera vontade do líder de então, mas sim pela pressão ativa e consciente dos trabalhadores (COSTA, 2001).

Portanto, nesse momento coube dar nova significação ao termo populismo. Segundo Silva e Costa (2001) as análises de Thompson (1987) serviriam para “reproblematizar os anos populistas” (2001, p. 224), opinião compartilhada por Fortes (2010), para quem essa perspectiva possibilitou que o conceito de populismo denotasse uma nova significação que representasse “uma ênfase no protagonismo popular, uma perspectiva democrática radical (mas ainda não socialista)”, de modo que possibilitasse a essa categoria validade, porém, descartando completamente a ideia de “manipulação ou de desvio de uma consciência política ideal” (2010, p. 190).

O populismo, sob tal ótica, deixa de ser um “fenômeno de fora para dentro (...) ou uma ideologia que implicaria manipulação externa” e passa a ser entendido como um “sistema político, ou seja, uma conjugação complexa e sofisticada de interesses e disputas entre atores desiguais”, contudo, sempre tendo em mente a constante necessidade da “reciprocidade e negociação, na qual as classes populares estiveram presentes de forma decisiva” (DUARTE e FONTES, 2004, pp. 111 - 112).

O populismo, portanto, renova-se enquanto conceito e deixa de ser “a expressão do atraso de uma classe dominada” e torna-se a “expressão do momento em que o poder articulatório desta classe se impõe hegemonicamente sobre o resto da sociedade” (LACLAU, 1979, p. 201).

É partir dessas premissas vinculadas ao pensamento thompsoniano que entendo correto o enquadramento do caso de Montes Claros, especialmente a partir na década de 1980, na categoria de populismo.

4.5 O Conselho Municipal de Assistência Social

Todo o país vive em um cenário de transição política na década de 1980 e seus reflexos são perceptíveis em Montes Claros. Momento em que ocorre a ascensão populista, que substituiu gradualmente a hegemonia dos Coronéis que, por ter sido construída por mais de um século, ainda permaneceu em grande medida como tradição autoritária, característica que permeou as análises acerca da instituição e desenvolvimento da atuação do Conselho

Municipal de Assistência Social enquanto organismo de participação da sociedade na gestão municipal e, a partir da perspectiva teórica participacionista, avalio em que grau o processo democrático ocorre nessa instância e em que medida é possível a continuidade da disputa da hegemonia para além da vontade da chefia do executivo.

Montes Claros, como já visto nas páginas anteriores, possui uma forte tradição de lideranças vinculadas à grande fazenda, garantindo que a elite agropecuária que historicamente dominou o cenário político local transformasse o processo eleitoral em uma disputa intraclasse, no qual, independentemente de quem fosse o vencedor, os fazendeiros se manteriam no poder e seus interesses seriam priorizados, em detrimento de outros interesses de outras classes.

Dessa maneira, esse processo gerou uma permanência ininterrupta de “coronéis” durante 150 anos (1832-1982) à frente da chefia da municipalidade, que, amparados pelo que Oliveira (2000) denominou de política de compromissos com a elite estadual, impediu o desenvolvimento da representação de outros segmentos.

O mando dos coronéis perpassou regimes democráticos e ditatoriais, sendo poucas vezes contestado. Eles (os coronéis), dispendo dos recursos públicos, foram se fortalecendo de modo a, inclusive, chegar a um pleito eleitoral na década de 1960, sem que ninguém ousasse se candidatar contra a candidatura oficial da sua classe, que era a de um ex-presidente da Sociedade Rural, a principal entidade de defesa dos interesses do setor (OLIVEIRA, 2000).

Apesar disso, tal cenário começa a se modificar através do processo de urbanização intensificado pelo advento da Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste, que trouxe vários trabalhadores rurais para Montes Claros, seja pela expectativa do emprego, seja principalmente pela expropriação de suas pequenas propriedades rurais, o que foi possibilitado pelo caráter autoritário do regime implantado a partir de 1964, que reprimia qualquer tentativa de resistência. (OLIVEIRA, 2000).

Com efeito, a periferia da cidade foi amplamente ocupada por esses trabalhadores, inicialmente desarticulados e desprovidos de qualquer infraestrutura. Foi somente no final da década de 1970 que eclodiu em maior intensidade as articulações e organizações das camadas populares, através da luta classista do movimento sindicalista, do movimento estudantil e de associações comunitárias. Esse foi o cenário propício para o crescimento de

lideranças populistas, que a partir da década de 1980 assumem o executivo municipal. (OLIVEIRA, 2000).

Foi nesse contexto que ocorreu a transição democrática em Montes Claros. As mudanças advindas da nova Constituição de 1988, que se tornam referenciais para toda a administração pública, em todas as esferas, influenciaram essa cidade que historicamente não possuía tradição de expressões autônomas de atuação popular. A história das reivindicações das classes populares foi fortemente permeada por práticas clientelistas, especialmente no que tange à política assistencial.

Apesar de a Constituição ter estabelecido os novos parâmetros e diretrizes para a gestão da Assistência Social em 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social ter sido promulgada em 1993, somente quatro anos depois que foi criado o Conselho Municipal da Assistência Social de Montes Claros (CMAS) através da Lei 2.479, que seria alterada pelas leis de Nº 2.853, de 14 de Julho de 2000; Lei de Nº 2.932, de 07 de Maio de 2001 e Lei de Nº 3.037, de 21 de agosto de 2002, e finalmente pela Lei 4.923, de 08 de setembro de 2016.

O Conselho possui atuação regular desde esse momento atendendo os pressupostos que estabeleceram a LOAS e possuía como atribuição, segundo seu artigo 1º da Lei 4923/2016, sua última alteração, os seguintes pontos:

“I Aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual de Assistência Social, a Política Nacional de Assistência Social, com a Lei Federal nº 12.435/2011, que altera a Lei Orgânica de Assistência Social – Lei 8.742/1993 e regulamenta o Sistema Único de Assistência – SUAS, e com diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, acompanhando a sua execução;

II – Aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar o plano Municipal de Assistência Social, e acompanhar sua execução;

III – Zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades e efetiva participação dos segmentos de representação no conselho;

IV – Normatizar as ações e regulamentar a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo, dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências;

V – Aprovar, acompanhar, avaliar e fiscalizar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos

próprios quanto os oriundos da esfera de governo estadual / federal, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social;

VI – Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados nas políticas de Assistência Social Nacional, Estadual e Municipal;

VII – Apreciar e acompanhar o Plano de Capacitação de Recursos humanos para área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB- SUAS) e de Recursos Humanos e acompanhar a sua execução (NOB-RH/SUAS);

VIII – Inscrever, fiscalizar e adotar as medidas cabíveis com relação ao cancelamento da inscrição de entidades e organizações de assistência social de âmbito municipal e propor ao Conselho Nacional de Assistência Social o cancelamento de registro das mesmas que incorrem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da LOAS, e em irregularidade na aplicação dos recursos que lhe forem repassados pelos poderes públicos;

IX – Acompanhar o alcance dos resultados dos acordos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da Política Municipal de Assistência Social, para a proteção Social Básica e Especial;

X – Propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios e serviços;

XI – Apreciar e aprovar, quando necessário, o Relatório Anual de Gestão;

XII – Ter ciência dos instrumentos de Informação e Monitoramento instituídos pelo governo estadual e federal;

XIII – Aprovar o Plano de Ação e o Demonstrativo Sintético físico-financeiro anual do governo federal no sistema SUAS/WEB;

XIV – Aprovar o Plano de Serviços e o Demonstrativo Anual Físico-financeiro da Execução da Receita e das Despesas do Governo Estadual no SIGCON – MG;

XV – Convocar, num processo articulado com a Conferência Estadual e Nacional, a Conferência Municipal de Assistência Social, bem como aprovar as normas de funcionamento da mesma e constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno;

XVI – Encaminhar a deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos.

XVII – Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família (PBF);

XVIII – Fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família – IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGD SUAS;

XIX – Planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3% (três por cento) dos recursos do IGD PBF e do IGD SUAS destinados ao desenvolvimento das atividades do Conselho;

XX – Participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentária, Plano Plurianual e Lei Orçamentária Anual no que se refere à Assistência Social, bem como o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações da Política de Assistência Social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social;

XXI – Aprovar o termo de aceite da expansão dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, objetos de cofinanciamento e acompanhar a sua execução;

XXII – Estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa de garantia de direitos;

XXIII – Estimular e acompanhar a criação de espaços de participação popular no SUAS;

XXIV – Divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais;

XXV – Acionar o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais;

XXVI – Elaborar e publicar seu Regimento Interno, o conjunto de normas administrativas definidas pelo Conselho, com objetivo de orientar o seu funcionamento” (MONTES CLAROS, 2016).

O artigo segundo da mesma Lei municipal, 4923/2016, estabeleceu a seguinte composição:

“I – 03 (três) representantes da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social; II – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação; III – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde; IV – 01 (um) representante da Procuradoria Jurídica; V – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Finanças; VI– 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Planejamento e

Gestão; VII – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Esporte, Cultura e Lazer; VIII – 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Defesa Social. § 1º – Em caso de alteração da nomenclatura das Secretarias Municipais, descritas neste artigo, deve-se optar pela primazia da intersetorialidade com a Política de Assistência Social. § 2º – Dos representantes da Sociedade Civil I – 04 (quatro) representantes dos usuários ou de organização de usuários da assistência social; II – 03 (três) representantes de entidades e organizações de assistência social; III – 03 (três) representantes de entidades de trabalhadores do SUAS” (MONTES CLAROS, 206).

A partir dessa alteração legal em 2016 não houve mudanças significativas na composição conselheira, conforme se pode observar a partir dos dados da gestão em curso anterior à mudança e posterior a ela.

Os dados do período de 2014 à 2017 se destacam visto que fazem parte do quadriênio do “Pacto pelo Aprimoramento do SUAS” definido pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em sua 124ª reunião ordinária que estabeleceu as Prioridades e Metas para a gestão municipal para o quadriênio 2014/2017 (BRASIL, 2015).

Tal definição seguiu o determinado pelo artigo 24 da Norma Operacional Básica (Resolução CNAS 33/2012) - SUAS promulgada em 2012 que compreende:

- I – definição de indicadores;
- II – definição de níveis de gestão;
- III – fixação de prioridades e metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- IV – planejamento para o alcance de metas de aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do Suas;
- V – apoio entre a União, os Estados, o Distrito Federal e o Municípios, para o alcance das metas pactuadas; e
- VI – adoção de mecanismos de acompanhamento e avaliação (2012, p.27).

Os dados referentes ao Conselho Municipal da Assistência Social de Montes Claros levantados do período, portanto, enquadram-se em um esforço deliberado de melhoria da Gestão.

4.6 O CMAS visto através do CENSO SUAS

Desde 2007 foi criado um importante instrumento de monitoramento e avaliação da gestão do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que foi o seu Censo. Segundo documentos oficiais o CENSO SUAS possui os seguintes objetivos:

“Aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população;• Produzir dados oficiais e confiáveis sobre a implementação da política de assistência social no país;• Identificar avanços, limitações e desafios da institucionalização do SUAS;• Propiciar meios para que gestores e técnicos do SUAS avaliem a execução das ações e apontem aperfeiçoamentos necessários com base em avaliações e pactuações realizadas entre os três entes da federação, fomentando a cultura de planejamento;• Fornecer informações que permitam ao poder público dar transparência e prestar contas de suas ações à sociedade” (BRASIL, 2012, p.4).

O Censo é preenchido anualmente e possui um espaço específico para a submissão das informações relativas aos Conselhos Municipais de Assistência Social. Os dados são públicos e acessíveis através do endereço eletrônico <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo> e lá estão disponíveis atualmente as informações relativas apenas ao período de 2010 a 2017.

No ano de 2010 o questionário de informações que os conselhos precisavam responder era composto por 7 blocos; Bloco 1 – Identificação do Conselho; Bloco 2 – Lei de Criação, Regimento Interno e Legislações; Bloco 3 – Orçamento e infraestrutura do Conselho; Bloco 4 – Secretaria executivo; Bloco 5 – Dinâmica de funcionamento; Bloco 6 – Composição; Bloco 7 – Conselheiros (BRASIL, 2010).

Já o de 2017 foi ampliado e possuía 11 blocos; Bloco 1 – Identificação do Conselho; Bloco 2 – Regulação; Bloco 3–Infraestrutura do Conselho; Bloco 4 – Secretaria executiva; Bloco 5 – Orçamento dos conselhos; Bloco 6 – Conferências de Assistência Social; Bloco 7 - Dinâmica de funcionamento; Bloco 8 – Rede Socioassistencial; Bloco 9 – Composição do

Conselho; Bloco 10 – Conselheiros; Bloco 11 – Responsável pelo Preenchimento (BRASIL 2017).

Esse conjunto de informações submetidas por todos os Conselhos de Assistência possibilitam um amplo conjunto de dados que permitem dissecar a estrutura desses conselhos em todo o país o que auxilia a localizar em que estágio se encontra o de Montes Claros em termos comparativos.

O Censo divide os municípios brasileiros segundo o seu tamanho populacional. Inicialmente a Política Nacional de Assistência Social de 2004 criou 5 portes para enquadramento dos municípios brasileiros: 1. Pequeno Porte I (até 20.000 hab.) 2. Pequeno Porte II (de 20.001 a 50.000 hab.) 3. Médio Porte (de 50.001 a 100.000 hab.) 4. Grande Porte (de 100.001 a 900.000 hab.) 5. Metrópolis (mais de 900.000 hab.) (BRASIL,2004).

O mapa disponibilizado na Figura 6 apresenta a distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional com base na estimativa da população de 2015 facilitando a observação e a capacidade de comparação.

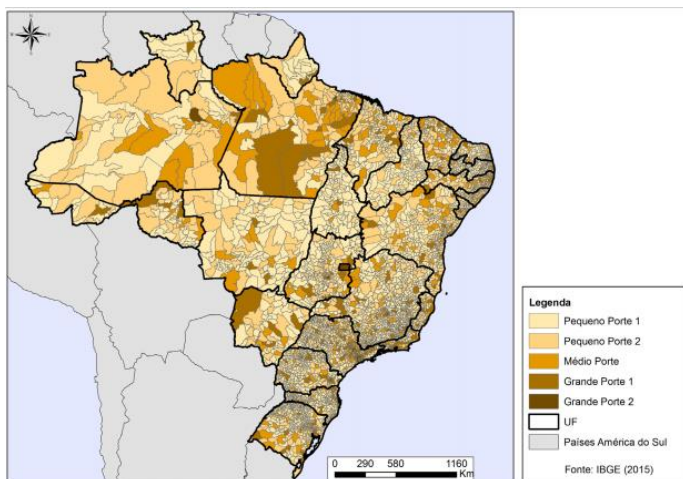


Figura 6. Mapa da distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional. Estimativa populacional brasileira de 2015 segundo o IBGE.

Fonte: “MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME - SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas” (2015).

Após 10 anos da PNAS o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a fome, em novo documento oficial denominado “SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas” (2015) o governo federal propôs a realização de subdivisões no contexto dos portes dos municípios para a classificação e subclassificação em portes da população por municípios dispostos no quadro da Figura 7.

CLASSES	SUBCLASSIFICAÇÕES
Pequeno Porte 1 (até 20.000 hab.)	PP1a até 2.500 hab. PP1b de 2.501 a 5.000 hab. PP1c de 5.001 a 7.500 hab. PP1d de 7.501 a 10.000 hab. PP1e de 10.001 a 15.000 hab. PP1f de 15.001 a 20.000 hab.
Pequeno Porte 2 (20.001 a 50.000 hab.)	PP2a de 20.001 a 40.000 hab. PP2b de 40.001 a 50.000 hab.
Médio Porte (50.001 a 100.000 hab.)	PMa de 50.001 a 75.000 hab. PMb de 75.001 a 100.000 hab.
Grande Porte 1 (100.001 a 900.000 hab.)	GP1a de 100.001 a 300.000 hab. GP1b de 300.001 a 600.000 hab. GP1c de 600.001 a 900.000 hab.
Grande Porte 2 (de 900.001 hab a)	GP2a de 900.001 a 1.500.000 hab. GP2b 1.500.001 a 2.500.000 hab. GP2c 2.500.001 a 3.500.000 hab. GP2d de 3.500.001 hab a 8.000.000 hab. GP2e mais de 8.000.000 hab.

Figura 7. Quadro da classificação e subclassificação em portes da população dos municípios.

Fonte: “MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME - SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas” (2015).

A implantação dessas subdivisões visou alcançar um quadro mais claro da ampla diversidade existente no conjunto dos 5.570 municípios brasileiros, em comparação à antiga divisão em apenas 5 categorias por entender que ela não era suficiente.

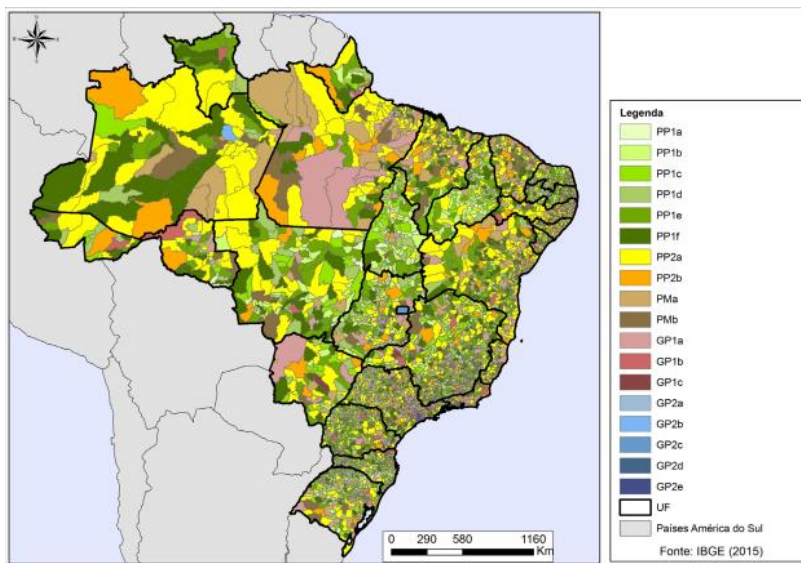


Figura 8. Mapa da distribuição dos municípios brasileiros por porte populacional desagregado em subclassificações. Estimativa populacional de 2015 segundo o IBGE.

Fonte: “MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME - SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas” (2015).

Os mapas acima dão uma boa dimensão da diversidade existente no país de acordo com o novo critério adotado de maiores subclassificações. Em números percentuais e absolutos a tabela abaixo demonstra, conforme dados populacionais de 2015, a quantidade de cidades que se enquadram em cada categoria de porte, bem como a quantidade e o percentual da população que habita em cada tipo de município.

PORTE PROPOSTO 2015	TIPO	MUNICÍPIOS			POPULAÇÃO ESTIMADA 2015		
		Nº	% PORTE	% PAÍS	Nº	% PORTE	% PAÍS
Pequeno Porte 1	PP1a	253	6,6%	4,5%	509.461	1,6%	0,2%
	PP1b	984	25,7%	17,7%	3.679.990	11,3%	1,8%
	PP1c	748	19,6%	13,4%	4.623.457	14,3%	2,3%
	PP1d	465	12,2%	8,3%	3.989.678	12,3%	2,0%
	PP1e	829	21,7%	14,9%	10.142.238	31,3%	5,0%
	PP1f	545	14,3%	9,8%	9.489.803	29,3%	4,6%
Pequeno Porte 1 Total		3.824	68,7%	68,7%	32.434.627	15,9%	15,9%
Pequeno Porte 2	PP2a	922	84,5%	16,6%	25.639.317	77,4%	12,5%
	PP2b	169	15,5%	3,0%	7.472.664	22,6%	3,7%
Pequeno Porte 2 Total		1.091	19,6%	19,6%	33.111.981	16,2%	16,2%
Médio Porte	PMa	229	65,2%	4,1%	13.825.056	56,8%	6,8%
	PMb	122	34,8%	2,2%	10.502.385	43,2%	5,1%
Médio Porte Total		351	6,3%	6,3%	24.327.441	11,9%	11,9%
Grande Porte 1	GP1a	218	76,0%	3,9%	35.941.916	51,6%	17,6%
	GP1b	52	18,1%	0,9%	21.257.556	30,5%	10,4%
	GP1c	17	5,9%	0,3%	12.518.820	18,0%	6,1%
Grande Porte 1 Total		287	5,2%	5,2%	69.718.292	34,1%	34,1%
Grande Porte 2	GP2a	8	47,1%	0,1%	9.961.751	22,2%	4,9%
	GP2b	3	17,6%	0,1%	5.554.249	12,4%	2,7%
	GP2c	4	23,5%	0,1%	10.929.662	24,3%	5,3%
	GP2d	1	5,9%	0,0%	6.476.631	14,4%	3,2%
	GP2e	1	5,9%	0,0%	11.967.825	26,7%	5,9%
Grande Porte 2 Total		17	0,3%	0,3%	44.890.118	22,0%	22,0%
Brasil		5.570	100,0%	100,0%	204.482.459	100,0%	100,0%

Figura 9. Quadro da classificação e subclassificação da agregação por porte populacional dos municípios. Estimativa populacional de 2015 segundo o IBGE.

Fonte: “MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME - SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas” (2015).

A partir das categorizações observadas no quadro da Figura 9, o Município de Montes Claros enquadra-se no grupo de Cidades de Grande Porte 1 (B), subclassificação que em 2015 possuía 52 cidades. É um critério importante visto que ele é utilizado nos processos de enquadramento para avaliação dos indicadores estabelecidos pelo governo para monitorar o andamento da política como um todo, bem como do Conselho mais especificamente.

O processo de “aprimoramento” estabelecido pelo “Pacto pelo Aprimoramento do SUAS” definido pela Comissão Intergestores Tripartite (CIT) em sua 124ª reunião ordinária que estabeleceu as prioridades e metas para a gestão municipal para o quadriênio 2014/2017, mensurou a qualidade dos conselhos e seguiu critérios vinculados ao porte dos municípios, através do Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social, ID Conselho (BRASIL, 2015).

4.6.1 ID Conselho - medição nacional do desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social

A partir da experiência exitosa no processo de melhoria contínua dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) com o estabelecimento do Indicador de Avaliação (IDCRAS) instaurado em 2007, a Norma Operacional Básica (NOB-SUAS 2012) estabeleceu os critérios estruturados “como um indicador sintético, ou seja, formado por uma composição de variáveis para aferir o desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social” (BRASIL, 2017, p. 01) que somente foram implementados a partir dos dados do Censo SUAS de 2014.

O indicador relativo à avaliação dos Conselhos é estabelecido a partir de “três dimensões, e para fundamentar a construção do Indicador e escolher as variáveis mais adequadas para medir o desenvolvimento”. A definição dos critérios seguiu normativas estabelecidas pela Secretaria Nacional de Assistência Social e do Conselho Nacional de Assistência Social além de “orientações técnicas (do MDS e de outros órgãos, como o Tribunal de Contas da União) que auxiliaram a construir uma gradação de requisitos em cada dimensão” (BRASIL, 2017, p. 01).

“o IDConselho foi construído de forma a agrupar as variáveis em três dimensões: I - Estrutura administrativa, II - Dinâmica de funcionamento; e III - Composição do Conselho. Cada dimensão varia entre 1 (menor desenvolvimento) e 5 (maior desenvolvimento), e as informações que as compõem são extraídas dos questionários coletados no Censo SUAS. O IDConselho final será igual à média do resultado das três dimensões: $IDConselho = (Estrutura\ Administrativa + Dinâmica\ de\ funcionamento + Composição\ do\ Conselho)/3$. (BRASIL, 2017, p. 03).

Nível	Requisitos	
5	<ul style="list-style-type: none"> • Possui previsão de recursos específicos na Lei Orçamentária Anual; • Utiliza para as despesas de seu funcionamento o mínimo de 3% do IGD • Uma ou mais salas de uso exclusivo • Possui Secretaria Executiva 	
	<i>Grande Porte e Metrópole</i>	<i>Pequeno Porte I, Pequeno II e Médio</i>
	<ul style="list-style-type: none"> • Kit equipamento (veículo exclusivo ou compartilhado; mais de um computador conectado a internet) • Telefone de uso exclusivo do Conselho • O Secretário Executivo é exclusivo do Conselho de Assistência Social; 	<ul style="list-style-type: none"> • Kit equipamento (veículo exclusivo ou compartilhado; mais de um computador conectado a internet) • Telefone de uso exclusivo OU compartilhado
4	<ul style="list-style-type: none"> • Possui previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual OU Utiliza para as despesas de seu funcionamento o mínimo de 3% do IGD • Possui Secretaria Executiva • Mais de um computador conectado a internet • Telefone de uso exclusivo OU compartilhado • Uma ou mais salas de uso exclusivo 	
3	<ul style="list-style-type: none"> • Possui previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual OU Utiliza para as despesas de seu funcionamento o mínimo de 3% do IGD • Possui Secretaria Executiva • Mais de um computador conectado a internet • Telefone de uso exclusivo OU compartilhado • Uma ou mais salas de uso exclusivo OU compartilhado 	
2	<ul style="list-style-type: none"> • Possui previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual OU Utiliza para as despesas de seu funcionamento o mínimo de 3% do IGD • Uma ou mais salas de uso exclusivo OU compartilhado • Possui Secretaria Executiva 	
1	<ul style="list-style-type: none"> • NÃO possui previsão de recursos na Lei Orçamentária Anual OU • NÃO utiliza para as despesas de seu funcionamento o mínimo de 3% do IGD OU • NÃO possui sala (exclusiva ou compartilhada) OU • NÃO possui Secretaria Executiva 	

Figura 10. Quadro da Dimensão 1: “Estrutura Administrativa”.

Fonte: Brasil (2017, p. 03).

Observa-se de maneira didática que a dimensão descrita no quadro da Figura 10 estabelece os critérios para a obtenção do “nível”, que se trata da nota ou conceito, que obedece a ordem decrescente de 5(melhor nível) a 1(pior nível). Nessa dimensão para o nível 5 há uma diferença apenas para municípios de pequeno e grande porte/metrópole.

Nível	Requisitos
5	<ul style="list-style-type: none"> • Realizou 10 ou mais reuniões plenárias no ano anterior (ordinárias e extraordinárias) • Possui Regimento Interno • Deliberou sobre o orçamento do executivo • Deliberou sobre o Plano de Assistência Social • É instância de Controle Social do Bolsa Família • Acompanha o cumprimento de deliberações da Conferência Municipal • Fiscaliza os serviços, programas e projetos da rede pública e privada (OU fiscaliza somente a rede pública quando não existe rede privada) • Realiza reuniões/ações de mobilização ou descentralizadas ou ampliadas
4	<ul style="list-style-type: none"> • Realizou 8 ou mais reuniões plenárias no ano anterior (ordinárias e extraordinárias) • Possui Regimento Interno • Deliberou sobre o orçamento do executivo • Deliberou sobre o Plano de Assistência Social • É instância de Controle Social do Bolsa Família • Acompanha o cumprimento de deliberações da Conferência Municipal
3	<ul style="list-style-type: none"> • Realizou 6 ou mais reuniões plenárias no ano anterior (ordinárias e extraordinárias) • Possui Regimento Interno • Deliberou sobre o Plano de Assistência Social • Acompanha o cumprimento de deliberações da Conferência Municipal
2	<ul style="list-style-type: none"> • Realizou 6 ou mais reuniões plenárias no ano anterior (ordinárias e extraordinárias) • Deliberou sobre o Plano de Assistência Social
1	<ul style="list-style-type: none"> • Realizou 6 ou mais reuniões plenárias no ano anterior (ordinárias e extraordinárias) OU • NÃO deliberou sobre o Plano de Assistência Social

Figura 11. Quadro da Dimensão 2: “Dinâmica de Funcionamento”

Fonte: Brasil (2017, p. 04).

Nível	Requisitos	
	<i>Grande Porte e Metrópole</i>	<i>Pequeno Porte I, Pequeno II e Médio</i>
5	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 10 conselheiros titulares; 	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 8 conselheiros titulares;
	<ul style="list-style-type: none"> • Representantes da sociedade civil eleitos por assembleias constituídas para esse fim; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de usuários ou organização de usuários; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de trabalhadores do setor; • Alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; • Presidente e Vice-Presidente eleitos em plenária; • Conselheiro pode ser reconduzido uma única vez; • Representação governamental da área de assistência, saúde e educação; 	
4	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 6 conselheiros titulares; • Representantes da sociedade civil eleitos por assembleias constituídas para esse fim; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de usuários ou organização de usuários; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de trabalhadores do setor; • Alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; • Presidente e Vice-Presidente eleitos em plenária; • Conselheiro pode ser reconduzido uma única vez; 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 6 conselheiros titulares; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de usuários ou organização de usuários; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de trabalhadores do setor; • Alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; 	
3	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 6 conselheiros titulares; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de usuários ou organização de usuários; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de trabalhadores do setor; • Alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Mínimo de 6 conselheiros titulares; • Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de usuários ou organização de usuários; • Alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; 	
2	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 6 conselheiros titulares; OU • NÃO possuir conselheiros titulares representantes de usuários nem de organização de usuários; OU • NÃO possuir alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; 	
	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 6 conselheiros titulares; OU • NÃO possuir conselheiros titulares representantes de usuários nem de organização de usuários; OU • NÃO possuir alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; 	
1	<ul style="list-style-type: none"> • Possuir menos de 6 conselheiros titulares; OU • NÃO possuir conselheiros titulares representantes de usuários nem de organização de usuários; OU • NÃO possuir alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil; 	

Figura 12. Quadro da Dimensão 3: “Composição do Conselho”.

Fonte: Brasil (2017, p. 05).

Da mesma forma que na primeira dimensão a terceira, observada no quadro da Figura 12 também mostra diferença no caso de municípios de pequeno porte e de grande/metrópole.

Com a definição desses critérios, os dados submetidos pelo Conselho Municipal de Montes Claros no quadriênio do Pacto de Aprimoramento foram estabelecidos os seguintes indicadores para o CMAS local.

QUADRO 2 – Indicadores para CMAS Montes Claros.

Quadro 2: Indicadores para CMAS Montes Claros.

Ano	IBGE	IBGE7	UF	Região	Município	Estrutura Administrativa	Dinâmica de Funcionamento	Composição do Conselho	ID Conselho	Ordem simbólica	Colocação
2017	314330	3143302	Minas Ger		3 Montes Cl	5,00	2,00	5,00	4,00	485,00	4a
2016	314330	3143302	Minas Ger		3 Montes Cl	5,00	2,00	2,00	3,00	1997,00	7a
2015	314330	3143302	MG	Região Sudeste	Montes Cl	5	1	5	3,67	840,00	5a
2014	314330	3143302	MG	Região Sudeste	Montes Cl	4	2	5	3,67	778,00	5a

Fonte: micro dados disponíveis em <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index5.php>.

Para proporcionar melhor visualização trago os mesmos indicadores observados no Quadro 2 em formato gráfico (Gráfico 1) devida sua relevância.

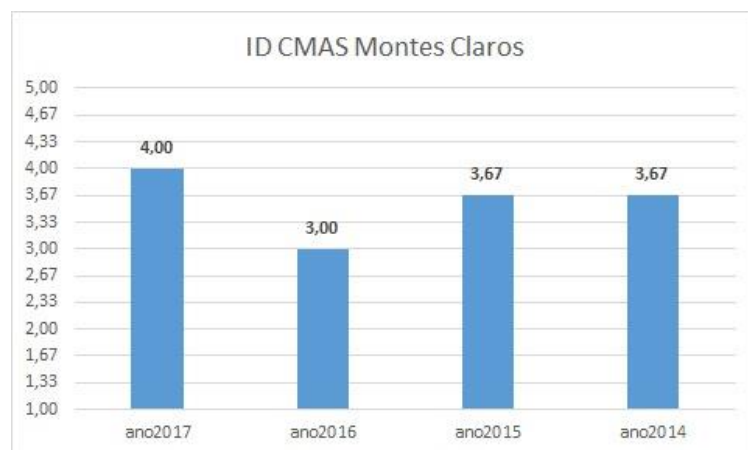


Gráfico 1. Indicadores para o CMAS Montes Claros.

FONTE: micro dados disponíveis em <http://aplicacoes.mds.gov.br/snas/vigilancia/index5.php>

Com o intuito de localizar o CMAS de Montes Claros no cenário nacional, ou seja, compará-lo com os Conselhos dos demais municípios brasileiros, apresento o Gráfico 2 da disposição dos posicionamentos desses conselhos nos anos de 2015 e 2016 lembrando que

nesses anos o CMAS de Montes Claros alcançou o ID CMAS de 3,67 e 3,00, respectivamente. Esses valores estão acima da média nacional, afinal, como é possível observar no Gráfico 2, a nota média com maior incidência foi 2,67 obtida por Conselhos de 752 municípios.

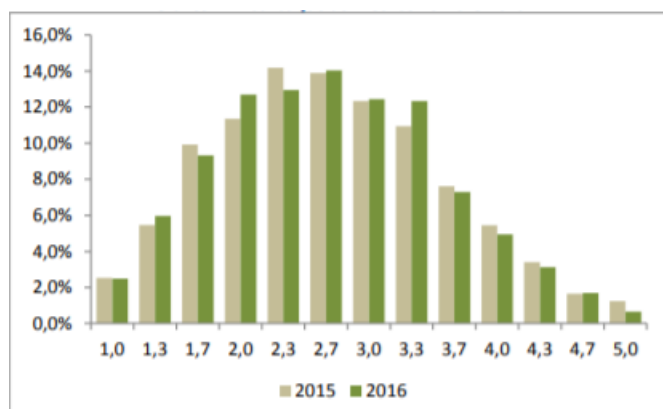


Gráfico 2. Distribuição ID Conselho 2015 e 2016 dos municípios brasileiros.

Fonte: Brasil (2017, p. 07).

Torna-se relevante comparar o CMAS Montes Claros com os seus pares considerando o porte dos municípios, uma vez que o porte é fundamental para o cálculo desse Indicador e este é construído por critérios claros, viabilizando uma comparação confiável. Essa comparação está disponível no Gráfico 3.

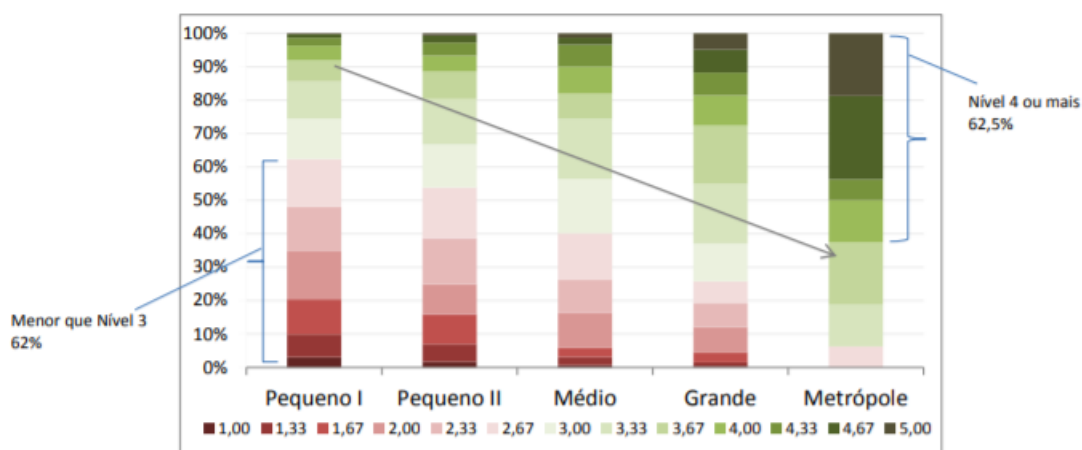


Gráfico 3. Distribuição ID Conselho 2015 e 2016 por porte dos municípios.

Fonte: Brasil (2017, p. 08).

Considerando as notas do CMAS de Montes Claros no ID Conselho dos anos de 2015 e 2016, a partir do Gráfico 3 é possível observar que ela está mais elevada do que, pelo menos 30% dos Conselhos de municípios de mesmo porte, lembrando que Montes Claros foi classificada cidade de grande porte. Isso demonstra que o CMAS Montes Claros está bem posicionado entre os demais conselhos em nível nacional e nas seções seguintes siga com as comparações a partir de comparações em nível estadual e entre as 10 maiores cidades mineiras.

4.6.2 – CMAS Montes Claros em comparação com Minas Gerais e com o Brasil segundo IDConselho

Conforme exposto, o Indicador (ID CONSELHO) para verificação do desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social somente foi implementado a partir dos dados do Censo SUAS de 2014 com exposição nos canais oficiais do Ministério ao qual o tema se subordina a partir desse ano até o de 2017, cujos dados foram apresentados em 2018, e são os últimos do Censo SUAS até os dias finais de escrita dessa tese, conforme acesso <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/> realizado em 17 de março de 2020.

Contudo, para efeito de embasar as análises, uma simulação foi realizada com os dados disponíveis do Censo de dois anos anteriores (2012 e 2013), para permitir a compreensão sobre o ponto em que estava o “desenvolvimento” do Conselho no momento do início da medição, conforme exposto nos Gráficos 4 e 5 abaixo.

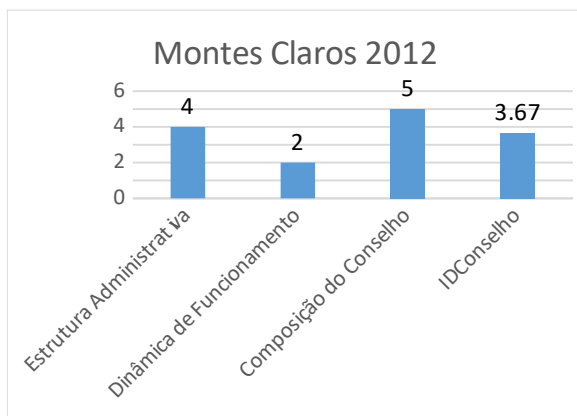


Gráfico 5. ID Conselho 2012

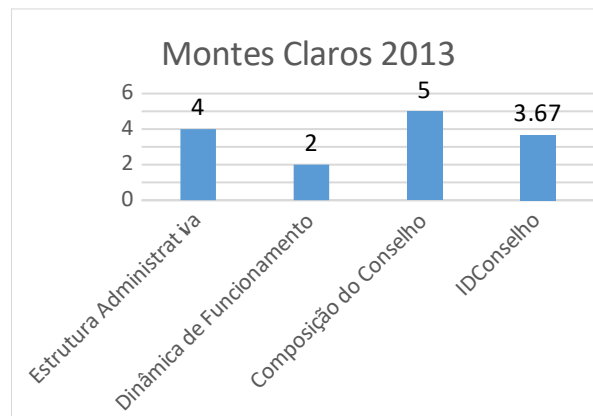


Gráfico 4. ID Conselho 2013

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Os dados dos Censos de 2012 e 2013 apontam uma situação semelhante com um indicador que seria 3.67 nos dois anos, com a dimensão 3 “Composição do Conselho” tendo alcançado a nota máxima (5), a dimensão 1 “Estrutura Administrativa” com nota 4, e o rebaixamento da média sendo atribuído especialmente à dimensão 2 “Dinâmica de Funcionamento” com nota 2; isso se deu devido ao fato de somente ter conseguido comprovar o atendimento de duas exigências dessa dimensão, quais sejam: (i) “Realizou 6

ou mais reuniões plenárias no ano anterior (ordinárias e extraordinárias)” e (ii)“ Deliberou sobre o Plano de Assistência Social”.

A partir de 2014, até 2017, os dados divulgados do Censo SUAS pelo então denominado Ministério do Desenvolvimento Social foram organizados em gráficos com o ID Conselho de Montes Claros; as médias Nacional, Mineira e das 10 maiores cidades do interior de Minas Gerais, grupo do qual Montes Claros faz parte e os ID Conselho discriminados pelas 3 dimensões

O Gráfico 6 apresenta a comparação entre o as médias brasileiras e mineiras de ID Conselho e cada uma de suas dimensões e nesse ano, é possível perceber que tanto o ID Conselho, como em todas as dimensões as médias nacionais são superiores às estaduais.

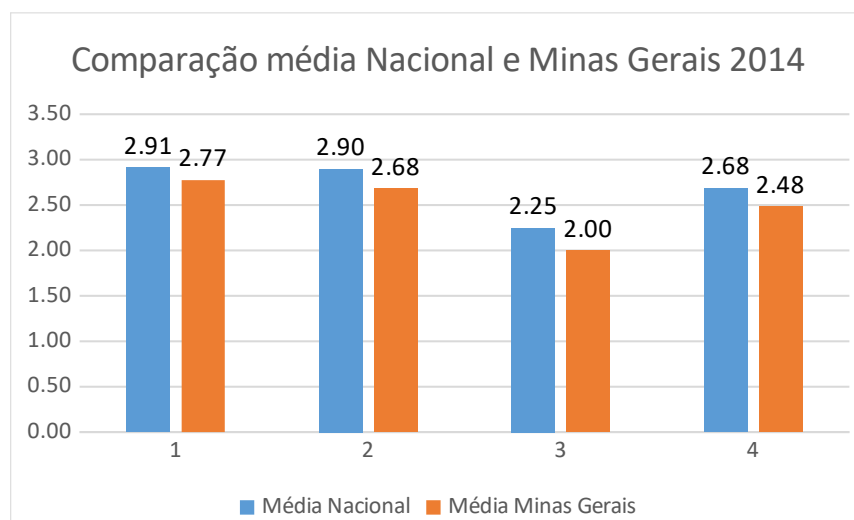


Gráfico 6. ID Conselho 2014 – Comparação das médias nacional e estadual.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Ao analisar o Gráfico 7 é possível perceber que há uma regularidade na maioria das dimensões entre as 10 maiores cidades de Minas Gerais e que Montes Claros se destaca positivamente na dimensão “Composição do Conselho” e negativamente na dimensão “Dinâmica de Funcionamento”. E observando a nota geral do ID Conselho, Montes Claros,

com a nota 3,67 está empatado com Juíz de Fora, Uberaba e Uberlândia, está à frente do município de Sete Lagoas e atrás dos outros 5 municípios.

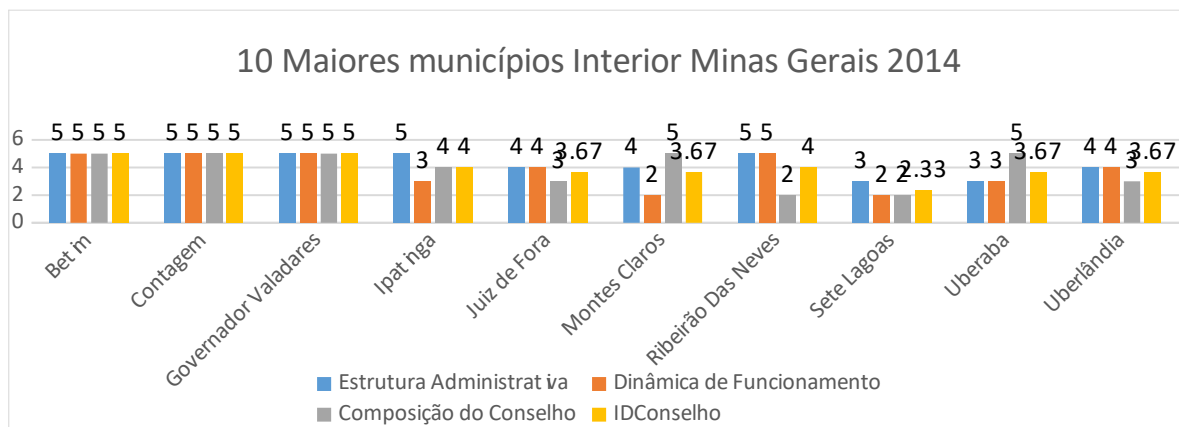


Gráfico 7. ID Conselho 2014 – Comparação das médias dos 10 maiores municípios de Minas Gerais.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

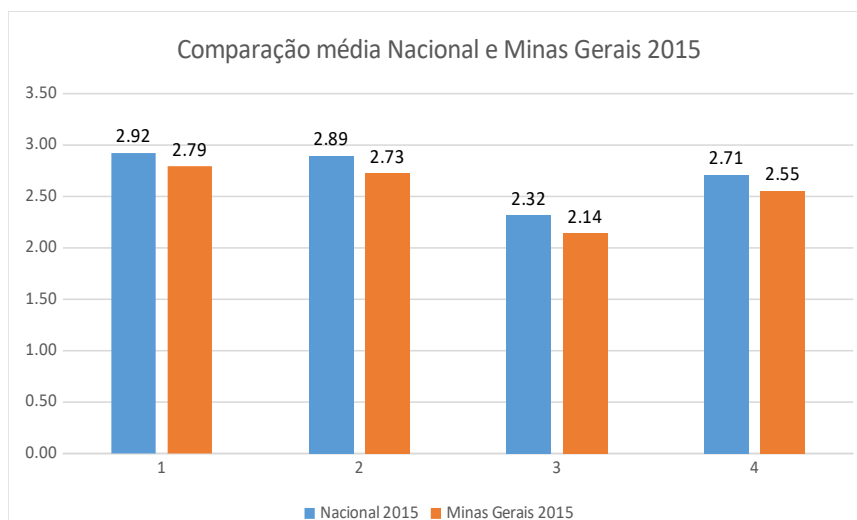


Gráfico 8. ID Conselho 2015 – Comparação das médias nacional e estadual

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Os anos de 2014 e 2015 mantém a média alcançada da nota do ID CONSELHO pelo CMAS de Montes Claros (3.67) na simulação a partir dos Censos de 2012 e 2013. Contudo em 2015 ocorre uma piora na Dimensão 2 (Gráfico 8). Isso se deu porque o CMAS não comprovou ter deliberado sobre o “Plano de Assistência Social”.

Vale ressaltar que essa nota de Montes Claros está acima das médias dos Conselhos brasileiros e mineiros, que foram respectivamente 2.68 e 2.48 em 2014; 2.71 e 2.55 em 2015. Em ambos os casos ocorre uma ligeira melhora de 2014 pra 2015, o que não ocorreu com Montes Claros, apesar de manter-se acima dessas médias.

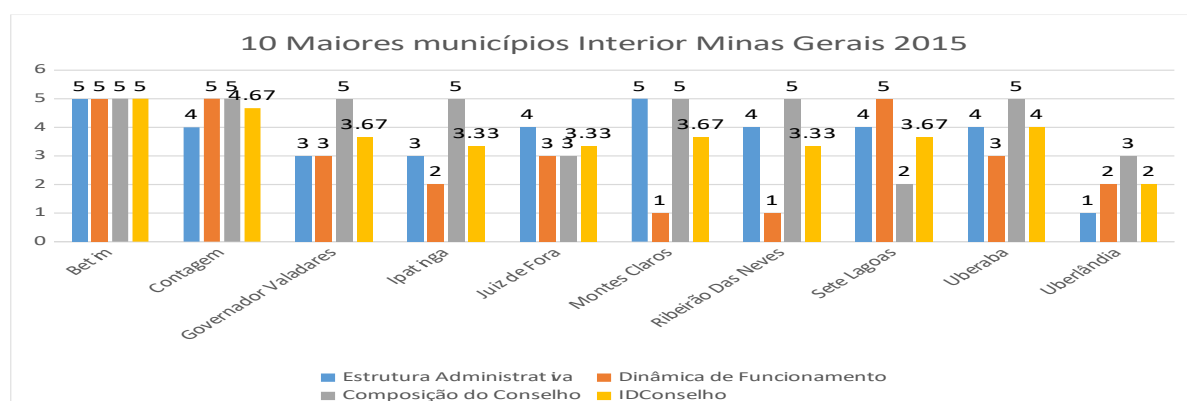


Gráfico 9. ID Conselho 2015 – Comparação das médias dos 10 maiores municípios de Minas Gerais.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Contudo, ao analisarmos os dados das 10 maiores cidades do interior²⁰ de Minas Gerais (Gráfico 7), portanto, de características mais próximas às de Montes Claros, veremos que em 2014 o CMAS-Montes Claros com média de 3,67, ficou abaixo da média geral desses municípios, que foi 4.

Porém, em 2015, com a queda dos indicadores da maioria das cidades analisadas, tendo apenas Betim e Montes Claros mantido a mesma média e apenas Sete Lagoas e Uberaba melhorado, o CMAS Montes Claros, manteve a mesma nota do ano anterior e ficou rigorosamente com o mesmo indicador que a média dos 10 maiores municípios, 3.67.

²⁰ Betim, Contagem, Governador Valadares, Ipatinga, Juiz de Fora, Montes Claros, Ribeirão das Neves, Sete Lagoas, Uberaba e Uberlândia.

Já em 2016 a média nacional em relação ao ano anterior tem uma ligeira queda saindo de 2.71 para 2.69 (Gráfico 10) e a mineira um pequeno avanço saindo de 2.55 para 2.58, mas ainda mantém a tradição de a média mineira ser menor do que a brasileira.

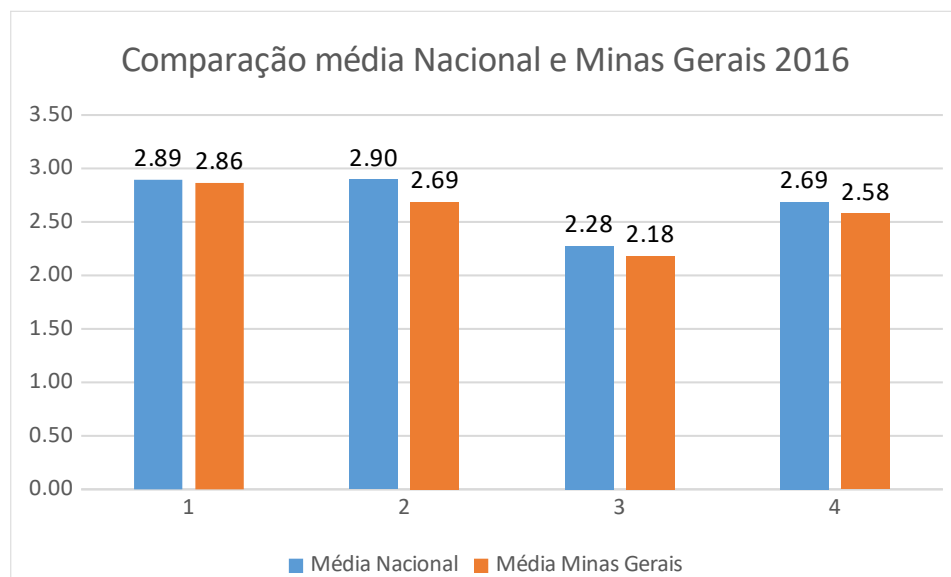
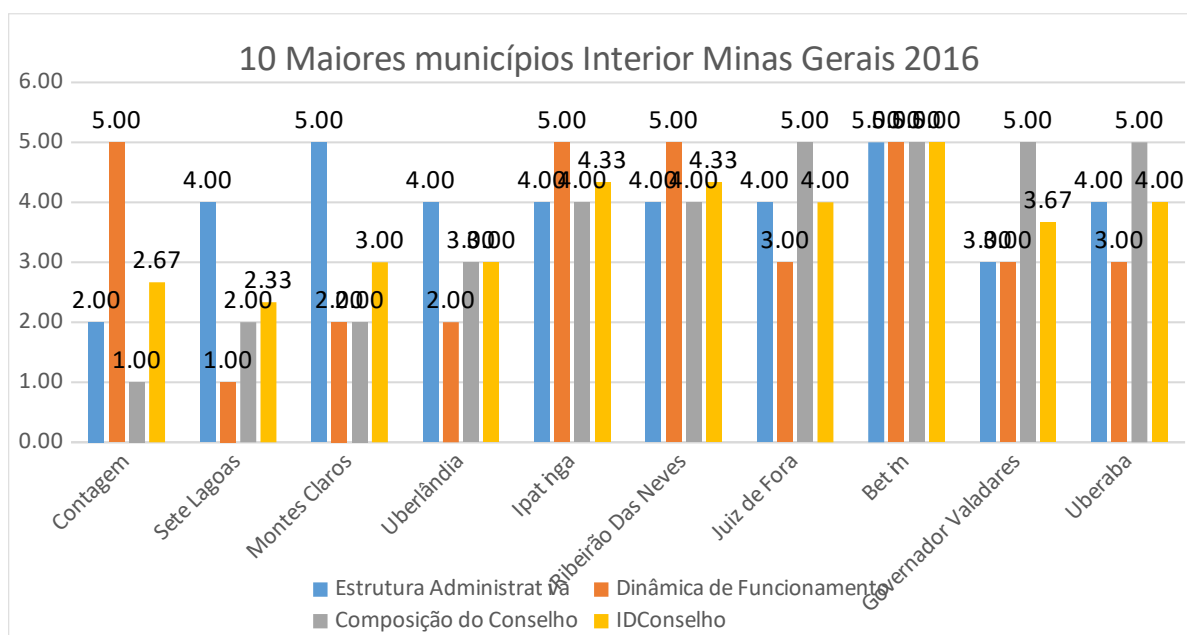


Gráfico 10. ID Conselho 2016 – Comparação das médias nacional e estadual.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmpps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

O CMAS Montes Claros em 2016 apresenta uma queda em seu indicador, que cai de 3.67 para 3, devido a um rebaixamento da nota da dimensão 3 “Composição do Conselho”, quando somente consegue comprovar requisitos mais básicos que são “Mínimo de 6 conselheiros titulares; “Presença de pelo menos um conselheiro titular representante de usuários ou organização de usuários”; e “Alternância na presidência entre os representantes de governo e os representantes da sociedade civil.”

Os 10 maiores municípios do interior de Minas Gerais em conjunto também tiveram uma queda ligeiramente mais acentuada que a nacional, caindo de 3.67 para 3.63.



Grá

Gráfico 11. ID Conselho 2016 – Comparação das médias dos 10 municípios de Minas Gerais.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Em 2017, último ano da série, a média nacional permanece a mesma do ano anterior e a mineira sofre uma queda de 2.58 para 2.48, como pode ser visto no Gráfico 12.



Gráfico 12. ID Conselho 2017 – Comparação das médias nacional e estadual.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Em 2017 o CMAS-Montes Claros obtém o seu melhor resultado, saltando da nota 3 para 4, com a melhora da pontuação na dimensão 3 “Composição do Conselho”, dimensão esta da qual ele obteve nota máxima.

O principal ponto de atenção continuou sendo a dimensão 2 “Dinâmica de Funcionamento” que manteve a mesma nota da maioria dos anos anteriores com nota 2, que em toda a série foi rebaixada pra 1 somente uma vez em 2015.

O resultado obtido pelos Conselhos Municipais de Assistência Social dos 10 maiores municípios do interior de Minas Gerais, Montes Claros apontou em sentido contrário ao do restante do Estado saltando de 3.63 pra 3.77 em 2017 como pode ser observado no Gráfico 13.

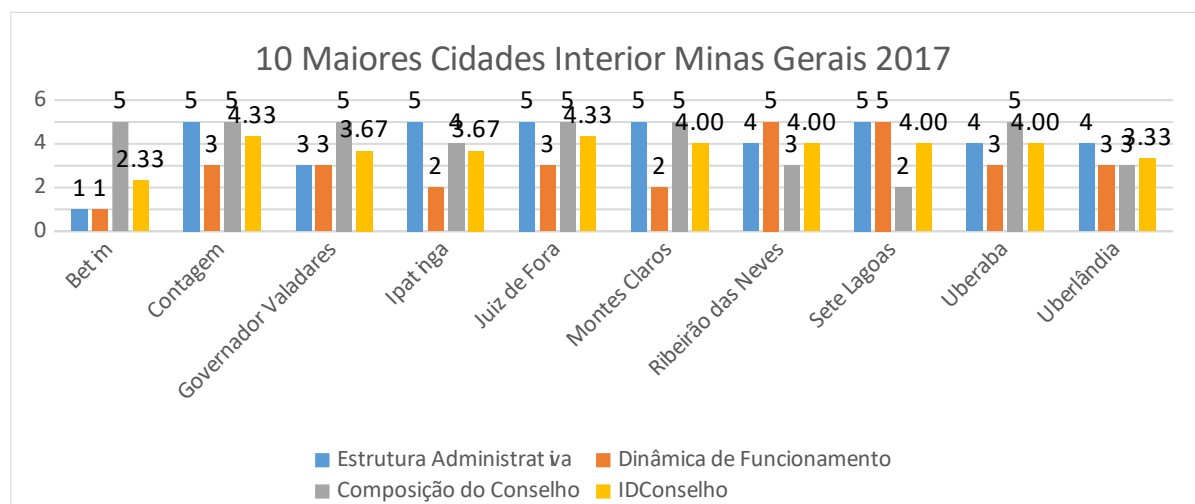


Gráfico 13. ID Conselho 2017 – Comparação das médias nacional e estadual.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmeps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Como forma de resumir e privilegiar as comparações compartilhadas nesta seção, apresento os resultados da série 2014 – 2017 nos Gráficos 14, 15 e 16 a seguir.

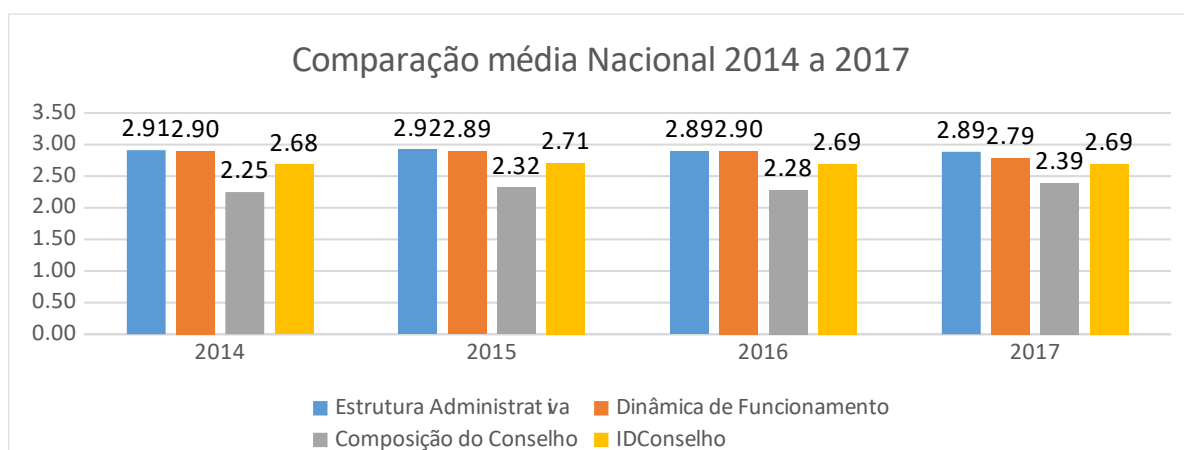


Gráfico 14. ID Conselho - Comparação das médias nacionais de 2014 a 2017.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

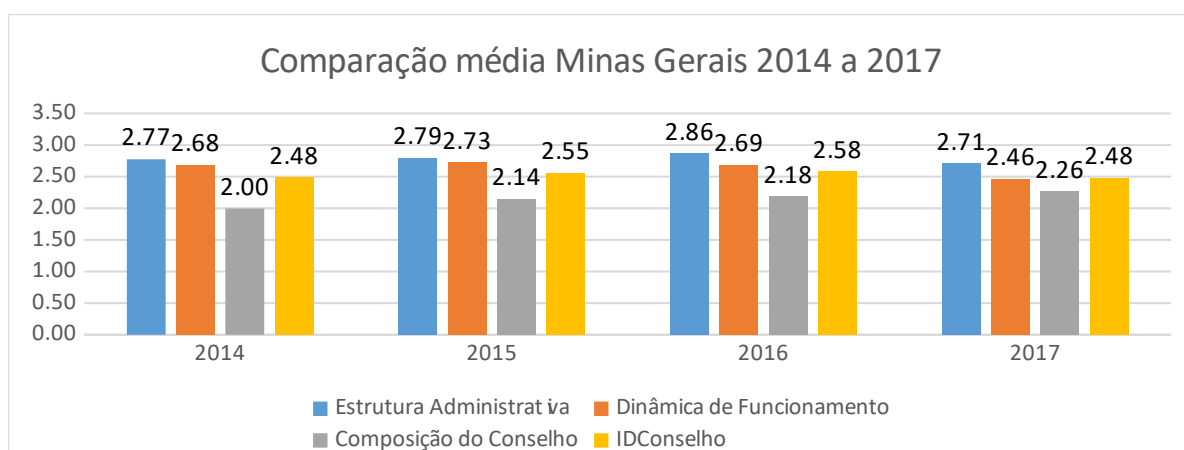


Gráfico 15. ID Conselho – Comparação das médias estaduais de 2014 a 2017.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmmps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

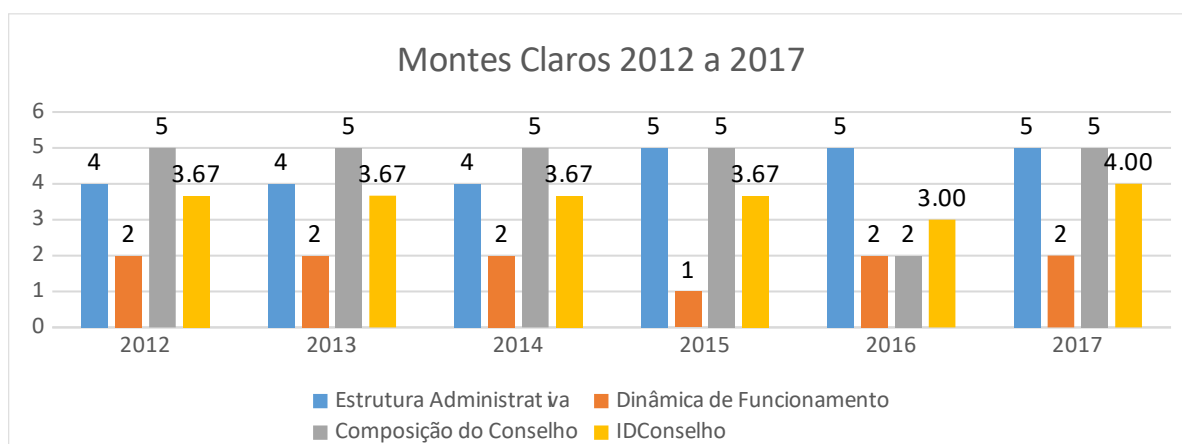


Gráfico 16. ID Conselho – Comparação das médias municipais de 2014 a 2017.

Fonte: micro dados disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Os dados indicaram que, de acordo com os indicadores oficiais de medição do desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social em todo o país, Montes Claros se encontra em situação relativamente melhor que a média.

Da mesma forma ocorre quando se compara o CMAS-Montes Claros com o restante do Estado de Minas Gerais, bem como com as 10 maiores cidades do interior mineiro, demonstrando que, pelo menos segundo esse importante mecanismo de medição, a tradição autoritária com traços coronelistas e populistas que permeia a história montes-clarense não impediu o desenvolvimento desse importante instrumento de participação política da sociedade civil nessa área tão relevante que é a da Assistência Social.

Contudo, para maior compreensão e melhor observação dos meandros internos ao CMAS Montes Claros, o próximo capítulo se aprofundará, através da análise de conteúdo das atas de reuniões, o perfil, os temas e objetos que estiveram em discussão e deliberação no âmbito do conselheiro, para assim entender melhor sobre a participação desse órgão na gestão da Política da Assistência Social de Montes Claros.

CAPÍTULO 5 – DEZ ANOS DO CMAS MONTES CLAROS ATRAVÉS DAS SUAS ATAS

Após a análise dos indicadores oficiais acerca do desenvolvimento do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros, bem como da comparação entre ele e seus congêneres em todo o país, em Minas Gerais e mais especificamente em paralelo com aquelas cidades que, pelo porte, se qualificariam enquanto uma comparação mais direta, foi possível observar que por tais critérios estabelecidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social através do Indicador ID Conselho, esse órgão montes-clarense se encontra em uma posição de relativa adequação àquelas que são consideradas enquanto as melhores práticas, estando à frente da média nacional, estadual e das 10 maiores cidades do interior de Minas Gerais, quando comparamos com esses cenários expostos.

Nesse sentido, ainda se faz imperativa uma melhor e mais aprofundada compreensão sobre os aspectos peculiares de sua atuação, trazendo em perspectiva a sua própria atuação e produção, para assim entender melhor a sua participação na gestão da política de assistência social do Conselho nessa importante cidade. Realizo esse aprofundamento a partir da análise do conteúdo de todas as atas de reuniões do período entre os anos de 2010 e 2019.

Nesse período me deparei com um total de 139 atas que foram minuciosamente catalogadas e analisadas a partir da metodologia de Análise de Conteúdo. Como apresentado no capítulo 2, a análise de conteúdo segue as seguintes fases para a sua condução: a) organização da análise; b) codificação; c) categorização; d) tratamento dos resultados, inferência e a interpretação dos resultados.

Assim entendo essa técnica como sendo a mais adequada por permitir olhar o CMAS por dentro a partir de análise dessas 139 atas, que compiladas totalizam 270 páginas, o que demonstra o quão árdua foi essa tarefa de compilação.

A sistematização foi feita com a utilização do Microsoft Excel, software editor de planilhas. Tais funções possibilitaram a construção dos gráficos e tabelas que estão expostos ao longo de todo este trabalho.

Assim, conceitualmente, busco através dos dados expostos neste capítulo demonstrar com maior profundidade os relatos produzidos pelo próprio órgão a respeito de sua atuação ao longo de quase uma década.

Essas atas são, portanto, o principal instrumento de preservação e registro da memória desse órgão. Conforme a perspectiva exposta por Nora (1993) essas são, do ponto de vista científico e metodológico, “um lugar de memória” e esses “nascem e vivem do sentimento de que não há memória espontânea, que é preciso criar arquivos, organizar celebrações, manter aniversários, pronunciar elogios fúnebres, notariar atas, porque estas operações não são naturais” (1993, p. 13).

O esforço se voltou a realizar as análises acerca desses “lugares” de maneira crítica, sabendo que, conforme Nora (1993) nos leciona, é preciso entender que são “objetos não naturais” sendo assim não são neutros.

O historiador francês Jacques Le Goff (2003), um dos principais autores da historiografia ocidental e um dos líderes da famosa escola dos “Annales”²¹, em seu texto “Documento/Monumento” afirma que

“O documento não é inócuo. É, antes de mais nada, o resultado de uma montagem, consciente ou inconsciente, da história, da época, da sociedade que o produziram, mas também das épocas sucessivas durante as quais continuou a viver, talvez esquecido, durante as quais continuou a ser manipulado, ainda que pelo silêncio. O documento é uma coisa que fica, que dura, e o testemunho, o ensinamento (para evocar a etimologia) que ele traz devem ser em primeiro lugar analisados, desmistificando-lhe o seu significado aparente. O documento é monumento. Resulta do esforço das sociedades históricas para impor ao futuro – voluntária ou involuntariamente – determinada imagem de si próprias” (2003, p. 537-538).

É sob essa premissa que opto por realizar a análise de conteúdo de Bardin (1977; 1997; 2006) por entender que ela se enquadra perfeitamente às aspirações desta pesquisa, pois será nas inferências que poderei realizar criticamente as reflexões acerca da atuação do

²¹ Segundo Peter Burke (1991) a chamada escola dos Annales é um movimento historiográfico iniciado no início do segundo quartel do século XX a partir da revista acadêmica francesa “Annales d'histoire économique et sociale”, e se destacou por incorporar métodos das Ciências Sociais à História. Essa revista foi fundada por Lucien Febvre e Marc Bloch em 1929 e buscava renovar a produção historiográfica indo além da visão positivista da história como efeméride, isto é uma mera crônica de acontecimentos. Entre 1929 e 1989 possuiu aquilo que esse autor denominou de 4 “gerações” onde cada uma deixou sua importante marca em toda a produção historiográfica.

Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros, tendo por pressuposto o caráter “não-neutro” desses documentos.

5.1 – Composição, gênero, escolaridade e faixa etária.

Primeiramente, ao analisarmos os aspectos relativos à paridade entre Sociedade Civil e Governo, até por definição legal não houve alteração e foi garantida a manutenção dessa divisão pela metade exata, como pode ser observado no Gráfico 17.

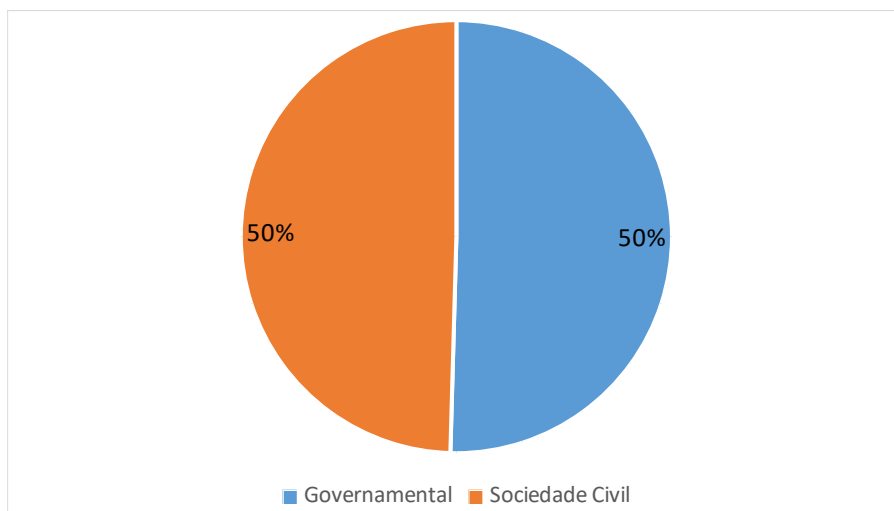


Gráfico 17. Disposição de membros da Sociedade Civil e Governo no CMAS Montes Claros entre 2014 e 2017.

Fonte: micro dados do CENSO SUAS disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Além disso, ao observar o sexo dos membros do Conselho (Gráfico 18) nota-se que há uma prevalência do feminina (69,91%) tanto antes quanto após a mudança da legislação municipal que modificou a sua composição. Durante o período de 2014 a 2017, sob a vigência do pacto para o aprimoramento do SUAS, os dados foram os seguintes:

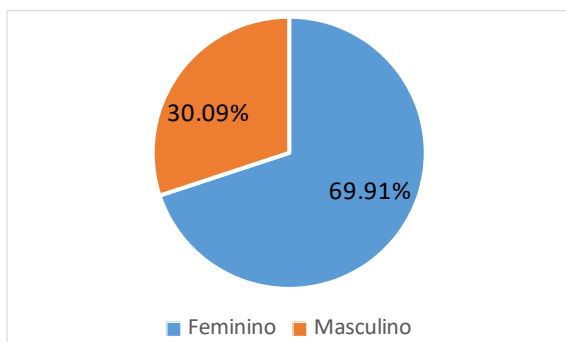


Gráfico 18. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por sexo entre 2014 e 2017.

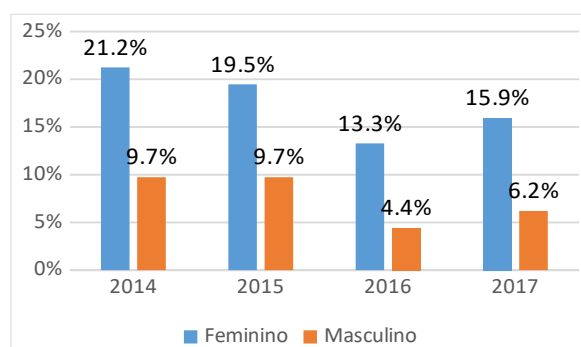


Gráfico 19. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por sexo ano a ano entre 2014 e 2017.

Fonte: micro dados do CENSO SUAS disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

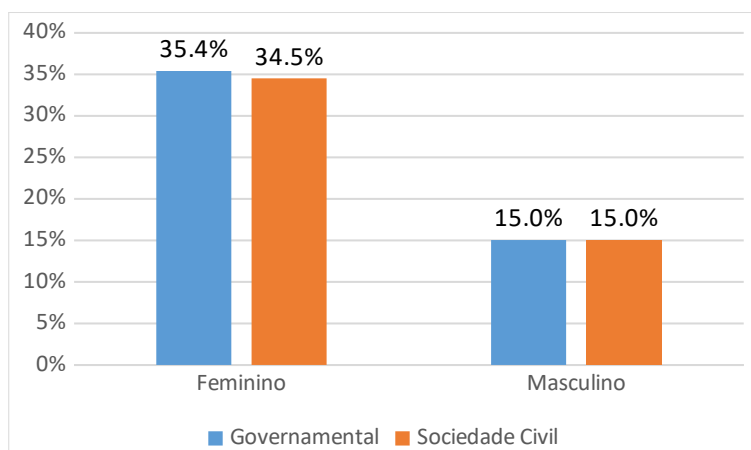


Gráfico 20. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por sexo e categoria entre 2014 e 2017.

Fonte: micro dados do CENSO SUAS disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Essa prevalência feminina segue em paralelo a uma característica manifesta dentre os profissionais da assistência social desde os primórdios dessa atividade, conforme expressa autoras como Iamamoto e Carvalho (2007)

“Aceitando a idealização de sua classe sobre a vocação natural da mulher para as tarefas educativas e caridosas, essa intervenção assumia, aos olhos dessas ativistas, a consciência do posto que cabe à mulher na preservação da ordem moral e social e o dever de tornarem-se aptas para agir de acordo com suas convicções e suas responsabilidades. Incapazes de romper com essas representações, apostolado social permite àquelas mulheres, a partir da reificação daquelas qualidades, uma participação ativa no empreendimento político e ideológico de sua classe, e da defesa faculta um sentimento de superioridade e tutela em relação ao proletariado, que legitima a intervenção” (2007, p. 172).

Assim, o serviço social fundou-se sobre premissas ideológicas que pressupunham mais adequadas ao exercício feminino, pois, segundo as perspectivas ideológicas vigentes, essa atividade não compreende perfil como o perfil masculino que seria aquele “empreendedor, combativo, [que] tende para a dominação (...) para a organização e para a concorrência” o delas seria apropriado “para compreender e ajudar (...) ocupa-se eficazmente de seres fracos, das crianças, dos doentes” tendo portanto uma “sensibilidade” que “torna-a amável e compassiva”, sendo assim “indicada a servir de intermediária, a estabelecer e manter relações”²² (IAMAMOTO; CARVALHO, 2007, p. 171).

Tal corrente ideológica, que vincula o trabalho da assistência social, desde suas origens a “ajudar os mais fracos” foi espaço tido como uma profissão daquele que seria o sexo dominado historicamente.

Apesar de o Serviço Social, profissão eminentemente vinculada à política social, ter conseguido na contemporaneidade uma nova roupagem, acompanhando as mudanças conceituais profundas que aconteceram na política como um todo desde o início do século XX até o período após 1988, com a nova Constituição, a profissão permaneceu com suas prevalências femininas.

²² Extraído de tese apresentada em 1940 na 4ª semana de Ação Social em São Paulo.

Pesquisa do Conselho Federal de Serviço Social – CFESS denominada “Assistentes Sociais no Brasil: Elementos para o Estudo do Perfil Profissional” realizada em 2005, aponta que a prevalência feminina é quase absoluta. Nesse documento consta que 97% dos assistentes sociais pesquisados eram do sexo feminino confirmando “a tendência histórica da profissão, a categoria das (os) assistentes sociais, ainda é predominantemente feminina” (CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL, 2005, p. 19).

Contudo, apesar dos diversos avanços tanto na profissão quanto na política como um todo o fato de ser uma profissão eminentemente feminina ainda traz consigo desafios e lutas importantes, pois

“O Serviço Social não é visto, portanto, como uma profissão que toma decisões, que participa “produtivamente” na divisão do trabalho, que participa na definição dos objetivos gerais das políticas sociais ou no seu desenho com autonomia para definir os recursos a empregar, os benefícios da sua ação, que possui um conhecimento teórico-universal sobre o social (apesar de que diversos Assistentes Sociais sim atuem nestes níveis). Pelo contrário, o Serviço Social é em geral identificado, em concordância com o papel que as sociedades “patriarcais” atribuem às mulheres, como uma profissão que executa as decisões dos outros (os “políticos”) que conhece a realidade social por meio dos olhares dos outros (os “cientistas sociais”) e que assiste às populações carentes, mas como auxiliar de outros profissionais (médicos, advogados etc)” (MONTAÑO, 2007, p. 101).

Esse, portanto, é um desafio extra àqueles que atuam na gestão da política social em todo o país e algo que se reproduz também no Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros que, seguindo a tendência nacional, também possui essa hegemonia da presença feminina, como indicado nos Gráficos 18, 19 e 20.

Outro fato que podemos destacar em relação à composição do conselho nesse período, até por ter essa prevalência feminina oriunda de uma característica muito observada entre profissionais que atuam na área, também trará consigo uma dominância da presença de pessoas com formação superior, o que teoricamente será algo que poderia qualificar o debate, fato que veremos nos tópicos seguintes com maior precisão que, segundo as evidências das atas, em diversos momentos não ocorreu.

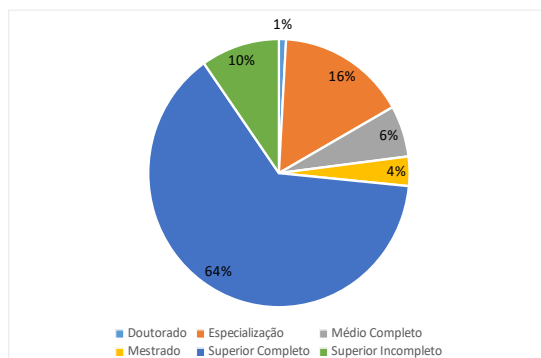
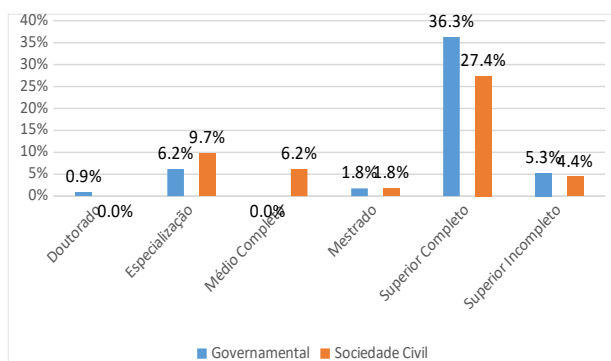


Gráfico 21. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por grau de escolaridade e categoria (2014 - 2017).

Gráfico 22. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por grau de escolaridade (2014 - 2017).

Fonte: micro dados do CENSO SUAS disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

Conforme visto no Gráfico 21 tanto dentre os representantes do poder público quanto aqueles da categoria sociedade civil, a maior incidência ocorre no estrato de conselheiros com nível de escolaridade “Superior Completo”.

E, por fim, identificamos que há no conjunto dos conselheiros do período uma ligeira prevalência de pessoas acima dos 39 anos o que demonstra a menor participação de jovens no CMAS de Montes Claros (Gráfico 23).

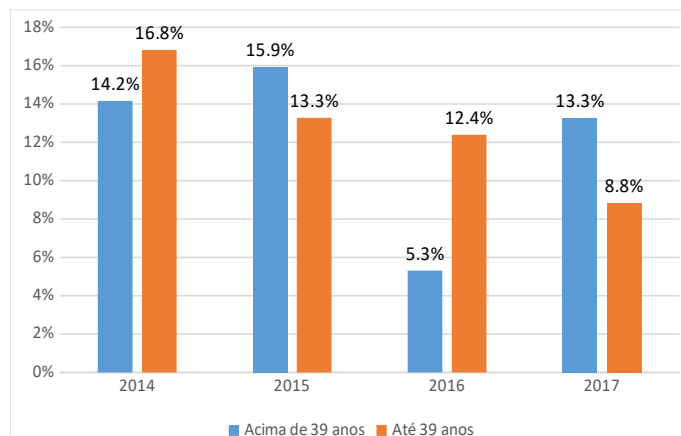


Gráfico 23. Disposição de membros do CMAS Montes Claros por faixa etária por categoria (2014 - 2017).

Fonte: micro dados do CENSO SUAS disponíveis em <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagirmsps/portal-censo/> acesso realizado em 17 de março de 2020.

5.2 – Regularidade

Uma das questões mais importantes a ser observada nas atas diz respeito à regularidade das reuniões. A importância desse item é demonstrada na construção dos indicadores nacionais, e esse é ponto de partida da construção da dimensão 2 dos indicadores dos conselhos (ID Conselho), gerado a partir dos dados lançados no Censo SUAS, que diz respeito à dinâmica de funcionamento e tem em seu primeiro item de análise a regularidade das reuniões.

No Nível 5 dessa dimensão é tratada pela exigência de no mínimo 10 reuniões realizadas pelo Conselho durante o ano. Voltando às atenções ao CMAS de Montes Claros tem-se que durante o período de 2010 a 2019 tal exigência somente não foi cumprida no ano de 2016, quando o conselho realizou apenas 9 reuniões (8 ordinárias e 1 extraordinária).

Aqui os dados foram extraídos das atas, mas, ao comparar com o que estava lançado no Censo SUAS, identificou-se que há convergência entre as informações. O Gráfico 24 apresenta os tipos de reunião realizadas em cada ano observado no estudo e indica que em sua maioria as reuniões foram ordinárias, apesar do destaque para uma maior incidência de reuniões extraordinárias ocorridas nos anos 2013, 2014, 2015 e 2017.

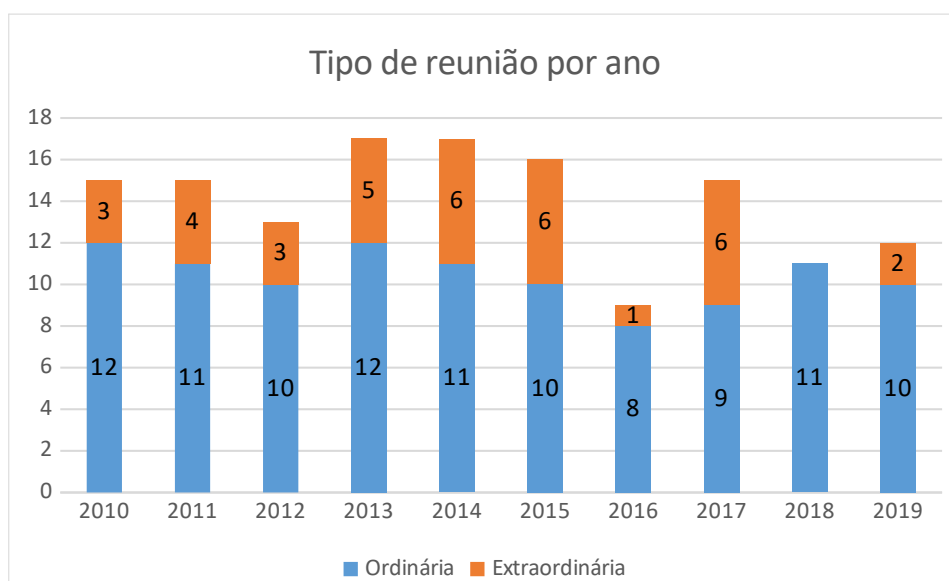


Gráfico 24. Tipo de reunião do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Na série analisada (Gráfico 24) o ano de 2013 destaca-se com o maior número de reuniões. Ao todo nesse ano foram 17 reuniões, 12 ordinárias e 5 extraordinárias. Esse número é quase o dobro do ano de 2016, ano em que o CMAS Montes Claros registrou o menor número de reuniões - 9, sendo 8 ordinárias e 1 extraordinária, como já dito.

Durante o período estudado (2010 a 2019) a distribuição das reuniões ao longo do ano segue uma proporção aproximada por todos os meses, variando entre 10 e 16 reuniões, com exceção de janeiro, mês em que ocorreram reuniões (uma ordinária e outra extraordinária) em apenas dois anos, como demonstra o Gráfico 25.

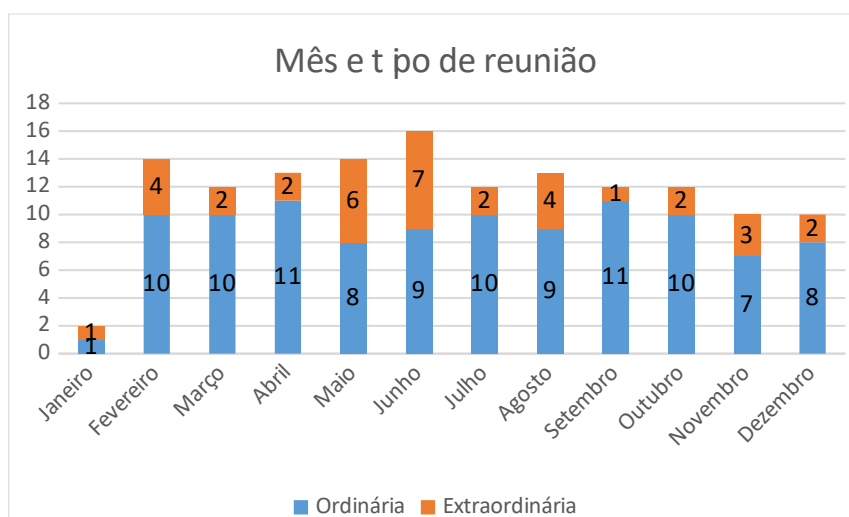


Gráfico 25. Mês e tipo de reunião do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Foi identificado a partir das informações obtidas nas atas e pode ser constatado no Gráfico 25 que mais de 70% das reuniões ocorreram em um espaço de até 31 dias entre elas, demonstrando a regularidade desses momentos no decurso de todas as gestões que estiveram à frente do Conselho durante esse período, garantindo assim seu constante funcionamento, o que certamente é um requisito mínimo fundamental da participação que é cumprido por esse órgão na gestão da política de assistência social em Montes Claros.

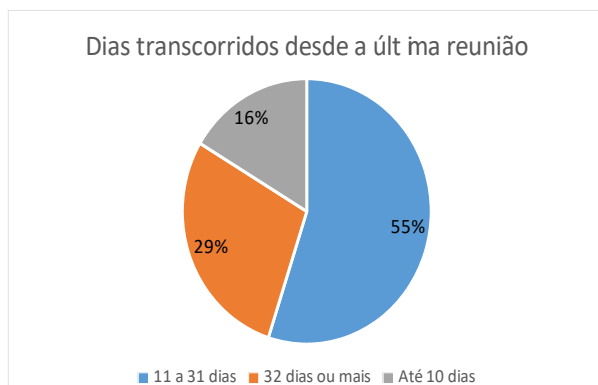


Gráfico 26. Espaço de tempo entre as reuniões do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.

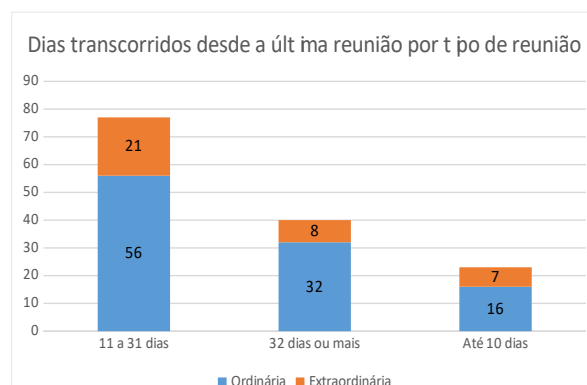


Gráfico 27. Espaço de tempo entre as reuniões do CMAS Montes Claros por tipo de reunião entre 2010 e 2019.

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Por fim, ressalta-se os dados que apontam para a prevalência de reuniões ocorridas em um espaço de até 31 dias, eles demonstram que durante o período de 2010 a 2019 o Conselho teve uma dinâmica de reuniões mensais respeitada durante a maior parte do tempo o que indica uma importante característica de que esse espaço se manteve ativo e com seu funcionamento regular.

5.3 Rotatividade dos membros do Conselho.

Um dos itens mais importantes da análise das atas diz respeito ao caráter da permanência e rotatividade dos conselheiros, visto que as práticas, deliberações e discussões travadas sobre o Conselho, pode ser entendida como sendo a coletivização de atores individuais. A participação do Conselho na gestão da política de Assistência Social, será

também analisada por meio da compreensão do comportamento desses conselheiros ao longo do período de aproximadamente uma década.

Ao observar as informações do Quadro 3, relativos aos membros do conselho durante os 4 mandatos entre 2010 e 2020 (lembrando que as atas analisadas foram somente até 2019) depara-se com a alta rotatividade dos membros do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros.

Quadro 3: Permanência e troca dos(as) conselheiros(as) do CMAS Montes Claros de 2010 a 2020.

Conselheiros(as)	2010-2012	2012-2014	2014-2016	2016-2018	2018-2020
Adiel Elias de Souza	Yellow			Green	
Amora Gonçalves Pereira					Blue
Ana Paula Souza Almeida			Red		
Ana Paulina Abreu	Yellow				
Antônio Carlos Chaves	Yellow				
Aparecida de Fátima Andrade				Green	
Araceli Oliveira Lopes				Green	
Bernadete Alves	Yellow				
Betiene Gomes Velloso			Red	Green	
Carla Alexandra Pereira			Red		
Cecilia Maria da Rocha Alves					Blue
Clene Martins Arruda Andrade			Red		
Crislane Maria Silva de Almeida			Red		
Cristiana Magalhães Leite Matos			Red		
Denise Faria Santos				Green	
Domingas Darc Mendes			Red		
Domingas Sofia Pereira Santos					Blue
Edmárcio Nunes		Yellow			
Edmilson Nazareno dos Santos Borges			Red		
Elaine Silva Araújo	Yellow				
Eliana Rodrigues Martins	Yellow	Yellow			
Elisabete Aguiar Fonseca				Green	
Erick Linemayer Santos Pereira				Green	
Eva Pereira Arruda	Yellow				
Fabiola Francielle		Yellow			
Fátima Dias		Yellow			
Fernanda Ribeiro				Green	
Fidel Garcia Rodriguez	Yellow				
Flávia Alexandra Lopes Lisboa					Blue
Geovana Terezinha Rodrigues Pereira		Yellow	Red		
Germano Braga		Yellow			
Giliard Silva Souza					Blue
Grace Sarmiento		Yellow			
Hellen Clésia Souza					Blue
Helóisa Ribeiro Santos				Green	
Ivanilde Francisca de Oliveira			Red		
Jaciany Soares Serafim			Red		
Jansen Santana		Yellow			
Jéssica Emanuelle Cardoso Souto					Blue
Joel Gonçalves de Oliveira	Yellow				
José Adão Pereira da Silva	Yellow				
José Flávio dos Santos				Green	
José Gomes Neto					Blue
Josefa Ferreira Cruz	Yellow				
Josmar Xavier dos Santos					Blue
Katherine Soares		Yellow			
Keille Neves Moraes			Red		
Larissa Mônica Sepúlveda			Red		
Leonardo Oliveira Campos	Yellow				
Lindalva Fernandes de Araújo					Blue
Lourdes de Fátima		Yellow			
Lúcia Avelino de Freitas					Blue
Luciene Mussi França Nunes				Green	
Luiza Maria de Jesus Nunes					Blue
Maiame Paulo Andrade e Santos				Green	
Manoel Messias Machado	Yellow				
Marcus César de Aguiar				Green	
Maria da Conceição Rocha			Red		
Maria Denise Oliveira Nobre	Yellow				
Maria Edna		Yellow			
Maria Janete de Jesus					Blue
Maria Marta Lustrino				Green	
Maria Neuma Nunes de Sant'Ana				Green	
Maria Zulma Ferreira da Fonseca				Green	Blue
Marly Almeida		Yellow			
Marly Fátima Silva Lino	Yellow				
Miguelina Pereira Santos Veloso	Yellow				
Nágila Campos		Yellow			
Nárita Giordani		Yellow			
Nasta Hanna Souza e Silva		Yellow			Blue
Noêmia Beatrice		Yellow			
Patrick Alves Silva			Red		
Rayane Amarante Santos				Green	
Ricardo Soares de Oliveira			Red		
Rosa Rodrigues Campos			Red		
Rosana Soares Ruas				Green	
Rosilene Aparecida Tavares	Yellow				
Rosmary Ribeiro Aguiar Pimenta				Green	
Sandra Barbosa Brito Santos			Red		
Sandro Lobo Araújo	Yellow			Green	
Sara Lemos Athayde				Green	



Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

No intervalo de 10 anos nota-se, a partir do Quadro 3, que o Conselho teve 92 membros durante esses 4 mandatos. Conforme o regimento do CMAS Montes Claros há previsão, em seu Art.11º que “Os membros do CMAS de Montes Claros e os respectivos suplentes exercerão mandato de 02 (dois) anos, podendo ser reeleitos por uma vez, por igual período” (MONTES CLAROS, 2008, pag.5). Sendo assim, diante dessa regra, fica claro que não é viável que alguém tenha participado dos quatro mandatos, podendo o conselheiro ter participado de no máximo três mandatos.

Poré, mesmo considerando a regra estabelecida pelo Regimento CMAS (Montes Claros, 2008), o Gráfico 28 indica que o Conselho teve alta rotatividade, afinal dos 92 conselheiros apenas um participou de três mandatos, que é o período máximo permitido.

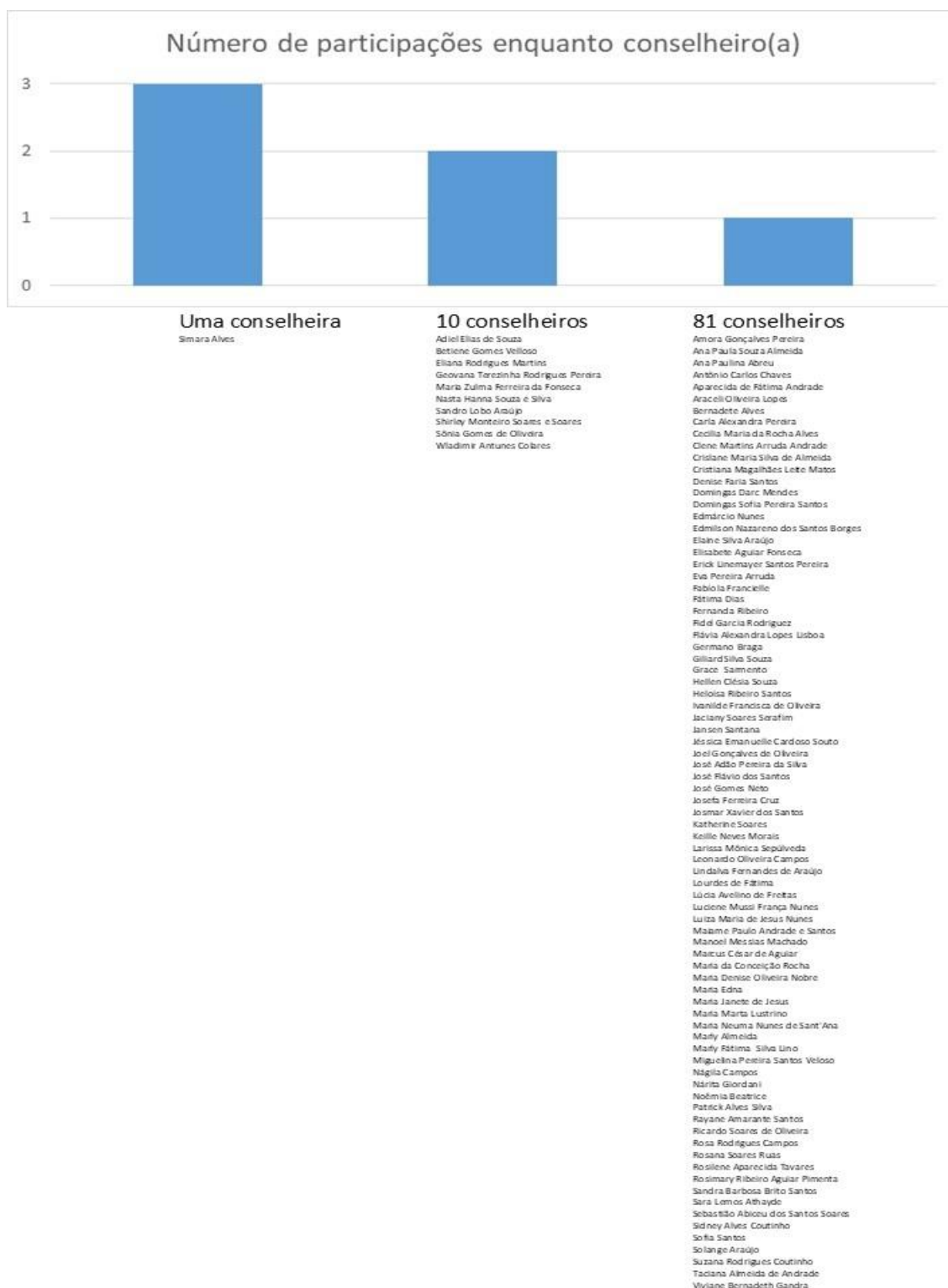


Gráfico 28. Participação dos(as) conselheiros(s) por número de mandatos no CMAS Montes Claros entre 2010 e 2020.

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

O Gráfico 28 indica, portanto, que apenas 1,09% dos conselheiros se fizeram presentes em três mandatos, 10,9% deles participaram de dois mandatos, consecutiva ou alternadamente, e a ampla maioria (88,01%) participou de apenas de um mandato.



Gráfico 29. Participação dos(as) conselheiros(as) como diretores(as) do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2020.

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Tamanha rotatividade também pode ser percebida na diretoria, onde apenas uma conselheira participou do ambiente diretivo por mais de um mandato. Todos os demais diretores do Conselho tiveram um único mandato como pode ser vislumbrado no Gráfico 29.

Gurza Lavalle (2011a) defende que o processo de formação de um conselheiro é algo que não se dá de uma única vez, pois “o fato é que as instâncias participativas não operam como um “jogo de uma rodada só” e permitem aprendizagem e definição de estratégias” (2011, p. 16). Dessa maneira, é no processo da experiência que os conselheiros percebem que “essas instâncias não realizariam a contento as expectativas mais ambiciosas dos atores sociais”. Porém, com o processo formativo ocorre a “aprendizagem por parte dos mesmos atores a respeito da utilidade real das novas instituições”. (GURZA LAVALLE, 2011a, p. 16) e é por isso que a rotatividade é um elemento tão importante para a análise e é também por isso que a alta rotatividade do CMAS de Montes Claros é um ponto de preocupação.

Gurza Lavalle (2011a) entende que

“arranjos participativos, como os conselhos, não nasceram prontos. Foi preciso definir-lhes as rotinas, moldar-lhes os regimentos, mantê-los ativos e formar conselheiros experientes, e isso exigiu e continua a exigir tempo e energias consideráveis dos atores sociais” (2011a, p. 17).

A presença maciça de conselheiros com pouca experiência teve efeitos práticos e concretos no CMAS Montes Claros, especialmente no sentido do estabelecimento de pautas mais complexas e profundas, bem como de tensionamento entre interesses conflituosos, conforme exposto nas seções seguintes.

5.4 Análise das Pautas – relevância e incidência

O trabalho de categorização dos temas discutidos nas reuniões foi uma tarefa especialmente árdua, contudo absolutamente fundamental para o estudo das atas das reuniões. Essa etapa contempla a terceira etapa da metodologia de Bardin (1977). Segundo a autora, a “categorização é uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto, por diferenciação e, seguidamente, por reagrupamento segundo o genero” (BARDIN, 1977, p. 117).

Bardin (1977) continua sua explanação afirmando que

“As categorias são rubricas ou classes, as quais reúnem um grupo de elementos (unidades de registo, no caso da análise de conteúdo) sob um título genérico, agrupamento esse efetuado em razão dos caracteres comuns destes elementos. O critério de categorização pode ser semântico (categorias temáticas: por exemplo, todos os temas que significam a ansiedade, ficam agrupados na categoria «ansiedade», enquanto que os que significam a descontração, ficam agrupados sob o título conceptual «descontração»), sintático (os verbos, os adjetivos), léxico (classificação das palavras segundo o seu sentido, com emparelhamento dos sinónimos e dos sentidos próximos) e expressivo (por exemplo, categorias que classificam as diversas perturbações da linguagem). (1977, pp. 117-118).

A partir de tais premissas conceituais foram identificados 23 categorias dentre os pontos de pauta registrados nas atas do período de 2010 a 2019, como pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1: Pontos de pauta das reuniões do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019.

Categorias de pontos de pauta	Percentual	Nº absoluto
Assuntos Gerais	15,8%	110
Apreciação de planos, planejamentos e relatórios de atividade	10,1%	70
Apreciação de entidade	9,9%	69
Aprovação dos relatórios dos serviços cofinanciados pelo Estado de Minas Gerais	7,5%	52
Aprovações das Justificativas de Ausência dos Conselheiros	6,9%	48
Aprovação da pauta	6,2%	43
Aprovação de ata	4,9%	34
Discussões relativas fundos, relatórios financeiros e prestações de contas	4,6%	32
Apresentação de programas e projetos	4,2%	29
Eleição de conselheiros e comissões	3,9%	27
Aprovação de Súmula e Composição de Comissão Temática	3,7%	26
Eleição de cargos em vacância	3,3%	23
Aprovação dos relatórios dos serviços cofinanciados pela União	2,6%	18
Posse de conselheiros	2,3%	16
Relatório de Atendimento ao Migrante	2,3%	16
Decisão sobre regimentos, regulamentos, normativas e afins	2,3%	16
Recomposição de comissão	2,2%	15
Ofícios e comunicação com outros entes	1,7%	12
Desligamento de conselheiros	1,6%	11
Informes das Comissões	1,3%	9
Organização e Avaliação da Conferência Municipal de Assistência Social	1,2%	8

Cancelamento de inscrição de entidade	0,9%	6
Eleição da mesa diretora	0,7%	5

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

A partir de tais dados, busco aprofundar na compreensão do processo decisório de algumas categorias mais relevantes, seja pela incidência ou pela importância substancial no processo efetivo da gestão da política social. No entanto, ficam de lado, de maneira proposital, itens como “Assuntos Gerais”, “aprovação de ata”, “informes das comissões”, dentre outros.

5.4.1 Convergências e Divergências – Nível de tensionamento das pautas de maior relevância.

O processo de votação dos temas de maior relevância na participação do Conselho na política de Assistência Social no município de Montes Claros pode ser observado nos gráficos a seguir (Gráficos 30, 31, 32, 33, 34, 35 e 36).

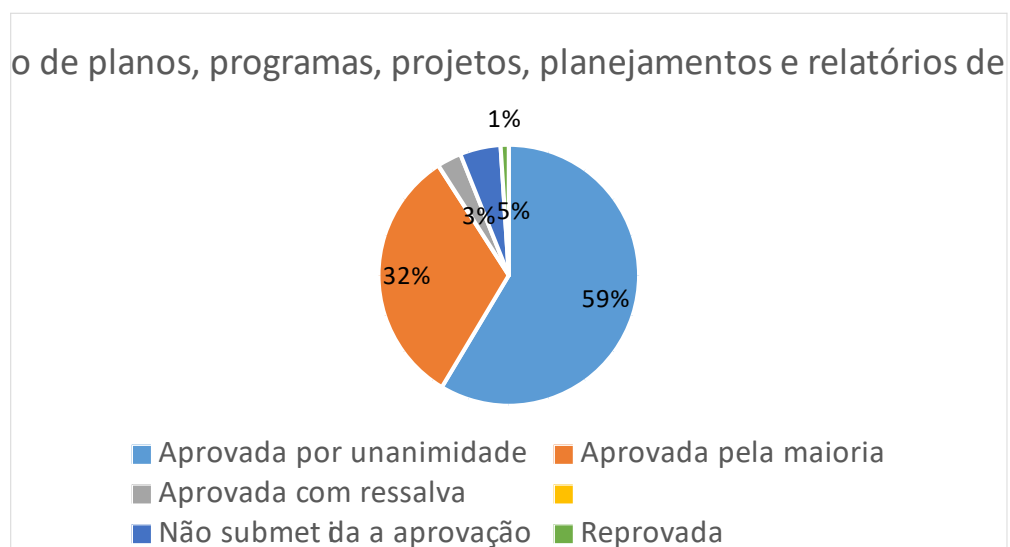


Gráfico 30. Processo de votação do tema “Apreciação de planos, programas, projetos, planejamentos e relatórios de atividade” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

O item examinado no Gráfico 29, “Apreciação de planos, programas, projetos, planejamentos e relatórios de atividade”, foi o que teve maior incidência entre os processos de votação dos temas pelo Conselho, representando 10.1% de todos os itens submetidos à apreciação do plenário do Conselho. Esse percentual foi o maior depois de “Assuntos gerais” que não foi considerado por causa de sua imprecisão (Tabela 1).

Vale ressaltar que dentre as 139 atas, essa categoria esteve pautada em em aproximadamente metade das reuniões, ou mais exatamente, em 70 reuniões. Nesse ponto, mais da metade dos relatórios foram “aprovados por unanimidade”, como indica o Gráfico 30. Essa unanimidade se deu inclusive em momentos onde conselheiros relataram não terem tido acesso ao que estava sendo voltado, como expresso, por exemplo, na Ata da Reunião Ordinária nº161, realizada no dia 03/02/2011 onde encontra-se o seguinte trecho:

“A conselheira Luciana Brant lembrou que havia pedido que os relatórios fossem repassados aos conselheiros por email, pois ela não recebera o relatório de janeiro. Os outros conselheiros informaram que receberam sim, no dia anterior, via email. **Sem mais questionamentos, os relatórios foram levados em votação, ambos aprovados por unanimidade**” (Grifos nossos. Compilado das Atas, 2019, p. 36).

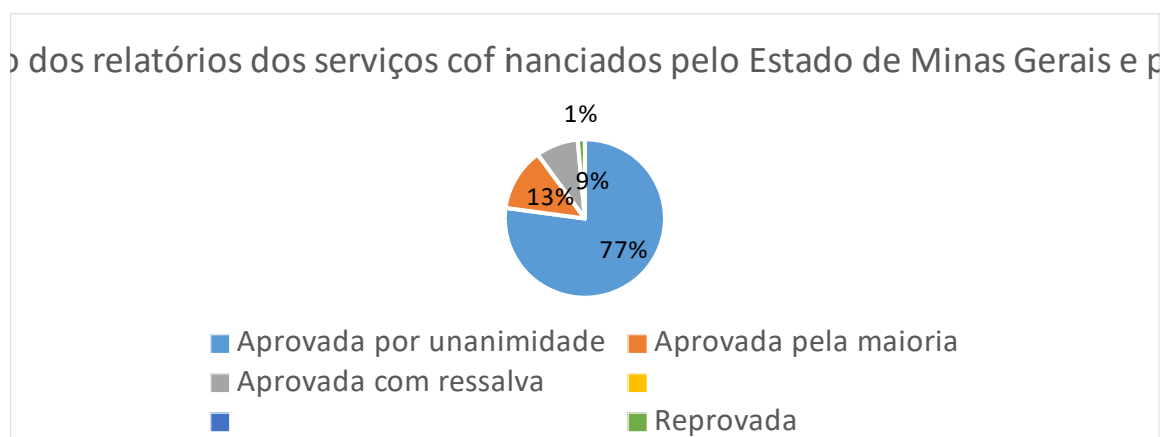


Gráfico 31. Processo de votação do tema “Aprovação dos relatórios dos serviços confidenciais pelo Estado de Minas Gerais e pela União” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

A hegemonia das votações por unanimidade também é identificada no Gráfico 31, que se trata da junção dos itens “aprovação dos relatórios dos serviços cofinanciados pelo Estado” encontrado enquanto ponto de deliberação em 52 reuniões e “aprovação dos relatórios dos serviços cofinanciados pela União” citado em 18 reuniões.

Além dessa ampliação das votações por unanimidade, também chama atenção o fato de apenas um relatório ter sido reprovado pelo Conselho, conforme consta na ata 191 de 14/05/2013, e este também foi reprovado por unanimidade, contando inclusive com os votos dos representantes da comissão permanente de gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social, que inicialmente havia dado parecer favorável orientando a aprovação.

“A seguir, a comissão permanente de gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS foi convidada para apresentar sua análise do relatório dos serviços cofinanciados pelo estado, relativo ao mês de janeiro. Foi entregue aos conselheiros cópias da planilha contendo o público alvo, previsão de repasse, saldo anterior, recurso transferido pelo Fundo Estadual, recurso financeiro gasto no mês, rendimento, saldo atual, execução física, meta pactuada e meta executada. Os dados relativos ao mês de fevereiro não foram apresentados porque a contabilidade não disponibilizou os dados em tempo hábil. Somente a conselheira Geovana esteve presente na reunião da comissão no setor financeiro. Dos dados apresentados verificou-se que no Serviço de Convivência e fortalecimento de vínculos nenhum recurso foi gasto em janeiro. Quanto Serviço Especializado de abordagem social, só foi gasto recursos com previdência (INSS). O recurso para oferta do atendimento ao Migrante não foi utilizado também. Não havendo outras incoerências, **teve parecer favorável da representante da comissão.** A conselheira Beatrice indagou se o serviço de acolhimento em família acolhedora está funcionando ou não. A conselheira e técnica Grace Sarmiento falou que o serviço tem suas dificuldades, que família tem que ser voluntária, que o acolhimento é provisório, deve acolher irmãos conjuntamente. Beatrice perguntou também se não tem famílias cadastradas. Grace pontuou que são poucas, há uma dificuldade na adesão dessas famílias, entendendo o serviço é muito engessado. Sobre a polêmica da nota do DUBOI, sobre a compra de protetores solares, o assessor financeiro Lúcio Patrus apresentou a nota fiscal aos conselheiros, com fotos e outros dados relevantes, repassados para os conselheiros. O conselheiro Edmárcio perguntou quanto a pendência sobre o salário maternidade da última

planilha, pois o entendimento era que não podia ser pago com o recurso estadual, porém a justificativa não foi apresentada, segundo Lúcio a Secretaria de Finanças ficou de encaminhar resposta, mas até o momento ainda não tinha retorno. **Levada em votação o relatório físico e financeiro dos recursos cofinanciados pela Estado de Minas, o mesmo foi reprovado por unanimidade, pela falta dos documentos requerido** (Grifos nossos. Compilado das Atas, 2019, p. 99).

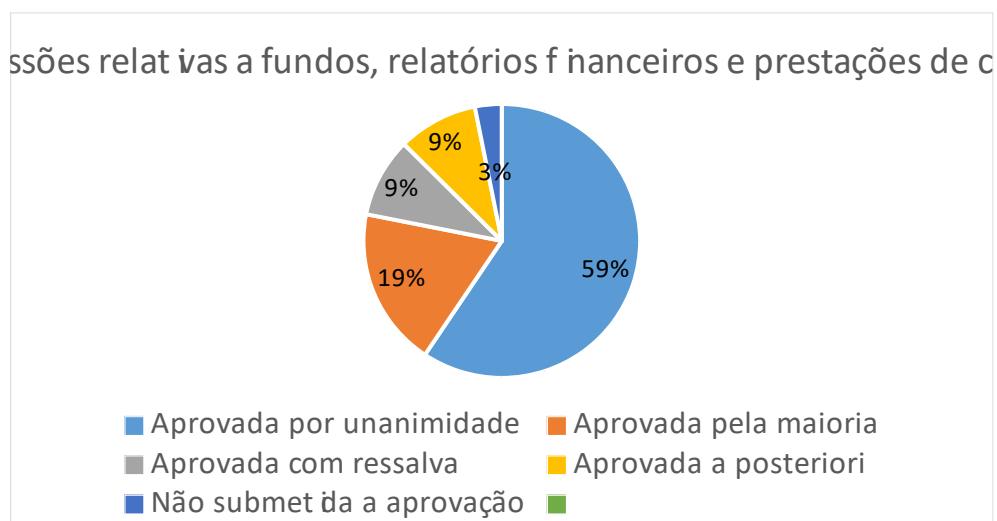


Gráfico 32. Processo de votação do tema “Discussões relativas a fundos, relatórios financeiros e prestações de contas” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Relativo aos aspectos financeiros da gestão da política de Assistência Social no município de Montes Claros, foi visto que as “discussões relativas a fundos, relatórios financeiros e prestação de contas” foram objetos de deliberação em 32 reuniões.

Nesse caso em momento algum os dados apresentados nessas “discussões” foram reprovados pelo CMAS Montes Claros. Em quase 60% (19 vezes) dos casos tais discussões foram “aprovadas por unanimidade”, como mostra o Gráfico 32.

A ausência de reprovação também será observada em aspectos burocráticos relativos à composição das “Comissões Temáticas”, nas decisões sobre “regimento, normativas e resoluções”, bem como nos “ofícios e comunicações com outros entes”.

Aprovação de Súmula, Composição e Recomposição de Comissão Temática

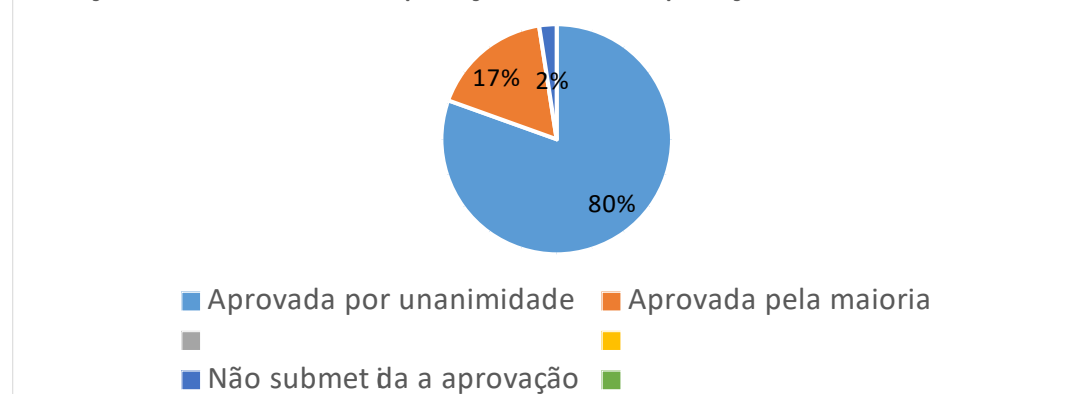


Gráfico 33. Processo de votação do tema “Aprovação de Súmula, Composição e Recomposição de Comissão Temática” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

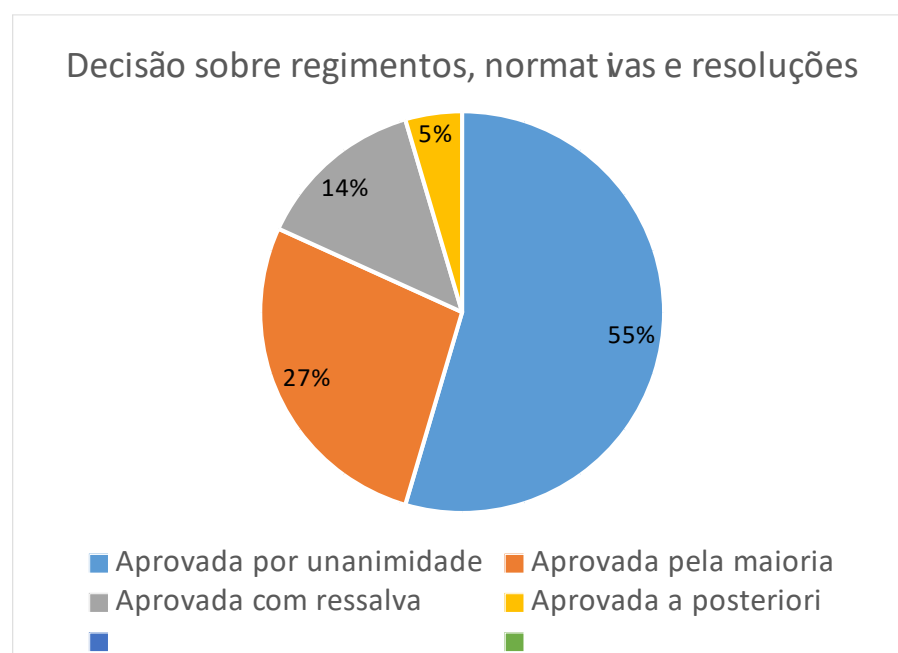


Gráfico 34. Processo de votação do tema “Regimentos, normativas e resoluções” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

Fontes: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

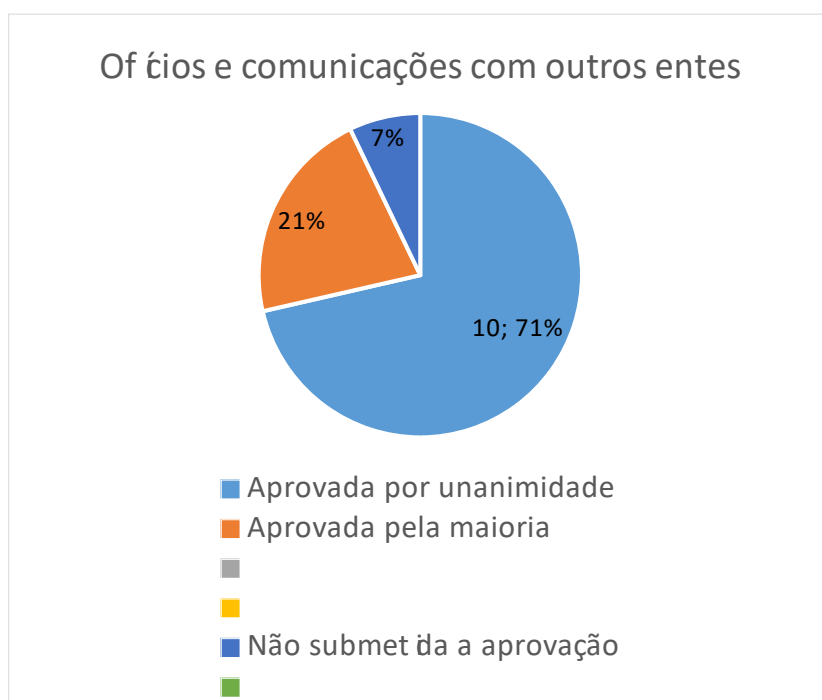


Gráfico 35. Processo de votação do tema “Ofícios e comunicações com outros entes” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Tal padrão relativo à ausência de reprovação não continuará apenas no quesito “desligamento de conselheiros”, conforme observa-se no gráfico 36.

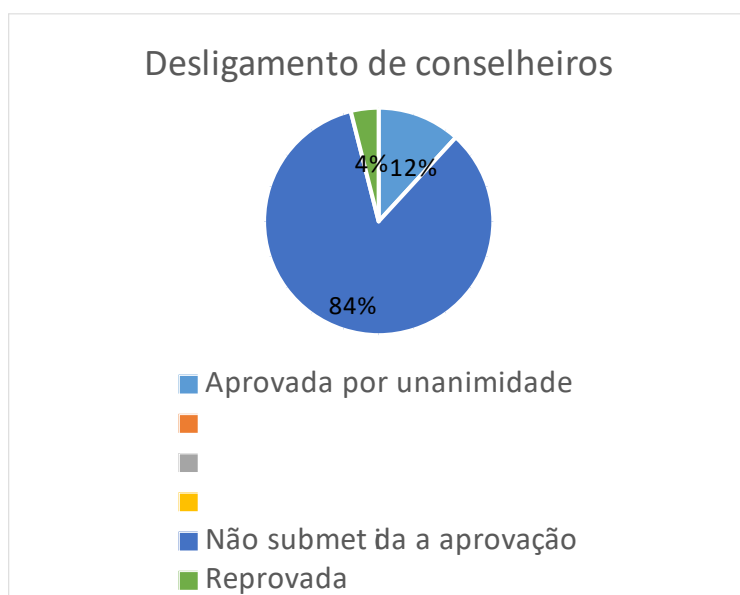


Gráfico 36. Processo de votação do tema “Desligamento de conselheiros” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Em grande medida, o alto grau de “aprovações por unanimidade” se dá principalmente nos casos em que o desligamento foi um pedido do próprio conselheiro.

Também encontramos casos em que o desligamento foi feito por determinação automática do regimento (MONTES CLAROS 2008) conforme exposto no artigo 46º inciso III está a previsão de que “O afastamento definitivo, do quadro representativo do CMAS de Montes Claros ocorrerá por: Ausência do membro efetivo ou de seu suplente em 03 (três) reuniões consecutivas ou em 06 (seis) não consecutivas durante o ano, sem justificativas formalmente encaminhadas para a secretaria executiva do CMAS de Montes Claros, sejam elas ordinárias ou extraordinárias”.

O caso da “reprovação” de pedido de desligamento, que por sua vez foi um caso atípico, não foi solicitado por algum conselheiro, tampouco se enquadrava nos casos de desligamento automático, mas sim, foi demandado por ofício de um vereador da cidade conforme exposto na ata 234 de 13 de agosto de 2015. Tal pedido do vereador se deu por que representantes da sociedade civil estavam empregados no poder público municipal (Compilado das Atas, 2019, p. 172).

E o motivo que levou a recusa inicialmente foi principalmente por que “o Conselho é autônomo para deliberar acerca de suas questões internas” (Compilado das Atas, 2019, p. 172). Mas o tema continuou sendo discutido pelo plenário do conselho até que, conforme consta na ata 236 de 9 de outubro de 2015, foi efetivamente colocada “em votação a proposta (...) de substituição dos conselheiros (...) não foi aprovada pela plenária” portanto a “decisão da plenária foi de que todos os 04 (quatro) conselheiros devem permanecer no CMAS ocupando as suas respectivas cadeiras como representantes da sociedade civil” (Compilado das Atas, 2019, p. 176).

Portanto, o padrão decisório do Conselho em todas essas temáticas de grande relevância tem sido de um baixo nível de tensionamentos e divergências entre os conselheiros, o que faz com que isso seja ampliado para a análise da relação entre conselheiros governamentais e da sociedade civil, conforme vimos nos gráficos acima e podemos observar na Tabela 2.

Tabela 2: Números absolutos da incidência de cada categoria de deliberação.

Temas de votação	Categorias de Deliberação						Ocorrência em pauta	Ocorrência em registros	Atas
	Aprovada por unanimidade	Aprova da pela maioria	Aprova da com ressalva	Aprova da a posteriori	Não submetida a aprovação	Reprova da			
Apreciação de planos, programas, projetos, planejamentos e relatórios de atividade	58	32	3	0	5	1	99	99	60
Aprovação dos relatórios dos serviços cofinanciados pelo Estado de Minas Gerais e pela União	54	9	6	0	0	1	70	70	58
Aprovações das Justificativas de Ausência dos Conselheiros	44	5	4	0	0	0	48	53	48
Discussões relativas a fundos, relatórios financeiros e prestações de contas	19	6	3	3	1	0	32	32	29
Aprovação de Súmula, Composição e Recomposição de Comissão Temática	33	7	0	0	1	0	41	41	27
Decisão sobre regimentos, normativas e resoluções	12	6	3	1	0	0	16	22	16
Ofícios e comunicações com outros entes	10	3	0	0	1	0	12	14	12
Desligamento de conselheiros	6	0	0	0	43	2	11	51	28

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Essas informações formam achados que indicam o fortalecimento da visão de um grupo considerável de autores, como Fraser (1992), Sunstein (2003), Young (2000), dentre outros, que questionam o quão produtivo e representativo são “consensos” tão expressivo em processos deliberativos democráticos dessa natureza.

Esses consensos são antagônicos com as características multifacetadas das sociedades. Nancy Fraser (1992) afirma que as sociedades contemporâneas são multiculturais e estratificadas, e por tal característica tornar-se impossível a criação de uma esfera pública única que criaria consensos e finalizaria os conflitos vigentes no seio delas.

A partir desse entendimento, Fraser (1992) critica a perspectiva de Habermas (1995) dessa forma, por defender que as diferenças substantivas entre as pessoas não seriam eliminadas apenas pela ação racional comunicativa.

No mesmo caminho segue o professor da Universidade de Harvard Dr Cass Sunstein (2003), ao tratar criticamente a geração desses consensos no processo democrático. Em seu livro, de título bastante objetivo, “Why Societies Needs Dissents” Sunstein (2003) critica as produções de consensos, afirmando que nações mais adequadas a prosperar são exatamente aquelas que permitem e incentivam o “dissenso”.

O questionamento se dá pela existência clara de grupos heterogêneos que, por tal característica, necessariamente possuem interesses divergentes. Sunstein (2003) ainda argumenta que outro aspecto a ser levado em consideração, e que entendo que no caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros é absolutamente relevante, é sobre a origem pretérita dos participantes das deliberações. O autor aponta que o status social dos envolvidos é uma variável fundamental e que indivíduos de status sociais elevados tendem a ser mais ouvidos e suas defesas são mais relevantes ao processo do que a de pessoas vinculadas de alguma forma a grupos mais à margem do processo, como no caso em questão é algo bastante presente.

Ele ainda vai além e defende que indivíduos com “baixo status social”²³ sofreriam do que define enquanto “síndrome de baixa confiança”²⁴ e dessa forma teriam mais timidez em se exporem por medo de algum tipo de repreensão (SUNSTEIN, 2003, p. 94).

As críticas aos “consensos” são compartilhadas por diversos outros autores que analisam criticamente esse processo, tendo inclusive vertentes que apontam que “qualquer consenso alcançado foi obtido em um processo envolvendo coerção e exclusão” (CROSSLEY, 2004, p. 11).

Tal exclusão é definida por Young (2000) sob a ótica de duas formas de exclusão nos processos de discussão política e de tomada de decisão: a externa e a interna. A

²³ Tradução livre do trecho original - “Low Social Status” (SUNSTEIN, 2003, p. 94).

²⁴ Tradução livre do trecho original - “Low confidence syndrome” (SUNSTEIN, 2003, p. 94).

exclusão externa estaria vinculada ao impedimento de determinados grupos de participação nestes processos de discussão e de tomada de decisão. Já a interna, é entendida como a que ocorre dentro destes mesmos processos, através de mecanismos como a definição da agenda do ambiente e dos temas em pauta, bem como da definição de certas formas de comunicação como as únicas possíveis, o que vai de encontro com a visão de Sunstein (2003) que determinados indivíduos e/ou grupos sofrem da chamada “síndrome da Baixa confiança”.

Em especial no caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros o elo mais fraco da disputa está nas categorias da sociedade civil com assento no conselho, ou seja: representantes de usuários e organizações de usuários da assistência social; representantes de entidades e organizações de assistência social; e representantes de entidades de trabalhadores dos setor.

Mais especificamente dentre as representações da sociedade civil ainda existe uma, que por suas características se enquadram mais profundamente nesses aspectos, que é a dos usuários ou organizações de usuários.

Essa visão é também compartilhada e expressa abertamente nas reuniões como no caso exposto na ata 274 da reunião do dia 10 de janeiro de 2019, onde “A conselheira Cecília informou acerca da necessidade desta capacitação para que ***os representantes, principalmente dos usuários, entendam seu papel***” (Compilado das atas, 2019, p. 248).

Ao entender esse contexto fica claro o aspecto problemático dessa alta incidência de aprovações por “unanimidade”, reforçando como característica dessa instituição participativa, o CMAS-Montes Claros, a busca constante pelo consenso.

Santos et. al. (2004) aponta que essa busca pelo consenso entre participantes de uma deliberação que são claramente desiguais e possuem forças assimétricas, muitas vezes esconde uma tentativa apenas de dar uma feição democrática que legitimaria as decisões políticas. O autor defende que a controvérsia é algo fundamental ao processo democrático, assim, afirma que esse na verdade é um “consenso imposto” que possui uma forte tendência de reforço da hegemonia daqueles que possuem o poder político (SANTOS et al, 2004, p.71).

Compartilho das reflexões conceituais expostas pelos autores inseridos no debate aqui apresentado, entendo que, em grande medida, tal diagnóstico elaborado por Santos et. al. (2004) se enquadra na realidade da atuação do CMAS de Montes Claros e esse “consenso

imposto” atua no sentido da tendência do reforço da hegemonia daqueles que já possuem o poder político, apesar de entender que a própria existência do Conselho já se trata de um importante avanço democrático, principalmente considerando a tradição autoritária da região, como já dito.

5.4.2 Entidades (Organizações) de Assistência Social

Dentre os principais pontos levantados nas pautas deliberativas do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claro, foi o da “apreciação de entidade” por entender que é algo que requeria maior atenção e maior concentração devido ao seu alcance de atuação na gestão da política de Assistência Social, justificando a criação de um tópico específico para essa discussão.

De acordo com o Regimento do CMAS (Montes Claros, 2008), dentre as várias atribuições do órgão constam: “Regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo de assistência social, no âmbito do município (...)”; “Supervisionar o funcionamento dos serviços públicos e privados, determinando auditoria e, se necessário, a suspensão de contrato ou convênio dos mesmos, quando não atenderem à legislação e às normas da Política de Assistência Social;” e finalmente “Inscrever, monitorar e fiscalizar as entidades de assistência social”.

Essas atribuições foram consolidadas e apresentadas na Tabela 1 “Pontos de pauta das reuniões do CMAS Montes Claros entre 2010 e 2019” dos “principais pontos de pauta” como “apreciação de entidade” e estiveram em pauta em 69 reuniões, aproximadamente a metade de todas as reuniões do período, e representam 9.9% de todos os temas colocados em votação.

Essas competências relativas às entidades/organizações de assistência social são definidas por determinação tanto da Lei Orgânica de Assistência Social, bem como pela Resolução 16 de 2010 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) que “Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal”.

Isso demonstra a relevância do tema dentro das discussões e deliberações do Conselho no decurso desse período. Porém, antes de avaliar os dados, cabe a ressalva de que, apesar de entidades desse tipo terem se expandido em número e em atribuições em todo o país, especialmente a partir do início da década de 1990, elas ainda são objetos de grandes controvérsias no debate acadêmico.

Tal expansão, que se iniciou no princípio da década de 1990, é fruto de um processo mais amplo e relativo ao fortalecimento do projeto neoliberal oriundo do chamado Consenso de Washington, liderado desde a década anterior por Reagan, nos EUA, e Margareth Thatcher, no Reino Unido.

Esse projeto tinha como meta a diminuição do papel do Estado, inclusive em seu papel regulador, e ampliação das liberdades para os elementos do Mercado. É nesse processo de diminuição que se abre espaço para a atuação daquelas instituições que, por não serem nem “Estado” nem “Mercado”, foram denominadas de “terceiro setor”.

Esse “terceiro setor” seria composto por entidades e organizações que teriam, segundo Franco (2004), cinco características fundamentais: (1) se localizam fora da estrutura formal do Estado; (2) por definição não possuem “fins lucrativos”; (3) são formadas por indivíduos de direito privado; (4) são de adesão voluntária e não-compulsória; e por fim (5) atuam na produção de bens e serviços de uso e de interesse coletivo.

A controvérsia se inicia inclusive com a criação desse termo “terceiro setor”, que para Montaña (2007) é uma grande “debilidade conceitual”, pois

“Quando os teóricos do “terceiro setor” entendem este conceito como superador da dicotomia público/privado, este é verdadeiramente o “terceiro” setor, após o Estado e o mercado, primeiro e segundo, respectivamente; o desenvolvimento de um “novo” setor que viria dar as respostas que supostamente o Estado já não pode dar e que o mercado não procura dar. Porém, ao considerar o “terceiro setor” como a sociedade civil, historicamente ele deveria aparecer como o “primeiro”. Esta falta de rigor só é desimportante para quem não tiver a história como parâmetro da teoria” (MONTAÑO, 2007, p. 54-55).

Contudo, as controvérsias não ficaram apenas nos aspectos conceituais e teóricos do termo, mas avançou para os aspectos práticos da expansão dessas entidades chamadas de

vinculadas ao “terceiro setor”, pois isso levou a um amplo processo de desresponsabilização do Estado, com a transferência de uma grande parte de seus serviços para agentes, que mesmo que teoricamente sejam “sem fins lucrativos”, são entes privados, o que é particularmente visível no âmbito da sua atuação segundo as premissas estabelecidas pela Lei Orgânica de Assistência Social, promulgada nesse contexto histórico citado acima em 1993 (MONTAÑO, 2007).

O resultado desse processo de transferência justificado ideologicamente por preceitos como “autonomia”, “solidariedade”, “responsabilidade social”, “empreendedorismo social”, “parceria”, dentre outros, na prática despolitiza as demandas sociais, desresponsabiliza o Estado e traz para a própria sociedade a “autorresponsabilidade” de respostas às suas demandas (MONTAÑO, 2007).

Montaño (2007), inclusive, põe em dúvida a invariabilidade do quesito “não lucrativo” no âmbito dessa relação de agentes de direito privado com recursos públicos.

Além desses aspectos relacionados ao contexto macro, ainda ocorreria, segundo Iamamoto (2009), problemas no processo de atendimento aos usuários como a “desprofissionalização” do atendimento social, bem como uma mudança do eixo que pode levar a “refilantropização” da política social, visto que, desenvolvidos os projetos sociais pelas organizações, há uma virada que privilegia os interesses privados em detrimento do interesse público, pois, mesmo que se parta da premissa da “boa intenção” no ato da “solidariedade” dessas organizações sem fins lucrativos, ocorre uma mudança no atendimento que de uma forma ou de outra será vinculado aos princípios da seletividade e da elegibilidade do atendimento social.

Contudo, apesar dessa visão pessimista em relação à participação dessas organizações, existem outros autores, que observam esse processo de modo mais otimista em relação a existência de seus impactos positivos de sua presença no âmbito da sociedade.

Fernandes (1997) entende que essas organizações são espaços importantes de mobilização social e promovem engajamento no enfrentamento das diversas demandas sociais, e o fazem também pelo fato de que o Estado não fazia. Farah (2001), por sua vez, entende que essas entidades e organizações, vinculadas a aquilo que foi denominado enquanto “terceiro setor”, atuam complementarmente às políticas universais de caráter redistributivo, atuam como contribuintes ao processo de desenvolvimento social e são voltadas para a superação de desigualdades estruturais.

No mesmo sentido segue Tenório (2000), entendendo essas entidades e organizações como um importante fator de desenvolvimento social, de mobilização e que materializa a possibilidade da sociedade civil no processo de implantação, acompanhamento e avaliação de políticas públicas junto ao Estado. Da mesma forma pensam Falconer e Fischer (1998), que entendem esse processo enquanto uma conquista da sociedade civil com a redemocratização do país.

Concordo parcialmente com ambos os argumentos, uma vez que entendo que a ampliação das entidades está no bojo de um processo neoliberal de diminuição do Estado, assim como também concordo que o processo de engajamento e mobilização se faz imperativo em um país com os problemas que o Brasil possui, principalmente quando o assunto é desigualdade.

Inclusive, os dados expressos no relatório das entidades inscritas e aprovadas no Conselho Municipal de Assistência Social, recebido após solicitação direta à técnica Maria Deivaneth de Araújo, que atua em conjunto com a secretaria executiva do CMAS-Montes Claros, que apresentam a capacidade de atendimento das entidades demonstram que, pelo menos nesse caso de Montes Claros, longe de haver grandes corporações se apropriando dos recursos públicos para fazer filantropia, existem, em maior recorrência, pequenas organizações que atuam para atendimento do público do seu entorno.

Dessa maneira, primeiramente é possível observar no Gráfico 37 que, acerca do tema de pauta, “apreciação de entidade”, isto é, aprovação da inscrição ou do cancelamento de entidades de assistência social, se mantém o padrão de prevalência de decisões por unanimidade, conforme análise das atas do período 2010 – 2019.

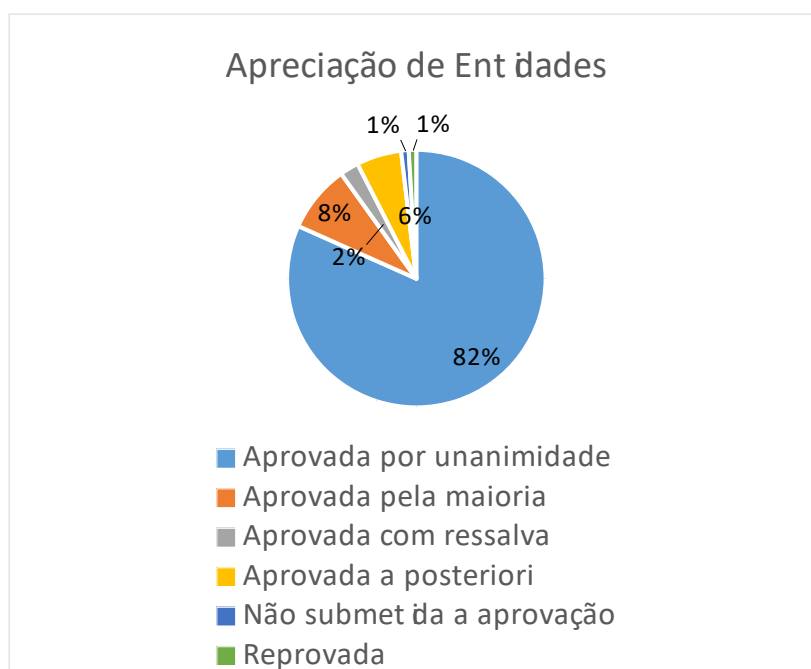


Gráfico 37. Processo de votação do tema “Apreciação de Entidades” no CMAS Montes Claros (2010 – 2019).

Fonte: Atas das reuniões do CMAS Montes Claros de 2010 a 2019 – Atas 146 a 289.

Assim, de cada 10 entidades analisadas durante todo esse período 8 foram aprovadas consensualmente pelos conselheiros.

De acordo com os dados recebidos do Conselho Municipal de Assistência Social, em solicitação direta à técnica Maria Deivaneth de Araújo, que atua em conjunto com a secretaria executiva do CMAS-Montes Claros, entre 2011 e 2019 foram inscritas e aprovadas 165 Organizações de Assistência Social, os Gráficos 38 e 39 apresentam a distribuição dessas inscrições e aprovações ao longo dos anos do período estudado.



Gráfico 38. Inscrição e aprovação das Organizações de Assistência Social no CMAS Montes Claros entre 2011 e 2019 (números absolutos).

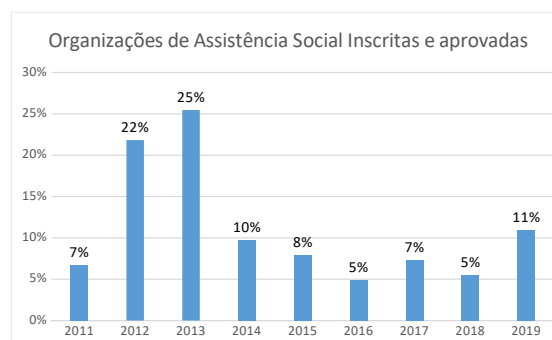


Gráfico 39. Inscrição e aprovação das Organizações de Assistência Social no CMAS Montes Claros entre 2011 e 2019 (percentual).

Fonte: Relação de Entidades de Assistência Inscritas, Aprovadas e Canceladas de 2011 a 2019 disponibilizada pelo CMAS Montes Claros.

Os Gráficos 38 e 39 apontam que mais da metade das Entidades foram inscritas e aprovadas pelo conselho em 2011, 2012 e 2013. Em números absolutos, 89 das 165 Entidades inscritas e aprovadas entre 2011 e 2019 foram aprovadas apenas nos três primeiros anos da série, o que representa aproximadamente 54% desse universo total.

Já os Gráficos 40 e 41 mostram como essas Entidades são, em sua maioria, de pequeno porte e de baixa capacidade de atendimento.

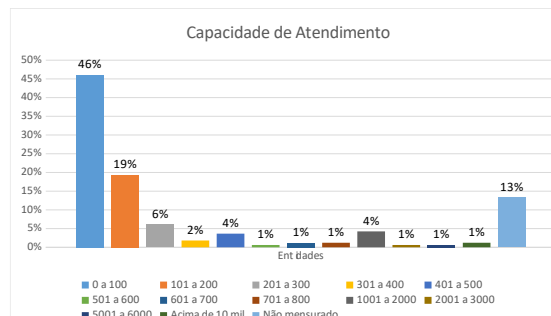
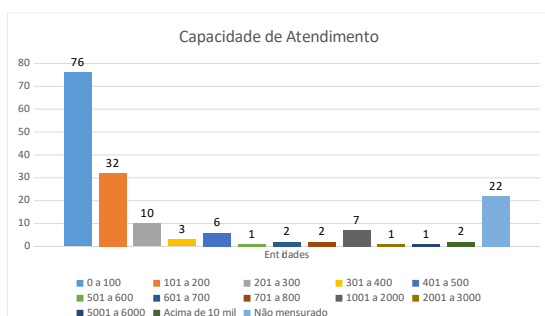


Gráfico 40. Capacidade de atendimento das Entidades de Assistência Social em Montes Claros entre 2011 e 2019 (números absolutos).

Gráfico 41. Capacidade de atendimento das Entidades de Assistência Social em Montes Claros entre 2011 e 2019 (porcentagem).

Entidades de Assistência Inscritas, Aprovadas e Canceladas de 2011 a 2019 disponibilizada pelo CMAS Montes Claros.

Destarte, os Gráficos 40 e 41 mostram que das 165 Entidades inscritas e aprovadas, 108 possuem capacidade de atendimento de até 200 usuários do Sistema Único de Assistência Social, o que representa 65% do total.

Nesse universo, apenas 11 Entidades possuem a capacidade de atendimento acima de 1000 usuários, o que representa apenas 7% do total. E quando essas entidades são observadas, se nota a alta incidência de organizações ligadas principalmente às igrejas Católica e Protestantes, como as Associações de Apoio, Proteção e Amparo da Criança ligadas à Arquidiocese, e a Organização não governamental Caminhos da Solidariedade, ligada à Paróquia São Norberto, e a Associação Resgatando vidas ligada à Igreja Cristã Pentecostal Resgatando Vidas, conforme o Quadro 4.

Quadro 4: Lista de Entidades de Assistência Social de maior porte em Montes Claros (2011 – 2019).

Lista de Entidades que atendem mais de 1.000 pessoas	
NOME DA ENTIDADE: Fundação Cultural Marina Lorenzo Fernandes	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	1800
NOME DA ENTIDADE: Associação Educativa e Cultural São Norberto	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	1500
NOME DA ENTIDADE: Conselho Central de Montes Claros	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	1050
NOME DA ENTIDADE: ADEMOC – Associação dos Deficientes de Montes Claros	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	1600
NOME DA ENTIDADE: Associação de Apoio, Proteção e Ampara da Criança da Arquidiocese de Montes Claros	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	27500
NOME DA ENTIDADE: Organização não governamental Caminhos da Solidariedade	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	2.000
NOME DA ENTIDADE: Associação Resgatando Vidas	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	1600
NOME DA ENTIDADE :Associação de Apoio, Proteção e Amparo à Criança da Arquidiocese de Montes Claros – AAPAC	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	7172
NOME DA ENTIDADE: Associação de Apoio, Proteção e Amparo à Criança da Arquidiocese de Montes Claros	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	11336
NOME DA ENTIDADE: Associação Comunitária dos Pequenos Produtores de Riacho Dántas e Adjacências	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	3400
NOME DA ENTIDADE: Conselho da Comunidade na Execução Penal da Comarca de Montes Claros	
CAPACIDADE DE ATENDIMENTO:	2000

Fonte: Relação de Entidades de Assistência Inscritas, Aprovadas e Canceladas de 2011 a 2019 disponibilizada pelo CMAS Montes Claros.

As Entidades listadas no Quadro 4 atuam majoritariamente com serviços de naturezas mais amplas, denominadas por elas como “promoção da defesa de Direitos”, “Assessoramento e defesa” e “Assessoramento e Defesa de Direitos”, descrições que, segundo o Artigo 2º da Resolução 16 de 2010, “Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social”. Dentre o total das entidades aprovadas, 57% se inscreveram denominando sua atividade como uma das três categorias citadas acima. Além disso, atuam majoritariamente para públicos também mais amplos de usuários do Sistema, como descrito nos Gráficos 42 e 43.

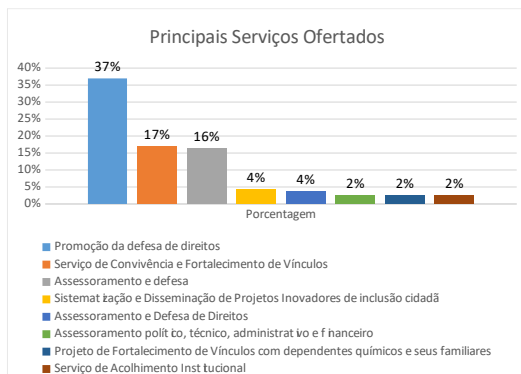


Gráfico 42. Principais serviços ofertados pelas Entidades de Assistência Social de maior parte em Montes Claros (2011 - 2019) (percentuais).

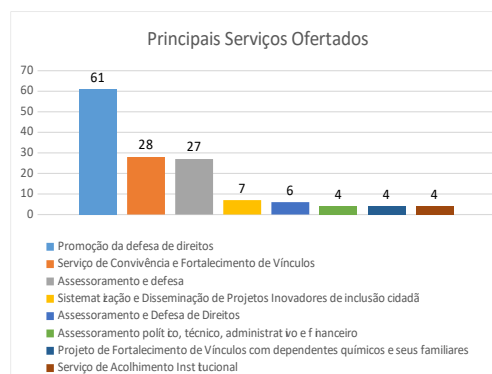


Gráfico 43. Principais serviços ofertados pelas Entidades de Assistência Social de maior parte em Montes Claros (2011 - 2019) (números absolutos).

Fonte: Relação de Entidades de Assistência Inscritas, Aprovadas e Canceladas de 2011 a 2019 disponibilizada pelo CMAS Montes Claros.

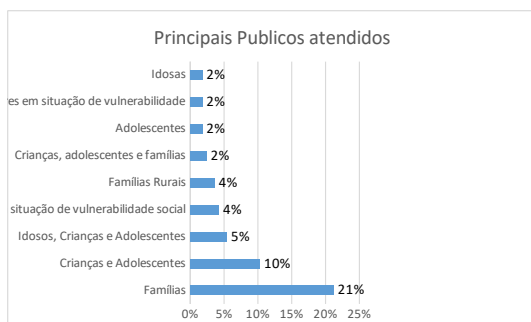


Gráfico 44. Principais públicos atendidos pelas Entidades de Assistência Social em Montes Claros (percentuais).

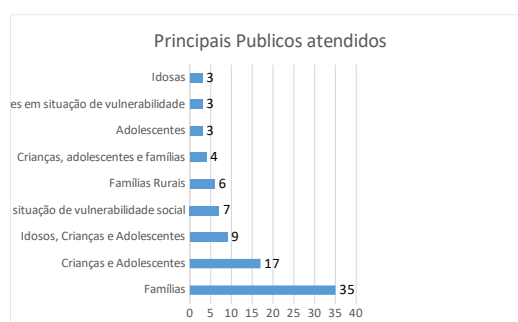


Gráfico 45. Principais públicos atendidos pelas Entidades de Assistência Social em Montes Claros (números absolutos).

Fonte: Relação de Entidades de Assistência Inscritas, Aprovadas e Canceladas de 2011 a 2019 disponibilizada pelo CMAS Montes Claros.

Portanto, como visto até aqui, a partir dos dados relativos à cidade de Montes Claros, o processo de atuação das Entidades de Assistência Social, ao menos para o caso estudado, não há evidências de uma cessão das responsabilidades do Estado, ou seja não há transferência perceptível a grupos ligados à lógica neoliberal majoritariamente, como fora muito apregoado por parte da literatura. Pelo contrário, a maioria das entidades são de pequeno porte, fruto da mobilização de grupos que vivem de maneira muito próxima à realidade dos usuários do Sistema Único de Assistência Social e, principalmente, de baixo potencial econômico.

Inclusive entendo que essa última característica foi preponderante para que quase a metade dessas entidades tenham tido as suas inscrições canceladas.

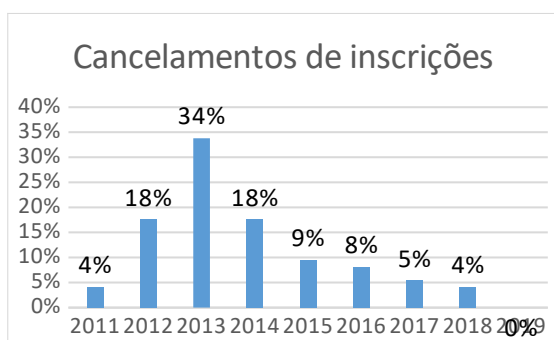


Gráfico 47. Cancelamentos de inscrições de Entidades de Assistência Social de Montes Claros entre 2011 e 2019 (percentuais).

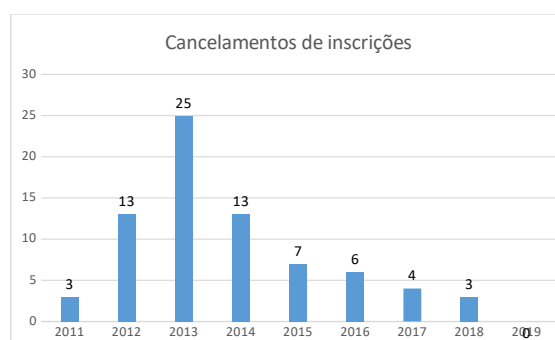


Gráfico 46. Cancelamentos de inscrições de Entidades de Assistência Social de Montes Claros entre 2011 e 2019 (números absolutos).

Fonte: Relação de Entidades de Assistência Inscritas, Aprovadas e Canceladas de 2011 a 2019 disponibilizada pelo CMAS Montes Claros.

Do total de 165 entidades inscritas e aprovadas no período pesquisado 74 foram canceladas, o que representa aproximadamente 45% (44.84%) das organizações que estavam atuando no atendimento aos usuários.

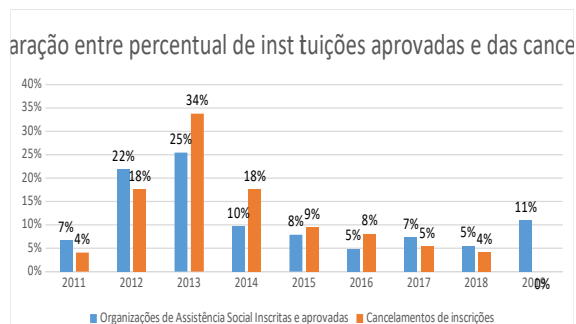


Gráfico 48. Comparação entre as Entidades de Assistência Social aprovadas e canceladas entre 2011 e 2019 (percentuais).

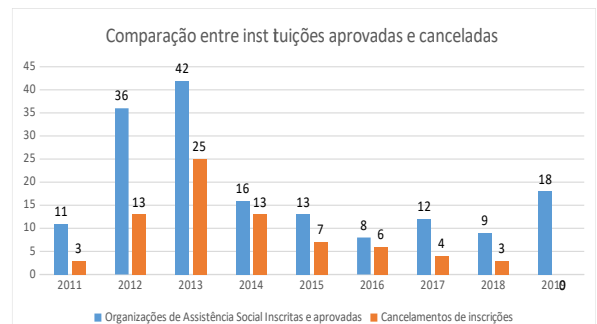


Gráfico 49. Comparação entre as Entidades de Assistência Social aprovadas e canceladas entre 2011 e 2019 (números absolutos).

Fonte: Relação de Entidades de Assistência Inscritas, Aprovadas e Canceladas de 2011 a 2019 disponibilizada pelo CMAS Montes Claros.

Desse modo, até mesmo por definição legal, esse tema é bastante recorrente nas atas das reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social de Montes Claros.

Contudo, a leitura das atas não aponta para algumas exigências estabelecidas para atuação do Conselho, no sentido do acompanhamento e fiscalização da atuação dessas Entidades de Assistência Social.

A Resolução 16 estabelece no seu artigo 4º § 1º que “Compete aos Conselhos de Assistência Social a fiscalização das entidades e organizações inscritas” e continua em seu artigo 8º que “Em caso de interrupção de serviços, a entidade deverá comunicar ao Conselho Municipal de Assistência Social ou do Distrito Federal, apresentando a motivação, as alternativas e as perspectivas para atendimento do usuário, bem como o prazo para a retomada dos serviços”, e no § 2º desse mesmo artigo afirma que “Cabe aos Conselhos de Assistência Social Municipais e do Distrito Federal *acompanhar, discutir e encaminhar as*

alternativas para a retomada dos serviços, programas e projetos interrompidos” (BRASIL, 2010, GRIFOS NOSSOS).

O artigo 13º continua no mesmo sentido. Ele afirma que “Os Conselhos de Assistência Social deverão estabelecer *plano de acompanhamento e fiscalização* das entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais inscritos, com os respectivos critérios” (BRASIL, 2010, GRIFOS NOSSOS).

Entretanto a leitura das atas não aponta nas discussões das reuniões os atendimentos a esses requisitos legais, por parte do plenário do Conselho.

De fato, as Entidades essencialmente constam nas atas apenas enquanto pontos de pauta para suas aprovações e para seus cancelamentos que também, por regra, ocorrem por ausência de documentações como “planos de ação” e “relatórios”, o que é de fato estabelecido enquanto critério de cancelamento segundo a Resolução 16 de 2010. Contudo, se essas organizações tivessem tido o devido “acompanhamento” (o que as atas não demonstram ter ocorrido) por parte do Conselho, poderia ter diminuído esse elevado percentual de aproximadamente 45% de cancelamento das inscrições.

A efeito de precisão destaca-se que em alguns momentos são citados algum acompanhamento ou visita das profissionais técnicas, que são, portanto, funcionárias governamentais. Contudo, efetivamente não é observado um acompanhamento sistemático e coletivo dos conselheiros, enquanto os efetivos representantes dessa Instituição Participativa extraparlamentar, que julgamos que seja suficiente para afirmarmos que o “Conselho” fazia o acompanhamento, tampouco a fiscalização dessas organizações.

Como exemplo, além da leitura feita das atas, foram escolhidas aleatoriamente 17 entidades cujas inscrições foram canceladas, o que corresponde mais de 10% do universo total das organizações que foram inscritas e aprovadas, para objetivamente observar o comportamento do plenário do Conselho em relação a elas. As entidades são as seguintes:

- 1-Sociedade de Educação Integral de Assistência Social – SEIAS;
- 2-Agência Adventista de Desenvolvimento e Recursos Assistências – ADRA;
- 3-Centro Social e Artesanal para Crianças e Adolescentes;

- 4-Fundação Cultural Marina Lorenzo Fernandes;
- 5-Associação de Proteção e Assistência aos Condenados – APAC;
- 6-Associação Comunitária de Pequenos Produtores de Riachão, Santa Cruz e Pindaíbas;
- 7-Associação dos Pequenos Produtores e Trabalhadores Rurais da comunidade de Panorâmica;
- 9-Confederação de Irmãos Beneficentes de Montes Claros – CIBEMOC;
- 10-Instituto de Pesquisa Yová Raphá;
- 11-Associação Comunitária de Rio Verde;
- 12 - Associação Rural Comunitária de Abóboras, Morro do Fogo e Adjacências;
- 13- Associação de Desenvolvimento Comunitário e Rural de Brejinho;
- 14 - Associação Raiz de Davi;
- 15 - Instituto de Desenvolvimento Sustentável Conexão Juventude;
- 16 – Associação Javé Nessi;
- 17 - Associação Comunitária de Vaca Morta.

Em 100% dessas entidades elas somente foram objetos de discussão do plenário do Conselho, segundo as 139 atas analisadas, no momento da aprovação da inscrição e do cancelamento. Em alguns momentos são citados algum acompanhamento ou visita, principalmente das profissionais técnicas, portanto, funcionárias governamentais. Contudo, o “acompanhamento” da atuação dessas entidades, aqui entendido enquanto discussões sobre a atuação dessas organizações após a aprovação da inscrição e antes do cancelamento, não ocorreu em nenhum momento, segundo os relatos das atas.

5.5. Uma década de CMAS Montes Claros - Inferências, análises e conclusões

Após esse longo e árduo trabalho de pesquisa e de escrita, penso que inicialmente alguns pontos devem ficar claros, antes de efetivamente adentrar nas inferências acerca da

realidade da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Montes Claros em Minas Gerais durante o período de 2010 a 2019.

O primeiro ponto diz respeito à concordância com as perspectivas que apontam que a participação popular na gestão pública gera inúmeros benefícios direta ou indiretamente na vida das pessoas, o que é a função primordial que faz com que seja importante a existência do poder público.

Dentre os benefícios, a literatura aponta que, por haver maior contato entre a Sociedade Civil e o Estado, por meio das instituições participativas, há uma tendência à maior racionalização no uso dos recursos públicos, pois, nas discussões relevantes da área há envolvimento daqueles que diretamente estão envolvidos nas questões que o governo atuará. Esse debate pela definir sobre se “as demandas seriam mais bem compreendidas, endereçadas, aumentando os graus de accountability e de “responsividade” dos governos”, isto é, se “os processos distributivos seriam maximizados em termos de disponibilização e alocação de bens e serviços públicos no âmbito social” (VAZ, 2013, p. 68).

Ainda haveria, nesse contexto, o inevitável benefício de incluir na gestão indivíduos e grupos em geral que são historicamente excluídos desses processos, o que promoveria, pelo menos em tese, um processo contínuo de inversão de prioridades nas distribuições dos recursos, de “forma que bens e serviços seriam redirecionados, por exemplo, a regiões e/ou bairros mais pobres de determinados municípios, ou, ainda, a grupos e/ou movimentos específicos” (VAZ, 2017, p. 68).

Tudo isso combinado gera aquele que é talvez o mais importante benefício, que diz respeito ao próprio processo de consolidação democrática, algo tão premente e necessário, especialmente no contexto brasileiro de uma trajetória histórica marcada por práticas autoritárias de diversas espécies, todas absolutamente marcadas com traços profundos de patrimonialismos exacerbados, que permitiram a constante apropriação dos recursos públicos por agentes e interesses privados.

Essa marca patrimonialista teve suas características modificadas, mas foi algo que perdurou por todo o período colonial, pelo Império, e por boa parte de nosso período republicano. Ainda encontramos diversas evidências da sua presença até os dias atuais, contudo, é inegável que ocorreram avanços importantes desde a promulgação da Carta Magna de 1988, não por acaso denominada por muitos como “Constituição Cidadã”.

Tantos avanços ocorreram, inclusive, por que a Assembleia Constituinte que a promulgou foi muito influenciada pela participação da sociedade, em toda a sua jornada. Como já exposto anteriormente, o momento que o país viveu desde a primeira metade da década de 1980, com o recrudescimento da repressão do Estado, permitiu o desenvolvimento de associações de diversas espécies, que deram início a uma efetiva e pujante sociedade civil ávida em opinar e influir na agenda do Estado.

Essa sociedade civil se fez presente de maneira mais impactante na famosa campanha das “Diretas Já”. Essa campanha, como sabemos, foi derrotada e a transição para o governo civil foi pactuada com setores intimamente ligados aos governos do período militar. Contudo, mesmo com essa transição pactuada, observou-se claramente o evidente mérito dessa chamada “Nova República”, de trazer consigo ares mais propícios para a discussão política, e esses permearam todo o ambiente da Assembleia Nacional Constituinte.

Dessa forma, a Assembleia que promulgou aquela que seria a nova Constituição buscou garantir de todas as formas, inclusive regimentais, a participação social, que se fez efetiva por meio de milhares de emendas populares, bem como com a presença física das pessoas “da rua, da praça, de favela, de fábrica, de trabalhadores, de cozinheiras, de menores carentes, de índios, de posseiros, de empresários, de estudantes, de civis e militares”, conforme apregoado pelo então presidente da Assembleia, deputado Ulisses Guimarães, no seu famoso discurso de promulgação da Constituição.

Nesse mesmo discurso, Ulisses Guimarães dava uma ideia da presença popular, ao afirmar que “diariamente cerca de dez mil postulantes franquearam, livremente, as onze entradas do enorme complexo arquitetônico do Parlamento, na procura dos gabinetes, comissões, galerias e salões”.

Sendo assim, se existiram diversos avanços na gestão pública brasileira após a promulgação da Constituição de 1988, e concordo que eles existiram e em grande escala apesar dos vários problemas que o país ainda precisa solucionar, muito se deve ao maior engajamento e participação da sociedade desde a Assembleia Nacional Constituinte, mas também e principalmente após a sua promulgação.

A política de Assistência Social brasileira pós-1988 certamente se enquadra enquanto um desses avanços, ao realizar uma transição de um entendimento originalmente de “beneficência” feita caridosamente para os “não cidadãos”, para o de que ela é um “dever

do Estado” e deve ser para todos “que dela precisar”, conforme previsto na Constituição e na Lei Orgânica da Assistência Social.

É imperativo destacar esse ponto de defesa dos espaços de participação institucional, especialmente nesse momento histórico em que o processo participativo vive de declínio intensificado, especialmente a partir da segunda metade da década de 2010.

Esse declínio ocorre em intensidade semelhante ao crescimento obtido principalmente na década anterior, quando alguns autores entendem que o Brasil estava deixando de ser “um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda, em um país com o maior número de práticas participativas” (AVRITZER, 2008, p.1).

Uma derrocada que possui causas de diversas espécies, porém, cabe frisar especialmente o ataque direto que vem recebendo das instâncias estatais, desde as federais, e em cascata atingindo as demais esferas estaduais e municipais. O marco principal da intensificação desse processo se dá a partir do impeachment da então presidenta Dilma Rousseff ocorrido em 2016, porém, os dados apontam que ele não se iniciou a partir desse episódio importante da história política brasileira.

Os aspectos da crise econômica a partir de 2014 impactaram fortemente, pois, conforme exposto em documento oficial do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), órgão do governo federal, “a contração nas despesas públicas diminui o alcance das ações governamentais e cria obstáculos à concretização dos direitos legais ou constitucionalmente previstos”. Tais reduções impuseram aos órgãos colegiados paritários entre governo e sociedade civil dificuldades na árdua “tarefa de reafirmar a necessidade de fortalecimento das políticas públicas diante de uma administração pública com menos recursos à sua disposição” (IPEA, 2017, p. 56).

Contudo, com o impedimento de Dilma Rousseff houve uma mudança drástica e radical das orientações do governo federal, que impactou sobremaneira atuação dos órgãos colegiados nacionais. Conforme o mesmo documento do IPEA,

“a falta de autonomia desses espaços para dispor dos recursos necessários à sua manutenção, o que não permitiu quantificar a parcela de reduções e contingenciamentos que afetou suas atividades. Ainda assim, esse resultado, em si, é bastante significativo, porque mostra o grau de dependência que existe na prática

entre o colegiado e o órgão ordenador de suas despesas, o que levanta questões importantes sobre independência e autonomia. Foi importante notar como, naqueles casos em que há mais autonomia – por meio de designação de ação orçamentária específica, por exemplo –, as atividades puderam ser mantidas com menos interrupções. Se a disponibilidade de recursos orçamentários aos colegiados é uma preocupação relevante, a oferta de recursos humanos é um ponto ainda mais crítico (...) Esses fatores, em conjunto, apontam para um risco de paralisia ou descontinuidade da atuação dos colegiados, por falta de condições de funcionamento” (IPEA, 2017, p. 57).

Esse processo de esvaziamento dos órgãos colegiados chega ao seu ápice quando, em 2019, o governo federal promove um intenso ataque a eles com a promulgação do Decreto 9.759, de 11 de abril de 2019, que “Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal”.

Tal decreto objetivou aquilo que o governo denominou de “despetização” da administração federal, demonstrando claramente que ele, o governo, enxergava os conselhos enquanto seus inimigos, conforme expresso textualmente pelo presidente da República em declaração pública registrada pelo jornal “O Globo” (2019), afirmando:²⁵ “Nós queremos enxugar os conselhos, extinguir a grande maioria deles, para que o governo possa funcionar. Não podemos ficar reféns de conselhos, muitos deles formados por pessoas indicadas por outros governos”, e concluiu dizendo que “Há décadas a esquerda se infiltrou em nossas instituições e passou a promover sua ideologia travestida de posicionamentos técnicos”, demonstrando assim o seu entendimento, como alguém que se autodeclara de “direita”, de que essas Instituições estariam apenas a serviço de seus adversários políticos, e que por isso precisam ser extintas.

Por tudo isso, nesse momento, faz-se imperativa a exposição, de maneira clara e objetiva, de que o presente trabalho se propôs a analisar de forma crítica a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Montes Claros em Minas Gerais, visando dar sua contribuição no importante debate acerca das Instituições Participativas, buscando o seu aprimoramento por entender que elas representam um avanço

25

democrático por si só e ainda são fundamentais para o contínuo desenvolvimento da democracia no Brasil, tão atacada no momento da elaboração desta tese.

O presente estudo da realidade do CMAS- Montes Claros oferece contribuições para o entendimento mais amplo sobre Instituições Participativas, visto que, ao analisar as características desse Conselho em comparação com a realidade de seus congêneres de todo o país, ele, segundo os indicadores oficiais (ID Conselho), se encontra bem posicionado em relação à média nacional.

Tal posição positiva se mantém, segundo indicadores oficiais, quando da comparação do CMAS Montes Claros com a média dos municípios mineiros, bem como quando comparado apenas aos Conselhos de Assistência Social dos municípios de Minas Gerais de porte semelhante ao de Montes Claros, isto é, os 10 maiores municípios do interior do estado.

Esse posicionamento acima da média é encontrado em toda a série histórica divulgada – 2014 a 2017. Além disso, foram realizadas simulações com os dados sobre CMAS-Montes Claros presentes no Censos SUAS dos dois anos anteriores (2012 e 2013) e os resultados foram semelhantes.

Dentre os fatores que contribuem para esse bom posicionamento do CMAS-Montes Claros é a regularidade em suas reuniões, que ocorrem principalmente em um espaço de até 31 dias ao longo de cada ano, o que o permite realizar um número médio de reuniões anualmente tido como ideal pelos critérios do Indicador. Além disso, o Conselho atende às exigências legais relativas à paridade entre Governo e Sociedade Civil.

Portanto, de acordo com os critérios estabelecidos pelas três dimensões do Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos: (1) Estrutura administrativa; (2) Dinâmica de funcionamento e (3) Composição, que são averiguados através dos dados do Censo SUAS e são aferidos anualmente, o Conselho Municipal de Montes Claros possui, durante a maior parte da sua série, boas notas em dois deles, o primeiro e o terceiro, tendo como fragilidade o segundo critério, o da “Dinâmica de Funcionamento”. Assim, analisando com base nesses dados, pode-se aferir que o processo de governança é realizado satisfatoriamente pelo CMAS-Montes Claros.

Mesmo complexificando a análise com base nas categorias apresentadas metodologicamente pelos 10 princípios estabelecidos por Bovaird e Loffler (2003, p. 322) o

CMAS de Montes Claros fica bem avaliado. Lembrando que esses princípios são: (1) Engajamento social; (2) Transparência; (3) Prestação de Contas; (4) Igualdade e inclusão social (gênero, ética, idade, religião, etc.); (5) Comportamento honesto e ético; (6) Equidade; (7) Capacidade para competir no ambiente global; (8) Capacidade para trabalhar efetivamente em parceria; (9) Sustentabilidade; e (10) Respeito pelas Leis.

Partindo dessas categorias, o entendimento é de que as práticas do Conselho ora estudado atendem aos requisitos estabelecidos em 9 dos 10 princípios, tendo como o único aspecto não atendido o da “Capacidade para competir no ambiente global”, que, segundo os autores, é quando o órgão “auxilia na criação das condições que melhor possibilitem o crescimento econômico, como instrumento fundamental para o desenvolvimento social do local”. Esse não enquadramento é compreendido nesse trabalho principalmente pelo aspecto de criar as “condições que melhor possibilitem o crescimento econômico”, visto que esse não é um objetivo desse órgão e, além disso, foi identificado que a principal causa do alto percentual de cancelamento das inscrições de Entidades de Assistência Social é referente ao aspecto da inviabilidade econômica. (BOVAIRD e LOFFLER, 2003).

Contudo, à exceção desse princípio, ao analisar o CMAS-Montes Claros encontrei diversas evidências de que ele atua, por exemplo, no sentido do “engajamento social” e da “inclusão social”, isso se dá inclusive pela característica participativa bem como na garantia da participação dos usuários do Sistema Único de Assistência Social. Da mesma forma não descobri nenhuma evidência de que o Conselho não tenha um “Comportamento honesto e ético” visto que ao longo de 10 anos de atas não houve qualquer menção a algo que permitisse afirmar que o conselho não estaria “respeitando as leis”.

Portanto, a partir dos princípios de Bovaird e Loffler (2003, avalio positivamente a qualidade da governança no âmbito do Conselho Social de Assistência Social de Montes Claros.

O esquema de Lowi (1972) é outro formato de análise que ajuda a aprofundar a compreensão do objeto dessa pesquisa, sendo assim verifiquei se a atuação do CMAS Montes Claros contempla as 4 dimensões das “políticas” propostas pelo autor.

A primeira dimensão é a da política distributiva (distributive policy) e o CMAS Montes Claros a atende por atuar no sentido de destinar os recursos àqueles “a que deles precisarem” portanto privilegiando certos fragmentos, em detrimento do conjunto total da

coletividade, isto é, redefine recursos difusos em tese pertencentes à toda a coletividade para o atendimento de grupos específicos. (LOWI, 1972)

A segunda passa pelas políticas regulatórias (*regulative policy*), onde o CMAS Montes Claros atuam de maneira muito evidente, uma vez que cabe à esse órgão inúmeras atribuições no sentido do que leciona Lowi (1972) “Regulação é obviamente uma das várias formas com que governos buscam controlar a sociedade e a conduta individual”²⁶ (1972, p. 299).

Regulação para Lowi (1972) é portanto entendido a partir do processo de deliberações e escolhas tomadas para normatizar condutas, isto é, é a dimensão que fiscalizará e disciplinará a atuação do governo em seu papel fiscalizador em relação à determinada área de atuação. Todas as vezes que o Conselho cancelou o registro de uma entidade de assistência social ele exerceu seu papel regulador.

Já a terceira dimensão se trata das políticas redistributivas (*redistributive policy*), que para Lowi tem a ver com as escolhas acerca de quem será favorecido e quem será desfavorecido, como por exemplo em relação aos recursos destinados à entidades de assistência social que ao serem canceladas as suas inscrições serão reorientados (LOWI, 1972).

Por fim, a quarta dimensão é a das políticas constitutivas (*constitutive policy*) que tratam de processos e procedimentos, o que também identifiquei de maneira clara que é algo recorrente nas práticas do CMAS Montes Claros, por exemplo, no caso das deliberações expressas pelas atas naquilo que foi conceituado enquanto um ponto de pauta temática “decisão sobre regimentos, regulamentos, normas e afins”

A dimensão constitutiva, portanto, é que aquela que estabelecerá os padrões a serem observados pela regulação no sentido de buscar disciplinar as condutas.

Contudo, outro aspecto sobre o qual foi ponderado se refere à qualidade da participação da sociedade civil no processo de governança, avaliando se ele permite a continuidade da disputa de agenda que conceitualmente, a partir da obra gramsciana, denominamos de disputa da hegemonia.

²⁶ Tradução livre do trecho original - “*Regulation is obviously only one of several ways governments seek to control society and individual conduct*” (LOWI, 1972, p. 299).

Nesse quesito, a análise apenas dos dados e indicadores oficiais não permitiria maior possibilidade de averiguação. Para essa tarefa me apropriei metodologicamente da obra de Laurence Bardin (1977), que estabelece os princípios básicos para a análise de conteúdo.

Para tanto, trabalhei com 139 atas do CMAS Montes Claros que, ao serem compiladas em um único arquivo, gerou 273 páginas de reuniões de uma série histórica entre 2010 e 2019, o que contemplou a análise de 4 mandatos dos conselheiros. Foi a partir da análise dessas atas que consegui obter evidências mais profundas relativas à atuação dos conselheiros internamente.

Essas evidências demonstram que o Conselho tem baixa incidência de divergências, em que a imensa maioria dos pontos de pauta são “aprovados por unanimidade”. Tal situação nos leva a concordar com autores como Santos et al (2004), que apontam essa prevalência de “consenso” entre participantes de um processo deliberativo que são claramente desiguais e possuem forças assimétricas, na maioria das vezes esconde uma tentativa apenas de dar uma feição democrática que legitimaria as decisões políticas, sendo então, na verdade, um “consenso imposto” que possui forte tendência de reforço da hegemonia daqueles que possuem o poder político (SANTOS et al, 2004, p.71).

Além disso, em uma das pautas mais incidentes da “apreciação de entidades”, entendo que, pela relevância do tema por ser relativo ao atendimento direto dos usuários do Sistema Único de Assistência Social, os conselheiros não deram o “acompanhamento” necessário e exigido por lei. As poucas principais referências que citam algum tipo de “acompanhamento” são, em sua maioria, citando as funcionárias governamentais técnicas que atuam no suporte ao Conselho.

Contudo, compartilho da visão de Gohn (2007), ao entender que a participação é antes de mais nada um processo “educativo” e como tal, demanda tempo de maturação. No mesmo sentido Gurza Lavallo (2011a) reforça a necessidade da existência de conselheiros experientes, para aumentar a qualidade da participação.

Diante disso, pelo o fato de a imensa maioria dos conselheiros que atuaram durante todo o período, ou seja 81 de 92 conselheiros, terem exercido apenas 1 mandato dos 3 possíveis (porque o regimento estabelece que podem ser apenas 2 mandatos consecutivos) foi algo que impactou na qualidade dessa participação. Ressalta-se, sobre a rotatividade, que de todos eles durante todo esse período, apenas uma conselheira atuou no número máximo

permitido de mandatos, três. Certamente, a pequena experiência da maioria dos conselheiros os impossibilitou de realizar uma participação mais efetiva.

Outro aspecto que poderia ter auxiliado na formação desses conselheiros seria a participação na Mesa Diretora do Conselho, o que os exigiria maior domínio dos ritos e maior entendimento dos limites e possibilidades de atuação. Também nesse quesito identificamos que apenas uma conselheira participou em mais de um mandato da mesa diretora, reforçando a alta rotatividade de membros e diretores no CMAS Montes Claros.

Contudo, esse é um processo formativo em constante evolução. Não é razoável exigir de um órgão participativo de uma cidade de tradição autoritária e clientelista como é Montes Claros que já esteja completamente maturado em apenas algumas décadas.

A vigência de gestões municipais autoritárias dominadas por representantes do capital rural com práticas que podemos conceituar enquanto “coronelistas” em Montes Claros foi algo que perdurou desde 1832, quando foi instalada nessa cidade a Câmara Municipal, até pelo menos 1982, totalizando 150 anos de ininterruptos mandatos de “Coronéis”. Após 1982 é inaugurada uma nova forma de governo, que denominamos como “populista”, e que ainda tem o clientelismo como marca.

Dessa forma, defendo, em que pese seja baixa a efetividade da participação da sociedade civil no Conselho, e por isso este não seja um espaço onde a hegemonia governamental seja fortemente questionada, esse é um processo educativo ainda em curso e que deve ser fortalecido, especialmente no momento atual, quando as Instituições Participativas estão sendo tão fortemente atacadas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A construção do processo democrático que dá legitimidade à governança das coisas públicas, como vimos nas laudas acima, é algo contínuo, que segue linhas tortas, com movimentos pendulares de fluxo e refluxo, isto é, de maior engajamento, maior participação, melhores resultados bem como com movimentos contrários, retrocessos autoritários, desmobilização da sociedade civil e reforço do exercício do poder de forma alienadora e deseducativa.

Por ter esse constante movimento é que se consolida de maneira imperfeita. Portanto a democracia, assim como qualquer construção humana, não traz consigo nenhuma garantia de sua perenidade e por isso deve ser colocada constantemente à prova, com a existência de momentos regulares de revisão de decisões anteriores. Por isso é tão necessário a existência de eleições regulares para escolha dos representantes populares na gestão pública.

Contudo apenas a existência de eleições regulares para representantes na gestão pública não basta para a consolidação do processo democrático, pelo contrário pois a história brasileira de 1964 a 1985 demonstra que além da regularidade eleitoral é necessário a constituição de um ambiente propício ao debate, ao contraditório e a atuação livre daqueles que por ventura não se fizeram vitoriosos nos pleitos. Durante o período do regime militar ocorreram eleições, contudo devido aos diversos causuismos que eram criados para evitar o crescimento de uma oposição que teimava em crescer mesmo no ambiente repressivo bem como a impossibilidade do exercício constante da discordância não se pode nem de longe entender que essa foi uma época de vigência democrática no Brasil, apesar de sim terem ocorrido eleições nesse período.

Por isso a realização dessa pesquisa auxilia na criação da convicção de que, diferentemente do que Rousseau (1991) e outros pensadores, não seja possível a criação de “uma” vontade geral. O Estado não cria “um” corpo que possui unidade em sua vontade e muito menos atua para o bem geral e interesse de todos do grupo, pelo contrário, há “os conjuntos de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos” (DAGNINO, OLVERA e PANFICHI, 2006, p. 38).

Ao refletir sobre o processo de governança pública e de criação, planejamento e execução das políticas públicas, é possível observar que a gestão realiza escolhas que de uma forma ou de outra privilegia determinados interesses em detrimento de outros.

Imaginar portanto que somente as eleições refletiriam as dinâmicas dos interesses das sociedades seria determinar que no intervalo entre uma eleição e outra os derrotados deveriam se submeter regidamente à vontade daqueles que se fizeram vitoriosos, o que por si só, seria o enfraquecimento desses grupos para os pleitos seguintes, reforçando um exercício de poder que ampliaria a hegemonia e inviabilizaria a perspectiva da alternância democrática. Em grande medida foi isso que o projeto de poder que tomou o Estado em 1964 quis construir no Brasil, impedindo a alternância por 20 anos apesar de, como já dito, ter ocorrido processos eleitorais nesse período.

Entretanto a constituição de 1988, seguindo o exemplo das melhores práticas democráticas e construída no âmbito de uma intensa efervescência popular, garantiu o princípio da participação popular na administração pública em todas as esferas. A possibilidade da garantia de influência da sociedade civil na gestão dos recursos públicos durante todo o tempo constrói o ambiente necessário para o desenvolvimento de nossa (imperfeita) democracia.

Esta pesquisa partiu dessa premissa durante todo o decurso da sua construção e ao final dela sai com elementos que reforçam tal convicção. Esta tese buscou entender o desenvolvimento do processo democrático a partir de um estudo de caso de uma instância participativa que envolve uma área da gestão de um município do interior do Brasil. E por ser um estudo de um caso tão localizado nunca teve a pretensão de trazer uma conclusão definitiva ou de realizar generalizações, mas trazer elementos concretos para contribuir nesse tão importante debate em torno do desenvolvimento democrático em um país de tradição autoritária tão extensa como é o caso do Brasil.

Lembrando que a pergunta central desta pesquisa me trouxe ao debate sobre se de fato, a garantia da constituição de instituições participativas, possibilita que a sociedade civil influencie na gestão dos recursos públicos. Sendo assim, a pergunta que se colocou foi se a presença da sociedade civil no Conselho de Assistência Social do Município de Montes Claros, Minas Gerais, garantiu que a participação influenciasse efetivamente na gestão das políticas públicas da área? Se a presença da representação da sociedade civil no Conselho de Assistência Social garantiu, portanto, a participação popular na gestão do Sistema Único de

Assistência Social em Montes Claros? Se sim, de que forma e em que nível essa participação seria efetiva? Buscando entender a qualidade do nível de governança nesse órgão e a influência que a sociedade civil exerceu na construção dela.

As três hipóteses com as quais dialogamos em resumo eram: 1- O Conselho municipal de Assistência Social exerce satisfatoriamente as suas atribuições na gestão das Políticas de Assistência Social vinculadas ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a sociedade civil consegue influenciar e participar diretamente da gestão dos recursos destinados à área permitindo que grupos e indivíduos, organizados ou não, não vinculados à administração pública pudessem atuar livremente e interferir na agenda, permitindo que o processo de gestão democrática fosse além do momento do pleito eleitoral; 2 – O Conselho municipal de Assistência Social não cumpre satisfatoriamente as suas atribuições visto que é principalmente um órgão “homologador” da vontade do executivo e a participação de certos setores da sociedade civil inclusive atua no sentido de desmobilizar e burocratizar lideranças populares; e por fim 3 – O Conselho é um ambiente de disputa entre forças assimétricas, e por ser assim há uma tendência de um excessivo protagonismo dos agentes ligados à administração municipal o que os dá a hegemonia nesse processo, o que não o inviabiliza ou desmerece o espaço conselheiro, pelo contrário, pois a própria participação em si é fundamental no processo formativo dos atores não governamentais que se fazem presentes neste espaço conselheiro, pois assim como o processo democrático como um todo está em constante desenvolvimento e da mesma forma ocorre com a participação popular na gestão pública.

Os diversos elementos e evidências elencados ao longo da tese indicaram que a hipótese 3 melhor respondeu às perguntas colocadas em relação a qualidade da participação nesse órgão em concordância com importantes autores como Tatagiba (2002).

Ficou demonstrado que o Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Montes Claros se encontra em uma posição privilegiada em relação a maioria dos seus congêneres em todo o país, em especial em Minas Gerais e entre os 10 maiores municípios do interior mineiro, segundo o Indicador de Desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social (ID CONSELHO), apesar da tradição clientelista e autoritária montesclareense que se faz presente há mais de um século e meio tendo sido exercida através das práticas conceitualmente denominadas enquanto “coronelistas” e “populistas” conforme debate travado especialmente no capítulo 4.

Sendo assim, os dados indicam que o processo de governança de gestão das políticas é feito de maneira adequada atendendo a 9 das 10 categorias de análise propostas por Bovaird e Loffler (2003) e incorre nas 4 dimensões propostas no esquema de Lowi (1972).

Porém, apesar de identificar todos esses aspectos positivos em relação a atuação do Conselho em si, foram encontrados e discutidos os limites da participação no CMAS Montes Claros ao aprofundar o estudo na atuação desse órgão em um período de aproximadamente uma década.

Identifiquei que a participação popular não contou com conselheiros experientes, visto a alta rotatividade no Conselho onde a imensa maioria dos conselheiros e conselheiras participaram apenas de um mandato dentro desse órgão. A ausência de conselheiros experientes impediu um maior tensionamento dos grupos da sociedade civil em relação aos interesses das administrações municipais visto o alto grau de decisões unânimes no âmbito das deliberações do órgão.

Ainda observei que o Conselho como um todo deu pouca atenção aquele que talvez seja o principal instrumento de intervenção da sociedade civil na gestão da Política de Assistência Social que são as Entidades de Assistência Social, que, pelo menos no caso de Montes Claros, longe de serem voltadas ao interesse do capital, como defendido por autores como Montañó (2007) e Iamamoto (2009), são expressões de mobilização popular. Conforme as atas do CMAS Montes Claros, essas entidades eram sistematicamente ignoradas pelo plenário do Conselho sendo objeto de discussão apenas na aprovação ou cancelamento das suas inscrições.

Encontrar esses limites era algo esperado conforme explica Lavallo (2001)

“Participação” é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos” (2001, p. 33).

Dessa forma o fato de não “existirem consensos quanto aos efeitos esperados” da participação já é uma evidência de que ela é algo ainda em desenvolvimento (assim como a democracia) e também é imperfeita (assim como a democracia) e talvez nunca chegará ao seu estado pleno (assim como a democracia), porém, apesar dos desafios teóricos e empíricos, os estudos sobre participação são fundamentais para justamente contribuir com esse difícil debate que tanto impacta a democracia. Nesse sentido, para além dos achados e discussões já apresentados, o presente estudo traz significativas contribuições para a Ciência.

Isso posto, entendo que a participação observada no caso do Conselho de Assistência Social de Montes Claros é absolutamente relevante apesar dos seus limites, pois “a participação é parte integrante da realidade social (...) sua ação é relacional; ela é construção da/na transformação social. As práticas participativas e suas bases sociais evoluem, variando de acordo com os contextos sociais, históricos e geográficos” (MILANI, 2008, p. 560).

É na participação que ela se fará transformação, não é a consciência de classe que leva a luta mas o contrário, a luta se faz presente e daí aflora a consciência, por isso é tão importante entender que o Conselho é um espaço importante para a disputa da hegemonia mesmo que até agora não tenha ocorrido plenamente.

A participação, como disse Gohn (2016), será o “meio viabilizador fundamental” das conquistas, tanto foi naquelas que já vieram como será naquelas que ainda virão àqueles que não gozam do poder e não exercem a hegemonia.

Por fim, registra-se que esta tese, para além dos achados sobre a relevância do Conselho de Assistência Social de Montes Claros como espaço de participação com as suas conquistas e limitações, em um esforço interdisciplinar, contribuiu com o debate sobre democracia e participação no campo da ciência política e sociologia, colaborou com a área da assistência social por analisar o Conselho de Assistência Social de Montes Claros, suas influências e trajetória e também trouxe uma contribuição ao desenvolver um apanhado histórico não apenas do Conselho, como também do município de Montes Claros clareando as características históricas, culturais e políticas aos quais o Conselho foi implementado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AARÃO REIS, Daniel. “**O colapso do colapso do populismo ou a propósito de uma herança maldita**”. In: FERREIRA, Jorge (Org.). O populismo e sua história: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

AARÃO REIS, Daniel. O Partido dos Trabalhadores: trajetória, metamorfoses, perspectivas. In FERREIRA, Jorge, AARÃO, Daniel (Org.). As Esquerdas no Brasil: revolução e democracia. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007

ANTUNES, Ricardo. Classe Operária, Sindicatos e Partido no Brasil. São Paulo. Editora Cortez, 1982.

AVRITZER, L. Sociedade Civil e Democratização. Belo Horizonte: Del Rey, 1994

AVRITZER, L. Modelos de deliberação democrática: uma análise do orçamento participativo no Brasil. In: SANTOS, B. de S. (Org.). Democratizar a democracia. Rio de Janeiro: Record, 2002.

AVRITZER, Leonardo, et. Al, DEMOCRACIA, DESIGUALDADE E POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL VOLUME II. UFMG, Belo Horizonte, 2009

AZEVEDO, Janete M. L. A COLABORAÇÃO DA UNIÃO E OS MECANISMOS DE GESTÃO DEMOCRÁTICA DA EDUCAÇÃO EM MUNICÍPIOS DO NORDESTE. In: Federalismo e políticas educacionais na efetivação do direito à educação no Brasil / organizadores: Andréa Barbosa Gouveia, José Marcelino Rezende Pinto, Paulo Roberto Corbucci. – Brasília : Ipea, 2011

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Two Faces of Power**. *American Political Science Review*, v. 56, n. 4, p. 947-952, 1962.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. **Decisions and Nondecisions: an analytical framework**. *American Political Science Review*, v. 57, n. 3, p. 632-642, 1963.

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

BARRETO, Leonardo. Quanto de quê? O debate teórico e os estudos de democratização. UNB. Brasília. 2006

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. Política Social: fundamentos e história. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2008, v. 2.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Brasília: UnB, 1986.

BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.v. 2.

BOVAIRD, T.; LOFFLER, E. **Evaluating the Quality of Public Governance: Indicators, Models and Methodologies**. *International Review of Administrative Sciences*, v. 69, n.3,p.313-328, 2003.

BRAGA, Maria Ângela Figueiredo. *Industrialização da Área Mineira da SUDENE: um estudo de caso*. Dissertação de Mestrado em Ciências Sociais. Departamento de Ciências Sociais. Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Março de 1985

BRASIL. Segundo Plano Nacional de Desenvolvimento (1975-1979). Brasília: Imprensa Oficial, 1974. 5, 10, 14, 47, 55

_____. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.742. Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS). Brasília: DF, 7 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, novembro de 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Norma Operacional Básica NOB/SUAS. Brasília: DF, 15 de julho de 2005.

_____. RESOLUÇÃO Nº 16, DE 5 DE MAIO DE 2010 CNAS, Brasília, 2010.

_____. ORIENTAÇÃO ACERCA DOS CONSELHOS E DO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Brasília, DF, 2013

_____. SUAS 10. Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social – SNAS, 2015.

_____. NOTA TÉCNICA 2017/CGPVIS/DGSUAS/SNAS/MDS. Ministério do Desenvolvimento Social, 2017.

BRITO, Gy Reis Gomes. *Montes Claros – da construção ao progresso 1917-1926*. Montes Claros. Ed. UNIMONTES, 2006

BURKE, Peter. *A Revolução Francesa da historiografia: a Escola dos Annales 1929-1989* / Peter Burke; tradução Nilo Odália. – São Paulo: Editora Universidade Estadual Paulista, 1991

CARVALHO, J.C. Poder Executivo. Em Trigueiro A. (coord.). **Meio Ambiente no século 21: 21 especialistas falam da questão ambiental nas suas áreas de conhecimento**. Rio de Janeiro: Sextante, 2003.

CARVALHO, José Murilo de. *Pontos e bordados: escritos de história e política*. Belo Horizonte. Ed. UFMG, 2005

CASTRO, J.B. *A milícia cidadã: a Guarda Nacional de 1831 a 1850*. São Paulo/Brasília: Nacional/INL, 1977

[CCG] COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**. 1996.

CEZARE JP. **Conselhos Municipais e Governança: Uma Análise do Conselho de Representantes de Paranapiacaba e Parque Andreense do Município de Santo André – SP**. São Paulo, 2009.

CHAUÍ, Marilena. **Filosofia**. Editora Ática, São Paulo, 2000.

CHIZZOTTI, A. Pesquisa em ciências humanas e sociais (8a ed.). São Paulo: Cortez, 2006

COHEN, Jean. ARATO, Andrew. *Civil Society and Political Theory*. MIT Press. Cambridge, 1992.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL. Assistentes Sociais no Brasil: Elementos para o Estudo do Perfil Profissional. 2005. Disponível em: http://www.cfess.org.br/pdf/perfilas_edicaovirtual2006.pdf

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Compilado das Atas. Montes Claros, 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL: Resolução 16 de 2010. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/comissoes-tematicas/comissao-de-conselhos/resolucao-cnas-16-2010/orientacoes-para-a-implementacao-da-resolucao-cnas-no-16-2010/>

CORBELLINI, J., 2005. *O poder como vocação: o PFL na Política Brasileira (1984-2002)*. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul

COSTA, Hélio da. **Trabalhadores, sindicatos e suas lutas em São Paulo (1943 1953)**. In: FORTES, Alexandre; NEGRO, Antonio Luigi; SILVA, Fernando Teixeira da; COSTA, Hélio da; FONTES, Paulo (Orgs). Na luta por direitos: estudos recentes em história social do trabalho. Campinas: Unicamp, 1999.

COSTA, João Batista de Almeida. A cultura sertaneja: a conjugação de lógicas diferenciadas. Em Santos, G. R. (Org) Trabalho, cultura e sociedade no Norte/Nordeste de Minas. Considerações a partir das Ciências Sociais. Montes Claros: Best Comunicação e Marketing, 1997, pp. 77-97

COSTA, Emilia Viotti da. Experiência versus estruturas. Novas tendências na história do trabalho e da classe trabalhadora na América Latina – o que ganhamos? O que perdemos? História – Unisinos, 2001

COUTINHO, C. N. Cultura e Sociedade no Brasil. Rio de Janeiro: DP&A, 2000

COUTINHO, Carlos Nelson, Cultura e sociedade no Brasil: ensaios sobre ideias e formas. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

COUTO, Berenice Rojas. O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível? São Paulo: Cortez, 2004.

CROSSLEY, N. and ROBERTS, J.M. (orgs.). *After Habermas: New Perspectives on the Public Sphere*. Blackwell: Oxford/Malden, 2004.

- DAGNINO, E. OLVERA, J. A.; PANFICHI, A. (Orgs.). A disputa pela construção democrática na América latina. Rio de Janeiro: Paz e Terra, Campinas - SP: Unicamp, 2006
- DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DELGADO, Tarcisio. A história de um rebelde: 40 anos, 1966-2006. Brasília. Fundação Ulisses Guimarães, 2006.
- DUARTE, Adriano; FONTES, Paulo. **O populismo visto da periferia: adhemarismo e janismo nos bairros da Mooca e São Miguel Paulista, 1947-1953**. Caderno AEL. Campinas: Unicamp, v. 11, n. 20/21, 2004.
- EASTON, David. **The political system**. N. Y. Knopf, 1953.
- FALCONER, A.P. e FISHER, R.M.,. Desafios da parceria governo e terceiro setor. Revista de Administração da Universidade de São Paulo, 1998.
- FARAH, M.F.S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo. Revista de Administração Pública, 2001.
- FAUSTO, Boris. A Revolução de 1930: historiografia e história. 16.ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1997
- FERNANDES, Florestan. A Revolução Burguesa no Brasil. Rio de Janeiro, Guanabara: 1987.
- FERNANDES, Florestan. As mudanças sociais no Brasil. In. IANI, O. (Org). Florestan Fernandes. São Paulo: Ática, 1991.
- FERNANDES, Rubem César. O que é terceiro setor? In: IOSCHPE, Evelyn et al. 3º Setor: desenvolvimento social sustentado. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997
- FERRAZ, André Tavares. **Procedimentalização nos Conselhos de Políticas Públicas: o caso do Conselho Municipal de Habitação de São Paulo**. 2015. 155 f. Mestrado, Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015.
- FERREIRA, Jorge. **O nome e a coisa: o populismo na política brasileira**. In: O populismo e sua história: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- FERREIRA, Marcelo Valmor: **Cidade de Porte Médio e Populismo: Montes Claros, um estudo de caso**. Belo Horizonte, 2002.
- FLEURY, S. Estados sem Cidadãos – seguridade Social na América Latina. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 1989
- FORTES, Alexandre. **Formação de classe e participação política: E. P. Thompson e o populismo**. Anos 90. Porto Alegre: UFRGS, v. 17, n. 31, p. 173-195, jul. 2010.
- FRANCO, A. A reforma do Estado e o terceiro setor: cinco perguntas preliminares, uma pergunta fundamental e uma nota. In: Seminário Internacional Sociedade e a Reforma do Estado. 2004

- FRASER, Nancy. **“Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy”**. In: CALHOUN, C. (ed.). *Habermas and the public sphere*. Cambridge, MA: MIT Press, 1992.
- FRÓES, Adriana L. A. Oliveira. **O Controle Social Na Perspectiva Do Sistema Único De Assistência Social (Suas): Análise Do Conselho Municipal De Assistência Social De São Luís (Ma)**, São Luis. UFMA, 2013.
- FUKUYAMA, F. *O fim da História e o último homem*. Rio de Janeiro: Rocco, 1992
- FURRIELA, R.B. **Democracia, Cidadania e Proteção do Meio Ambiente**. São Paulo: Annablume; Fapesp, 2002.
- GIL, A.C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas; 1996.
- GINZBURG, Carlo. **Pesquisa sobre Piero**. Barcelona, Muchnik Editores, 1984.
- GINZBURG, Carlo. **Mitos, Emblemas e Sinais**. SP, Cia das Letras, 1990.
- GOMES, Ângela de Castro. **“O populismo e as ciências sociais no Brasil: notas sobre a trajetória de um conceito”**. In: FERREIRA, Jorge (Org.). *O populismo e sua história: debate e crítica*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- GOMES, Ângela de Castro. **Reflexões em torno de populismo e trabalhismo**. *Vária História*, Belo Horizonte, nº 28, dezembro 2002, p. 55-68.
- GONÇALVES, A. **O Conceito de Governança**. Congresso Nacional do CONDEPI, XIV, 2005, Fortaleza. Anais. Florianópolis: Fundação Boileux; 2006.
- GOHN, Maria da Gloria. *500 anos de lutas sociais no Brasil: movimentos sociais, ONGs e terceiro setor*. Revista Mediações, 2000
- GOHN, Maria da Gloria. *Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais*. In: *Revista Saúde e Sociedade*. v. 13. n. 2., 2004
- GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo, Cortez, v. 84, 3ªed, 2007.
- GOHN, M.G.. *O Protagonismo da Sociedade Civil: Movimentos Sociais, ONGs e Redes Solidárias*. São Paulo: Cortez, 2008.
- GOHN, M. da G. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*. 9ª edição. São Paulo: Cortez, 2016
- GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel, a política e o Estado Moderno**. 4ª ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1976.
- GRUPPI, L. 1978. *O conceito de hegemonia em Gramsci*. Rio de Janeiro: Graal
- GUALBERTO, João. *A invenção do coronel*. Ed. UFES, Vitória, 1995.

GUEDES, T.A. **O papel deliberativo dos Conselhos Gestores de políticas públicas: Análise do Conselho Municipal de Saúde de Lauro de Freitas no desenvolvimento da democracia participativa local.** Bahia, 2008.

GUIMARÃES, Jorge Tadeu. Faces do Legislativo. Montes Claros. Sociedade Editorial Arapuim, 1997

GURZA LAVALLE, A., Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In PIRES, R. R. C., ed. Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, pp.33-42, 2011, a

GURZA LAVALLE, A., APÓS A PARTICIPAÇÃO: NOTA INTRODUTÓRIA. In: Lua Nova, São Paulo: pp.13-23, 2011b.

GURZA LAVALLE, A.; HOUTZAGER, P. & CASTELO, G., 2006. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. Lua Nova

HABERMAS, Jürgen. **Três Modelos Normativos de Democracia**, In: Lua Nova. Revista de Cultura e Política, 1995.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia. Entre a facticidade e validade II.** Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro, 1997.

HELD, David. **Models of Democracy.** 3ª Edition. Stanford Press. London, 2006.

HERRERA FLORES, Joaquín. A reinvenção dos direitos humanos. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

IAMAMOTO, Marilda Vilela. Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 3. ed. São Paulo: Cortez; CELATS, 1985.

IAMAMOTO, M. Os espaços sócio-ocupacionais do assistente social. In: Serviço Social: Direitos Sociais e Competências Profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009. pp.341-376.

IAMAMOTO e CARVALHO, Raul de. Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica. 21 ed. São Paulo, Cortez; Celats, 2007.

IANNI, Octavio. **A formação do Estado populista na América Latina 2.** Ed. São Paulo: Ática, 1989.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, v4.3.51 (2017)

IPEA - Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.- Brasília : Rio de Janeiro : Ipea - 2017

JANOTTI, Maria de Lourdes Mônaco. **“O Coronelismo ainda é uma questão historiográfica?”**. Texto apresentado na mesa redonda: “Questões Interpretativas da República: Coronelismo, Revolução e Populismo”, apresentado no Encontro Nacional da ANPUH, Belo Horizonte, 1997.

- LACLAU, Ernesto. **Política e ideologia na teoria marxista: capitalismo, fascismo e populismo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland, Meridian Books, 1936.
- LEAL, Vitor Nunes. **Coronelismo, enxada e voto**. São Paulo. Alfa-Ômega, 1978.
- LE GOFF, Jacques. Documento/monumento. In: FONSECA, Thaís N. L. (orgs.). História e Memória. 5ª ed. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2003, p. 525-541.
- LÊNIN, Vladimir. **Obras escolhidas em três tomos**. Avante, Lisboa, 1979.
- LINDBLOM, Charles E. “**The Science of Muddling Through**”, Public Administration Review 19: 78-88. 1959.
- LOWI, Theodor. “**Four Systems of Policy, Politics, and Choice**”. Public Administration Review, 32: 298-310. 1972.
- LUMBAMBO, Catia W. e COUTINHO, Henrique G. Conselhos gestores e o processo de descentralização. São Paulo Perspec. vol.18 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2004
- MACEDO, R. S. A etnopesquisa crítica e multirreferencial nas ciências humanas e na educação. Salvador: edufba, 2000
- MACIEL, H.H.M.; TEPEDINO, M.L.R. e CAMPELO, S.M.L. LBA – Trajetória de uma Instituição no Contexto das Políticas Públicas. Debates Sociais – Araxá 30 anos, número especial, nº 59, ano XXXVI, BSSJS, 2001.
- MARCONI, M.A., LAKATOS, E.V. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 4ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 1995
- MARCONI, M.A.; LAKATOS, E.V. **Técnicas de Pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação de dados**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2002.
- MAZZEO, Antonio Carlos. **Estado e burguesia no Brasil Origens da autocracia burguesa Boitempo Editorial. 2015**
- MAINWARING, Scott. MENEGUELLO, Rachel e POWER, Timoty. Partidos conservadores no Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 2000
- MEIRA, Thiago Augusto Veloso. Limites e Desafios do Orçamento Participativo: O Estudo da Experiência de Montes Claros(MG). Dissertação. UFF, Rio de Janeiro, 2011
- MENDONÇA, Daniel. A vitória de Tancredo Neves no Colégio Eleitoral e a posição política dos semanários Veja e Isto É. ALCEU - v.5 - n.10 - p. 164 a 185 - jan./jun. 2005.
- MESTRINER, M. L. O Estado entre a filantropia e a assistência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

- MILANI, Carlos R. S.. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e européias. Rev. Adm. Pública [online]. 2008
- MIGUEL, Luís Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. Dados, 2002, vol.45,
- MIGUEL, Luis Felipe. Impasses do Accountability: Dilemas e alternativas da representação política. Revista Sociologia e Política. Curitiba, 25, Nov. 2005, p.25-38.
- MINAYO, M. C. S. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec/ABRASCO, 1992
- MINAYO, M.C.S. **O desafio da pesquisa social**. Em Minayo, M.C.S. (org). Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 26edição. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 2007. p.9-30.
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE A FOME. SUAS 10 Diversidade no SUAS: realidade, respostas, perspectivas. Brasília. 2015
- MOISES, J. A. *Os Brasileiros e a Democracia* bases sócio-políticas da legitimidade democrática. São Paulo: Ática, 1995
- MONTAÑO, Carlos. A natureza do Serviço Social: Um Ensaio Sobre sua Gênese, a "especificidade" e sua reprodução. São Paulo, Cortez, 2007.
- MONTES CLAROS. REGIMENTO INTERNO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MONTES CLAROS – MG . 2008
- MOZZATO, A. R.; GRZYBOVSKI, D. Análise de conteúdo como técnica de análise de dados qualitativos no campo da Administração: potencial e desafios. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 15, n. 4, p. 731-747, 2011
- NEVES, Gleisi Heisler et al. **Democratização das políticas municipais: da intenção à ação**. Conselhos municipais e políticas sociais. Rio de Janeiro: IBAM/IPEA, 1997.
- NORA, P. Entre memória e história: a problemática dos lugares. Revista Projeto História, 10:7-28, 1993.
- OLIVEIRA, Marcos Fábio Martins de. **O processo de desenvolvimento de Montes Claros (MG), sob a orientação da SUDENE**. (1960-1980). (Dissertação). USP. São Paulo, 1996.
- OLIVEIRA, Evelina Antunes F. de. **Nova cidade, velha política: poder local e desenvolvimento regional na área mineira do Nordeste**. Maceió. EDUFAL, 2000.
- OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.
- PAÇO CUNHA, Elcemir. Considerações sobre a determinação da forma jurídica a partir da mercadoria. In: Revista Crítica do Direito, v. 64, p. 148-166, 2015a.
- PAÇO CUNHA, Elcemir. REZENDE, T. D. H.. Via colonial e cogestão pública na democracia dos proprietários. In: V Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia

Solidária e Gestão Social, 2015, Lavras. V Encontro Mineiro de Administração Pública, Economia Solidária e Gestão Social, 2015b.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

PEREIRA, Laurindo Mékie. A cidade do favor: Montes Claros em meados do século XX. Ed. Unimontes. Montes Claros, 2002.

PEREIRA, Laurindo Mékie. Gramsci e a história política. In DIAS, Renato da Silva (org) Repensando o Político. UNIMONTES, Montes Claros, 2012.

PINHEIRO. Márcia Biondi. CUNHA. Eleonora Schettini M. Os Conselhos de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo. Cadernos de Assistência Social: trabalhador. Belo Horizonte: NUPASS, 2006, p. 95-109.

PIRES, Murilo José de Souza. RAMOS, Pedro. O Termo Modernização Conservadora: Sua Origem e Utilização no Brasil. In Revista Econômica do Nordeste. Volume 40 | Nº 03 | Julho – Setembro, 2009

POULANTZAS, Nicos. Poder político e classes sociais. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1986.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO GOVERNO FEDERAL. Conselho Municipal e Controle Social. Disponível em: acesso em: 18 de junho de 2018

PORTELLI, Hugues. Gramsci e o bloco histórico. Tradução: Angelina Peralva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977

PRZEWORSKI, A. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal.** In SPINK, P.; BRESSER PEREIRA, L. C. (Orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1998. 39-76 p.

PRZEWORSKI, A.; STOKES, S. C.; MANIN, B. **Democracy, accountability and representation.** Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

QUADROS, Dayana Barbosa de. Participação popular na Gestão Pública Municipal de Montes Claros 2005-2008: Avanço ou Continuísmo? Dissertação. Unimontes. 2014

QUEIROZ, M. I.P. de. O mandonismo local na vida política brasileira e outros ensaios. São Paulo: Alfamega, 1969

QUINONERO, Camila Gomes; ISHIKAWA, Carlos Takeo; NASCIMENTO, Rosana Cristina Januário; MANTOVAN, Rosimeire Aparecida. Princípios e diretrizes da Assistência Social: da LOAS à NOB SUAS. In: O Social em Questão - Ano XVII - nº 30 – 2013.

RAICHELIS, Raquel. O assistente social como trabalhador assalariado: desafios frente às violações de seus direitos. Serv. Soc. Soc. [online]. 2011, n.107, pp.420-437.

REIS, Geraldo Antonio dos. Algumas considerações sobre o processo de desenvolvimento recente da região mineira do nordeste. In: SANTOS, Gilmar Ribeiro dos. Trabalho, Cultura e sociedade no norte/nordeste de Minas. Montes Claros: Best, 1997

REIS, Marina Rodrigues Corrêa dos. O BRAÇO ESQUERDO DO CAPITAL E A LÓGICA ONÍMODA DO TRABALHO: GÊNESE, FUNÇÃO E ANÁLISE IMANENTE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL. UFJF, Juiz de Fora, 2016.

ROCHA, Enid. A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios. In. IPEA. Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas/ Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. V. 3. Brasília: IPEA, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do Contrato social**. São Paulo: Nova Cultural, 1991

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009

RUA, Maria das Graças; ROMANINI, Roberta. **Para aprender políticas públicas – Volume 1 Conceito e Teorias**. Brasília: IGEPP, 2014.

RUSSELL, Bertrand. **História da filosofia Ocidental**. 3. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1977.

SAES, Décio. “Marxismo e história”. Crítica Marxista. Brasiliense, 1994

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A política social na ordem brasileira. 2. ed. Rio de Janeiro: Campus, 1989.

SANTOS, Boaventura de S.; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, B. de S. (ed.). *Democratizar a democracia*. Porto: Afrontamentos, 2003.

SANTOS, Boaventura de S., MENESES, M. P.; NUNES, J. A. Introdução: para ampliar o cânone da ciência: a diversidade epistemológica do mundo. In: SANTOS. B.S. (ed.) *Semear outras soluções: os caminhos da biodiversidade e dos conhecimentos rivais*. Porto: Edições Afrontamento, p. 19-101, 2004.

SANTOS, Boaventura de S. O direito dos oprimidos. São Paulo: Editora Cortez, 2014

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SCHUMPETER, Joseph Alois. *Capitalismo, socialismo e democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1984

SLOMSKI, V. **Governança Corporativa e Governança na Gestão Pública**. São Paulo: Atlas, 2008.

SILVA, C. A. P.. **Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos**. In:__. Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática. São Paulo: Veras, 2001, 2001. p. 37-96.

SILVA, Fernando Teixeira da; COSTA, Hélio da. “**Trabalhadores urbanos e populismo: um balanço dos estudos recentes**”. In: FERREIRA, Jorge (Org.). O populismo e sua história: debate e crítica. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

SILVA, Frederico Barbosa da, et al. **POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PARTICIPAÇÃO SOCIAL, CONSELHOS E PARCERIAS**. In: “Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo”. Brasília: Ipea, 2009. Capítulo 8

SILVA, Maria E. B. R. **O ESTADO EM MARX E A TEORIA AMPLIADA DO ESTADO EM GRAMSCI**. Disponível em: <http://www.unicamp.br/cemarx/ANAIS%20IV%20COLOQUIO/comunica%E7%F5es/GT2/gt2m5c5.pdf>. Acesso em: 07/08/2019

SILVA, Maria Ozanira Silva e (org.). **O Serviço Social e o popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura**. 7a. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito do serviço social**. São Paulo: Cortez, 2008

SIMON, H. **Administrative Behaviour**. Fourth edition. New York: Basic Books, 1957.

SKIDMORE, Thomas. **Brasil: de Castelo a Tancredo (1964-1985)**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SOUSA, João Morais de. **Coronelismo em Malta: Práticas Utilizadas para o Controle do Poder Local - 1953-1992**. Dissertação de mestrado em Ciência Política, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1995

SPOSATI, Aldaíza. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. São Paulo: Cortez, 2004.

STANISCI, S. **A gestão pública democrática: perspectivas apontadas pelos Conselhos dos Direitos da Criança e do Adolescente**. 1997. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 1997.

SUNSTEIN, Cass R. **Why Societies Need Dissent**. Harvard University Press 2003.

TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil**. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TENÓRIO, F.G. **Aliança e parceria: uma estratégia em Alves & Cia**. Revista de Administração Pública, 2000.

THOMPSON, Edward P. **A Miséria da Teoria, ou um planetário de erros. Uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

THOMPSON, Edward P. **A Formação da Classe Operária Inglesa**. (3vols.) Trad. Denise Bottmann (vols. I e III); Renato Busatto Neto e Cláudia Rocha de Almeida (vol. II). São Paulo, Paz e Terra, 1987.

[UN] UNITED NATION. **Presupuestos Participativos: marco conceptual y análisis de su contribución a la gobernanza urbana y a los objetivos de desarrollo del milênio.** Programa de Gestión Urbana; Coordinación para America Latina y El Caribe: Quito, Ecuador, 2004

[WB] WORLD BANK. **Governance and Development.** Washington, USA, 1992.

WEFFORT, F. **O populismo na política brasileira.** 4ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1989.

YASBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da Assistência Social Brasileira após 10 anos de LOAS. Revista Serviço Social & Sociedade, ano XXV, n° 77, p. 11-29, mar. 2004.

YIN, RK. Case study research: design and methods. New York. Sage Publications, 1989.

YOUNG, I. M. *Inclusion and democracy.* New York: Oxford University Press, 2000.

VAZ, Alexandre Cambraia. Modelando a participação social: uma análise da propensão à inserção em Instituições Participativas, a partir de características socioeconômicas e políticas. In: Revista Brasileira de Ciência Política, nº10. Brasília, janeiro - abril de 2013, pp. 63-106.

VIANNA, Maria Lúcia Werneck. A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil. Estratégias de bem-estar e políticas públicas. Rio de Janeiro: Revan: UCAM, IUPERJ, 1998.

WEBER, Max. *Ensaio de sociologia.* 5 ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1982.