



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Patrick Evangelista de Azevedo

**CONSELHO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM
ESTUDO DE CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2019-2022)**

Rio de Janeiro

Ano 2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Patrick Evangelista de Azevedo

**CONSELHO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM
ESTUDO DE CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2019-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Instituições e Políticas públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

Orientador: Prof.^a Dr.^a Cláudia Tannus Gurgel do Amaral

Rio de Janeiro

Ano 2023



UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – UNIRIO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E POLÍTICAS – CCJP
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO – PPGD

Patrick Evangelista de Azevedo

**CONSELHO MUNICIPAL COMO FERRAMENTA DE PARTICIPAÇÃO SOCIAL
NO FOMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM
ESTUDO DE CASO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO (2019-2022)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *stricto sensu* em Direito (PPGD) na área de concentração Direito e Políticas Públicas na linha de pesquisa Instituições e Políticas públicas como requisito parcial para a para obtenção do título de mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Cláudia Tannus Gurgel do Amaral

Prof. Dr. André Hacl Castro

Prof. Dr. Luis Antônio Alves Machado

Rio de Janeiro

Ano 2023

“Só quem assume a história de sua vida pode ver nela a realização de si mesmo. A responsabilidade de assumir o controle da própria biografia significa ter clareza sobre quem se quer ser. “

Jürgen Habermas

RESUMO

Introduzem-se os conceitos de democracia e participação popular, procurando estabelecer uma relação entre as políticas públicas, democracia participativa e a legitimidade na construção das políticas públicas. Investiga-se a participação social no exercício do Conselho municipal de assistência social. Aborda-se a possibilidade de evolução cultural por meio da participação popular no ciclo das políticas públicas. Evidencia-se a previsão legal da participação social e as ações do Conselho municipal. Expõe-se o modus operandi do Conselho municipal de assistência social do município do Rio de Janeiro na formulação das políticas públicas sem a adequada participação social, nem mesmo na forma discursiva. Observa-se as legislações pertinentes ao planejamento municipal e dever do Município de incluir em suas ações os interesses da sociedade, tornando público os dados e informações que embasaram cada decisão. Conclui-se a verificando a escassez da participação social dentro do Conselho municipal.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Participação Social; Democracia; Conselho Municipal.

ABSTRACT

The concepts of democracy and popular participation are introduced, seeking to establish a relationship between public policies, participatory democracy and legitimacy in the construction of public policies. Social participation in the exercise of the municipal social assistance council is investigated. The possibility of cultural evolution through popular participation in the public policy cycle is addressed. The legal provision for social participation and the actions of the municipal council are evident. The modus operandi of the municipal social assistance council of the city of Rio de Janeiro in formulating public policies without adequate social participation, not even in a discursive form, is exposed. The legislation relevant to municipal planning and the Municipality's duty to include the interests of society in its actions are observed, making public the data and information that supported each decision. It concludes by verifying the scarcity of social participation within the municipal council.

Keywords: Public Policies; Social Participation; Democracy; City Council

LISTA DE SIGLAS

ACESSUAS	Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
BPC	Benefício de Prestação Continuada
CF	Constituição Federal
CGSIMAS	Coordenadoria Geral de Gestão do Sistema Municipal de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social do município do Rio de Janeiro
CMDCA	Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente
CNEAS	Cadastro Nacional de Entidades de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	Organização Mundial de Saúde
PBF	Programa Bolsa Família
PPA	Plano Plurianual
PPGD	Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO
RHC	Rede Histórica Conveniada
SIGTV	Sistema de Operação de Transferência do FNAS
SMASDH	Secretaria Municipal de Assistência Social e Direitos Humanos
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

SUASWEB Sistema de Autenticação e Autorização da Secretaria Nacional da Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO 1	14
DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL	14
1.1 Breve histórico da evolução democrática	14
1.2 Participação x cidadania ativa	16
1.3 A gestão democrática como inclusão e exercício da cidadania ativa	19
1.4 Poder político, acompanhamento e controle social de políticas públicas .	28
1.5 Dos instrumentos de participação social	33
1.6 Dos Conselhos municipais	40
1.7 Participação social para legitimidade das políticas públicas	48
CAPÍTULO 2	59
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO INÍCIO DA PANDEMIA	59
2.1 Das assembleias ocorridas em 2019	65
2.1.1 Resumo do ano de 2019	72
2.2 Das assembleias ocorridas em 2020	73
2.2.1 Resumo do ano de 2020	87
CAPÍTULO 3	89
A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DURANTE A PANDEMIA	89
3.1 Das assembleias ocorridas em 2021	91

3.1.1 Resumo do ano de 2021	108
3.2 Das assembleias ocorridas em 2022	109
3.2.1 Resumo do ano de 2022	122
3.2.2 Análise do período 2019 – 2022	123
CONCLUSÃO	124
REFERÊNCIAS	132

INTRODUÇÃO

A presente dissertação, por meio da linha de pesquisa “Instituições e políticas públicas”, do Programa de Pós-Graduação em Direito da UNIRIO (PPGD), procura analisar científico-juridicamente as características e perspectivas da participação social, por meio do Conselho municipal, para o estabelecimento do exercício da cidadania, soberania popular e concretização dos aspectos democráticos definidos constitucionalmente como princípios e objetivos fundamentais.

Em tempos de pandemia, os já precários e asfixiados serviços de saúde e de assistência social se depararam com o crescimento súbito da demanda em níveis nunca imaginados, com equipamentos quebrados ou obsoletos, em que médicos, enfermeiros, assistentes sociais e cientistas apressuravam-se em meio ao caos na busca de uma solução urgente a este novo problema público e, por consequência, pelo surgimento de novas necessidades sociais.

As demandas sociais requerem então uma resolução institucional aos diferentes arranjos dispostos pelo cotidiano na área da assistência social, mas a complexidade social não permite ao Estado abranger todas as exigências, o que torna imperiosa a criação de novos canais de inclusão dos atores privados para tratar das questões sociais, possibilitando assim o florescer da consciência cidadã pró-ativa (AMARAL, 2022) atenta às necessidades sociais existentes na sociedade.

Todavia, o aprofundamento da participação cidadã se depara com diversas barreiras, pois o antagonismo presente no debate não revela de plano a construção do sentimento de inclusão do cidadão que deseja um serviço público mais eficiente, mas ao contrário, evidencia o sentimento de esmoleiro gregário.

Em virtude do próprio tamanho da sociedade e das complexas estruturas atuais, não é possível uma participação direta de toda a sociedade na gestão da coisa pública, sendo necessário se socorrer da democracia representativa (MILL, 2012), mas isto não exclui a possibilidade da participação social, para integralizar as ações públicas, desde que estes instrumentos não enfraqueçam as instituições representativas. (MARTINS, 1994)

Já são diversas leis federais que trazem como diretriz uma gestão democrática, podendo exemplificar com o Estatuto da Cidade (Lei 10.527/2001) e a política de modalidade urbana (Lei 12.587/2001), mas é preciso analisar se as ações de determinado instituto participativo, juntamente com a legislação pertinente,

permitem colaborar com as políticas públicas ou legitimam uma mera retórica, quando fala em implementação da democracia e participação social, e se na prática a legislação viabiliza uma real participação social ou até restringe a sua participação, criando tão somente um novo formato de democracia representativa, sem uma possibilidade concreta de interferência do cidadão nas ações estatais, principalmente na formulação de políticas públicas.

Os Conselhos municipais são órgãos públicos, ainda que autônomos, e consomem recursos públicos para o seu funcionamento, o que reforça a importância para o que deveria ser um acessível canal de inclusão da sociedade civil na gestão das ações do governo, ou seja, um espaço de participação democrática, todavia, na realidade, é que grande parte da sociedade sequer tem conhecimento de sua existência e, por consequência, não tem a oportunidade de utilizar adequadamente este importante instituto para a formulação e legitimação das políticas públicas.

As discussões sobre políticas públicas sempre se baseiam na responsabilidade do Estado, mas há diversas ferramentas cidadãs de controle da ação estatal, como é o caso do Conselho municipal, e sua importante responsabilidade para que a ação estatal não seja mero assistencialismo, e que a ação estatal seja utilizada como política pública não só eficiente, mas também eficaz.

O estudo proposto tem por base, além de uma análise da literatura doutrinária acerca da noção de política pública e de dados fornecidos pelo instituto escolhido para este estudo, refletindo acerca dos conceitos e fundamentos teóricos sobre a importância da prática efetiva dos modos de democracia participativa, promovendo uma pesquisa sobre a legislação e a atuação no município do Rio de Janeiro do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para avaliar suas aplicações, articulações e impactos entre as atuações do CMAS, focando no acesso do cidadão ao CMAS.

Procurar-se-á analisar o problema da ausência popular, respondendo ao questionamento “Como têm sido o exercício e as ações específicas do Conselho municipal de assistência social do município do Rio de Janeiro para permitir a sua própria democratização e acesso pelos cidadãos?”

Para isso, respaldar-se-á na hipótese do desvirtuamento na utilização do Conselho municipal como instrumento de satisfação burocrática em detrimento da sua qualidade de impulsor da participação social e da gestão democrática, não

possibilitando assim que o cidadão e usuário dos serviços públicos contribuam para a formulação das políticas públicas e, ao final, caso a hipótese seja considerada verdadeira, indicar as correções pertinentes, ratificando a importância do Conselho Municipal.

Buscando aprofundar os argumentos levantados, objetivos foram definidos para no geral analisar a importância dos atores públicos e sociais na resolução de um problema público na cidade do Rio de Janeiro e mais especificamente evidenciar o papel do Conselho municipal como instrumento de participação popular e identificar se há participação do cidadão no Conselho municipal e no planejamento de políticas públicas ou se há algum empecilho, voltando à importância do direito – e seus instrumentos – como alicerce democrático para efetivação da participação social na administração pública.

Por meio de uma análise hipotético-dedutiva, a hipótese será testada e os objetivos serão explorados para uma melhor verificação do problema apresentado e para isto a presente pesquisa segue a divisão do capítulo 1 com um embasamento teórico da participação social nas políticas públicas e o Conselho municipal, no capítulo 2 há uma exposição legislativa que dão fundamento ao funcionamento do CMAS da cidade do Rio de Janeiro, passando também à análise das atas das assembleias no início da pandemia e o capítulo 3 que observará o CMAS durante a pandemia e que sustentarão a presente pesquisa em conjunto com as análises das atas, que contribuirão na análise do instituto e se este tem ou não procurado atingir uma participação democrática na construção de políticas públicas e nas próprias ações internas do CMAS.

CAPÍTULO 1 DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

1.1. Breve histórico da evolução democrática

O que dá a base fundamental para o advento da participação social é a democracia e por isso se faz necessário contextualizar a evolução deste sistema político, desde o seu surgimento, passando pelas fases mais marcantes, para o indispensável entendimento dos propósitos que fazem surgir os institutos participativos.

A palavra democracia¹ que vem da junção dos vocábulos gregos “demos”, que significa povo ou muitos, e “kracia”, que significa governo ou autoridade, – e tem como o seu advento na Grécia antiga, mais precisamente na Atenas, no século V a.c., no período Péricles, – em contestação aos sistemas que colocavam o governo acima de todos (monarquia) ou ainda quando do interesse de uma pequena parte da população sobre todos (oligarquia).

Na história já foi possível observar algumas formas de democracia, e que podemos destacar a democracia direta, que ocorre quando os cidadãos apresentavam diretamente as leis e orientações, a democracia representativa que ocorre pela escolha daqueles que irão atuar pelo eleitor, e a democracia participativa quando, por diversos meios e modos, o cidadão pode colaborar com as ações públicas.

Um grande marco na história da democracia foi a revolução francesa², e foram Rousseau e Montesquieu quem influenciaram a concepção da democracia para que o povo reconquistasse os seus direitos originais que são a autoridade e a soberania, sob os ideais de liberdade, igualdade e fraternidade.

Estes filósofos defendiam que caberia ao povo o exercício direto das funções executivas e legislativas, e por isso ambos não consideravam que haveria democracia por meio da representação, principalmente quando a escolha destes representantes é feita pelo voto, mas que democracia decorria da iniciativa participativa, nas palavras de Montesquieu: “(...) quando na república, o corpo do povo tem o poder soberano, temos a democracia.”. (2014, p.55)

Prosseguindo, para consolidar o entendimento dos diversos movimentos democráticos atuais, convém tornar claro e compreensível as modalidades

¹ https://sites.usp.br/nupps/wp-content/uploads/sites/762/2020/12/Anexo_02_Democracia-verbete.pdf

²

<https://brasilecola.uol.com.br/historiag/revolucao-francesa.htm#:~:text=A%20Revolu%C3%A7%C3%A3o%20Francesa%20foi%20o,espalhou%20a%20revolu%C3%A7%C3%A3o%20pela%20Fran%C3%A7a.>

democráticas mais empregadas nos atuais debates, que são as democracias representativa, deliberativa, radical e participativa.

Para Max Weber, segundo exposição de Held (1987), a democracia é uma luta pelo poder, por meio da conquista dos votos, e nisto residia a potência da democracia representativa, além da própria passividade das massas que impediria determinar o que seria vontade popular, mas que também teria a vantagem de eleger um representante mais capacitado para o embate político.

Já na democracia deliberativa as ações governamentais serão precedidas de um processo racional comunicativo, que envolva os cidadãos em espaços determinados para o debate e negociação, com ampla liberdade dos indivíduos para que ocorra um fluxo de informações, dando validade às normas e às ações governamentais por meio do entendimento. (FARIA, 2000)

Convém mencionar ainda a democracia radical, que deixa de ter um olhar político apenas para a sociedade, de forma universalizada, e observe os sujeitos dessas sociedades, com as suas naturais diferenças, e, a partir desses sujeitos, passe a articular a política a partir das diversas identidades existentes e, numa espécie de cadeia, produz a ação coletiva. (MARQUES, 2008)

E por fim o modelo da democracia participativa, que será mais bem abordado no decorrer deste estudo e que tem como referencial teórico as lições de Jürgen Habermas, cujo estudo procura alterar a estrutura democrática para a própria legitimação da democracia e, ressaltando que complexidade social não é uma barreira para a participação social, é possível construir a ação pública por meio de diversas influências, principalmente por meio da participação discursiva.

No Brasil, a história da evolução democrática foi semelhante, tendo em vista que o modelo democrático era exclusivamente representativo e que se afastava cada vez mais das necessidades sociais, o que Avritzer (2000) classificou como patologia, fazendo surgir diversas insatisfações que motivaram, na verdade ainda motivam, o surgimento dos movimentos sociais.

Portanto, a democracia brasileira caminhou lentamente, quando logo no início da colonização havia uma votação somente daqueles que pertenciam a determinada qualificação por hereditariedade ou renda, como em 1824 apenas 2% da população participava das eleições³, e somente em 1981 foi abolido o voto censitário⁴, podendo

³ <https://educacao.uol.com.br/disciplinas/cidadania/eleicoes-no-brasil-a-historia-do-voto-no-brasil.htm>

⁴ <https://mundoeducacao.uol.com.br/historiadobrasil/constituicao-1891.htm>

ainda citar como exemplo de lentidão do processo democrático a inclusão das mulheres neste processo, quando apenas em 1932 a legislação possibilitou o voto feminino, ou seja, este direito fundamental só iniciou para as mulheres cerca de 40 anos após começar a ser exercido pelo mundo, tendo ocorrido na Nova Zelândia em 1983⁵.

Já mais recente, o próprio processo de redemocratização no Brasil, ocorrido na década de 80, é um importante exemplo da participação social, quando partidos políticos, movimentos sociais e outras entidades lutaram pela consolidação dos seus direitos de cidadania e exercício das próprias liberdades.

E assim, na década de 90, os movimentos sociais conseguem importantes conquistas, principalmente os estabelecimentos dos institutos participativos por meio de leis federais, todavia, ainda sem demonstrar resultados, já que no início eram diversas barreiras para a criação de um espaço para que as diferenças sociais pudessem ser percebidas pelos governos em todos os seus níveis.

Portanto, o conceito de democracia evoluiu passando a significar uma estrutura que viabilize o exercício da política e das relações sociais, e que neste sistema político sejam possibilitadas as reivindicações das promessas e dos direitos pelos cidadãos aos agentes políticos e agentes públicos, ou seja, democracia passa necessariamente pela participação social. (GERSCHMAN, 2004)

1.2 Participação x cidadania ativa

Graças aos movimentos sociais, atualmente é possível identificar diversos modelos de inclusão participativa, com o objetivo fundamental de auxiliar a administração pública na gestão das políticas públicas, fortalecendo o elo entre sociedade civil e governo, mas ainda assim há também a necessidade de estudar estes modelos para verificar se na execução das ações há a concretização de suas finalidades, como é o caso da participação social.

O exercício da cidadania é coluna fundamental em uma democracia consolidada e disposta a mudar as perspectivas sociais de desalento e resignação que foram gradualmente estabelecidas quando as decisões coletivas ficaram restritas a um grupo pequeno de pessoas, que representam mais uma elite política do que base populacional que o elegeu, rompendo assim com o vínculo de vontades

⁵ https://apps.tre-go.jus.br/memorial/?page_id=11051

entre representantes e representados que foi estabelecido por meio do voto. (MIGUEL, 2005)

Ocorre que sempre existiu uma cultura patrimonialista – já encravada na política brasileira por sua própria formação sócio-histórica escravagista e oligárquica, que foi herdada de seus colonizadores, sendo confirmada através dos anos pelo agir clientelista dos governos, nos quais havia um predomínio dos interesses particulares e, por consequência, o agir conforme os benefícios pessoais (HOLANDA, 1984).

Ainda sobre o controle patrimonialista do Estado, o chamado estamento (FAORO, 2012) acabava impedindo que a população marginalizada rompesse com esta relação de subserviência ao Estado elitista e injusto, conforme as palavras do Sociólogo Pedro Demo (2002, p.330-333):

Nossa democracia é encenação nacional de hipocrisia refinada, repleta de leis 'bonitas', mas feitas sempre, em última instância, pela elite dominante para que ela sirva do começo até o fim. Político (com raras exceções) é gente que se caracteriza por ganhar bem, trabalhar pouco, fazer negociatas, empregar parentes e apaniguados, enriquecer-se às custas dos cofres públicos e entrar no mercado por cima(...) Se ligássemos democracia com justiça social, nossa democracia seria sua própria negação.

O historiador Richard Pipes, em seu livro propriedade e liberdade (2001), com base na análise dos governos da Rússia e da Inglaterra, e até mesmo da Alemanha nazista, utilizou da hipótese de que há uma forte ligação entre liberdade pública, propriedade e sua função social, e o quanto o patrimonialismo estatal foi prejudicial à sociedade, já que quando as propriedades do reino pertenciam aos monarcas, ou seja, quando havia o controle total da riqueza, acarretava na restrição da própria liberdade individual, e por isso, impossibilitava a participação social, tendo em vista que não haveria motivação dos indivíduos para agir em favor de algo que não os pertence. (PAGANI, 2019)

Portanto, o patrimonialismo criou diversas barreiras entre o Estado e a sociedade, necessitando esta de alguns instrumentos para que as demandas sociais sejam conhecidas e o Estado, por sua vez, possa abranger e responder de forma adequada, o que demonstra a importância de enfatizar a quantidade de instrumentos de promoção da cidadania, tornando relevante também analisar a qualidade dos trabalhos desenvolvidos nestes institutos para promover a inclusão do cidadão no ciclo das políticas públicas.

Cidadania ativa não é tão somente exercer seus direitos, já que muitos destes direitos têm origem no populismo e servem para controlar a sociedade, isto posto, o exercício dos direitos é na verdade a expressão da cidadania passiva e que pode levar ao comodismo da mera fruição dos direitos, ainda que estes não sejam plenamente satisfatórios.

Portanto, junto com a fruição dos direitos, também deve existir a consciência cidadã de responsabilidade individual e coletiva para o enfrentamento das mazelas e construção da sociedade livre, justa e solidária, destarte, cidadania ativa é “aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (BENEVIDES, 2014, p. 9)

A cidadania ativa propicia a concepção dos sujeitos democráticos, com o exercício de deveres e direitos que necessariamente levará cada vez mais ao reconhecimento da sua própria identidade, com tolerância à diversidade e o olhar sobre si mesmo como sujeito coletivo, que não suprime os direitos de terceiros, e que não vai lutar para ter mais direitos que outrem, mas sim que não será excluído das ações governamentais. (GERSCHMAN, 2004)

A cidadania ativa se fortalece pelo exercício, pela prática, pela educação. Mas este fortalecimento será produto da ação dos próprios interessados em se estabelecerem como “sujeitos políticos”, por meio da participação social e com auxílio não só do Estado, mas dos institutos participativos, que irão fornecer a estrutura necessária para a correção da prática democrática e da legitimidade política. (BENEVIDES, 2014)

Assim, por meio da leitura das atas das assembleias do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) do município do Rio de Janeiro, ocorridas entre os anos de 2019 e 2022, ou seja, antes e durante a pandemia, e utilizando este instituto apenas como exemplo num estudo hipotético-dedutivo, será possível identificar se ocorre e como ocorre uma gestão democrática com o exercício da cidadania ativa por meio da participação social.

1.3. A gestão democrática como inclusão e exercício de cidadania ativa

Para o próprio progresso da sociedade, o indivíduo precisa agir coletivamente no exercício de seus próprios direitos, para não violar o direito e liberdades do

próximo, entretanto, essa responsabilidade pessoal é estruturada no sentimento de pertencimento que só existe na realização da cidadania.

O Estado existe para a proteção da própria sociedade e por isso lhe são imputadas diversas finalidades que, de forma regulada e disciplinada, detém a força da ação e da coação por meio das normas – sendo o direito uma função vital do próprio Estado – e que devem ser construídas coletivamente para sua própria validade e legitimidade. (IHERING, 1979)

Todavia, o gozo dos direitos decorrentes da cidadania nem sempre são concretizados pois, conforme noticiado cotidianamente pela imprensa, a política e a sociedade brasileira são excludentes e desiguais, onde a pobreza é reproduzida pelas gerações que se sucedem, fomentando a famigerada concentração de renda e as vulnerabilidades sociais, que se cristalizam nas relações político-sociais, distanciando e marginalizando os usuários dos serviços públicos.

A democracia representativa, por meio de eleições periódicas, já se encontra plenamente estabelecida – tendo inclusive resistido aos mais absurdos ataques nas últimas eleições – mas o que não impede o aprimoramento institucional constante com a inclusão de diversos modelos de participação popular, notadamente quando se trata da competência das políticas públicas locais.

O ciclo da democracia representativa necessita de adaptações em virtude de ainda apresentar diversos vícios, tendo em vista que a população ainda é dependente dos interesses políticos, em uma relação clientelista e populista de troca de favores e recebimento de votos, para atender as reivindicações e maquiar os problemas apresentados, agindo tão somente em pequenas ações comunitárias.

O fortalecimento da democracia passa necessariamente pela reestruturação dos procedimentos coletivos, com o fomento de diversos ambientes propícios para o empoderamento popular e influência ao governo por meio de uma ordem participativa em um processo político, não só com o Estado, mas também entre os cidadãos, com uma cidadania ampliada, incluindo liberdade, igualdade e respeito às leis como *modus operandi* do fortalecimento da democracia (AMARAL, 2022).

Como vêm demonstrando as eleições, atualmente o país encontra-se politicamente dividido – e por diversos motivos, tais como o funcionamento da economia, a proteção ao meio-ambiente, correntes de pensamento mais conservador ou mais progressista etc. – todavia, todas as visões políticas, à sua

maneira, concordam que a participação social permite a legitimidade e a eficiência às ações estatais.

Diversos novos instrumentos de ação coletiva e inclusão da participação cidadã são pensados pelos movimentos sociais para possibilitar e amplificar o conhecimento das demandas sociais, principalmente por meio da ação comunicativa, nos espaços públicos e na formulação e avaliação de políticas públicas. (TEIXEIRA, 2006)

A complexidade da sociedade não permite definir com exatidão o que é o bem comum, mas a participação social livre e igualitária permite uma construção coletiva e democraticamente organizada da política pública por meio do consenso comunitário obtido no processo discursivo e, analisando interesses individuais e coletivos, possibilita alcançar um entendimento do que deveria ser interesse público.

Todavia, as complexidades que se apresentam são tantas que não permitem sequer ter um consenso da relevância da participação social – embora haja um entendimento pacífico de ser um direito básico –, tendo em vista que há correntes diversas que entendem se tratar tanto de condição de eficácia e legitimidade das ações públicas, até tão somente tratar-se de um simples direito democrático. (CORNWALL, 2008)

A democracia permite que a linha divisória entre governantes e governados seja mais flexível e assim ocorra uma maior agregação nas ações, cujo processo democrático de escolha dos representantes não limita o papel da cidadania, e não inativa o poder social quando encerrado este processo eletivo, pois uma sociedade politizada assegura um controle mais efetivo ao governo eleito. (SARTORI, 1994)

Torna-se imprescindível que os governos democraticamente eleitos se requalifiquem em práticas mais saudáveis que possibilitem uma democracia cotidiana, estimulando uma cultura política participativa na qual os valores e práticas democráticas influenciarão não só as esferas formais da política, como também as esferas informais da sociedade. (CORNWALL, 2008)

A participação social na gestão política da cidade também possibilita que os cidadãos tomem conhecimento das dificuldades de administrar as complexidades da sociedade, obtendo informações financeiras e legislativas, e assim se conscientizando não só dos direitos que possui, mas aceitando os deveres impostos pela cidadania.

Assim, é preciso aprofundar o debate sobre as transformações necessárias à ampliação e ao aprofundamento da democracia, inclusive para que ela se torne mais responsiva, relacionando a representação política com a pluralização dos atores investidos, modificação das estruturas estabelecidas, revisão dos conceitos, bem como na diversificação dos lugares de atuação política. (LAVALLE, 2006)

O Estado Democrático de direito deve ser estruturado por meio de uma regulação política e social legítima, que só ocorre quando há uma ruptura no ciclo vicioso que leva à passividade do indivíduo diante das injustiças sociais e passa a promover efetivamente uma igualdade de fato nos deveres e direitos de cidadania.

A promoção da participação cidadã, a redução das desigualdades e a mudança da consciência política ocorrem quando há condições para que ocorra uma prática comunicativa inclusiva, considerando as características locais e pessoais, além da verificação da capacidade de entendimento e se são preexistentes à instalação do instituto participativo, para que suas ações sejam qualificadas. (LÜCHMANN, 2017)

Assim, surgem diversos modelos de inclusão democrática, como os Conselhos municipais, Conferências, Orçamento Participativo, dentre outros, amplificando os espaços de atuação e abrangendo uma maior diversidade de atores, que divergem em suas práticas e em seus objetivos concretos, e que permitem uma maior participação dos cidadãos, aproximando as ações do Estado com os interesses da sociedade.

Nesse contexto, a participação social propicia diversas consequências que, apenas como exemplos, seria possível citar a integração daquele que necessita de uma política pública adequada ao seu problema transformando sua própria realidade, a capacitação do indivíduo pela participação reiterada em virtude da atuação e prática social, além de fomentar o sentimento adequado de pertencimento e entendimento cívico de seus deveres e direitos como cidadão, inclusive ressignificando as relações com o poder público, sendo inúmeros seus efeitos.

O aprofundamento democrático legítimo e inclusivo ocorre quando há uma troca de aprendizados e experiências, principalmente pelas peculiaridades dos contextos locais, e o contato face a face promovido pela participação permite conhecer outros argumentos e refletir sobre situações específicas e soluções alternativas.

Emerge assim a importância da participação social, enquanto afirmação de um direito constitucionalmente garantido – em especial o de inclusão, protagonismo social e gestão democrática – dentro de um Estado Democrático de direito, nos diversos processos administrativos, para que possa exercer a influência e controle necessários ao aprimoramento social, não só contribuindo com as formas estabelecidas de estruturas governamentais, mas também possibilitando ao indivíduo consentir com as decisões do governo. (SOARES, 2002)

Seguindo nesta linha, reiterando que o Estado foi criado para servir ao indivíduo, e que este indivíduo nasce livre, é preciso sempre observar a razão do seu estabelecimento e de sua existência, para que este mesmo Estado não só não venha oprimir a população, ou parte dela, mas que garanta a liberdade e bem-estar igualmente. (BOBBIO, 1987)

Na própria fraternidade idealizada na revolução francesa, cuja essência estabelece que o indivíduo possa se fortalecer como cidadão e assim participar da construção do Estado Democrático de direito, exercendo a influência legislativa sobre si mesmo.

As legislações que restringem ou até mesmo proíbem algumas ações não ferem a liberdade do indivíduo desde que seja possibilitada a participação deste na elaboração das normas para que estas sejam consentidas e assim estabelecidas como normas válidas e legítimas, e não uma imposição baseada em bem comum. (HABERMAS, 1997)

E até por isso, é preciso ir além da análise da importância dos institutos participativos, e analisar também como se dá esta participação, sendo preciso aprofundar o estudo no processo de formulação das políticas públicas e possibilidades de avaliação para que possa concretizar os direitos humanos e os avanços político, econômicos e sociais (BUCCI, 2011).

Assim, pelo tamanho do próprio Estado e de toda a sociedade, não foi mais possível a participação direta de todos os cidadãos, precisando a democracia se socorrer de representantes do povo e estes, por sua vez, buscavam a manutenção do poder e não mais defender os interesses dos representados, não apenas porque parte da sociedade estaria excluída, mas também, e por consequência, porque a democracia representativa acabava levando a uma verdadeira crise de legitimidade, pois as normas não foram criadas de modo a incluir o cidadão para que pudesse colaborar diretamente com as coisas que o afetam.

O modelo representativo por meio de eleições, conforme supramencionado, parece ser a melhor forma democrática para escolha democrática e para eleger os representantes da sociedade, mas nem sempre se caracteriza pela escolha de representantes legítimos já que pode ocorrer a falta de identificação partidária, ou até mesmo pela falta de protagonismo político do político eleito, o que traz a necessidade de alternativas de comunicação das demandas locais. (WAMPLER, 2011)

É possível identificar uma cultura política que os problemas sociais podem ser resolvidos por meio da produção legislativa, inaugurando um procedimento de elaboração de normas que nem sempre se sustenta com o auxílio dos interessados na solução do problema, utilizando formas jurídicas e argumentos morais com a finalidade de obter ganhos políticos. (ATIENZA, 2003)

O avanço da tecnologia também impulsionou a politização da sociedade, a ampliação das demandas e com isso os cidadãos passaram também a ter maiores expectativas e contestações às ações governamentais, sendo necessário um procedimento que canalizasse as pressões sociais para a própria estabilidade dos governos, buscando uma intervenção equilibrada e o controle social. (MIGUEL, 2005)

Essa pressão social torna premente que as providências sejam mais efetivas, logo, os procedimentos da criação das normas, bem como a construção das políticas públicas, precisam ser justificados e validados pelo confronto da norma com os fatos, para dar fundamento à ação estatal. (ATIENZA, 2003)

Com a inclusão dos atores envolvidos com o problema social, é possibilitada a explanação dos argumentos pertinentes, sejam esses jurídicos ou não, e também das premissas que serão expostas, discutidas e justificadas, como uma rede integrada de informação, e assim dificultará que os tomadores de decisão se guiem por sua ideologia, interesses obscuros ou simplesmente por sua vontade individual. (ATIENZA, 2003)

Logo, a crise do Estado gerada pela falta de legitimidade nos procedimentos do poder público acaba repercutindo na própria cidadania, uma vez que a insatisfação com a democracia gera também desânimo na reivindicação de direitos e, conseqüentemente, também gera apatia e indiferença da sociedade em geral para assuntos que são de extrema importância, já que a população é tratada de forma passiva como mera consumidora (GOHN, 2011).

Tanto a expectativa de mudança gerada pela participação quanto a apatia e descrença com a política revelam um descontentamento com a atuação governamental e já não basta a democracia representativa por meio da eleição, na qual não há decisão direta pelo cidadão, mas tão somente voto no político decisor, pois não há uma representação de interesses, dada a complexidade que compõe a sociedade e as obsoletas formas de representação. (MARTINS e MARTINS, 2008).

A democracia clama pela força do povo como a cidadania clama pelo exercício de deveres e direitos, com todas complexidades e contradições pertinentes à sociedade, que construídos proativamente, para o seu benefício, passam a ter significado valoroso e assim a eleição do representante não é suficiente, abrindo espaço para a composição deliberativa, consensual e racional com o cidadão, sendo este um parceiro do administrador público. (SOARES, 2002)

A democracia não pode se limitar simplesmente em eleições para escolha de representantes em períodos determinados, pois estes representantes democraticamente eleitos não só irão desagradar parte da população que tem posicionamento politicamente divergente, como também não representarão igualmente toda a diversidade que há dentro de uma mesma concepção política, ou ainda daqueles que não se posicionam politicamente, ocasionando uma deturpação inequívoca da vontade política e uma cisão entre representante e representado por falta de satisfação de suas demandas. (LAVALLE, 2006)

Estas demandas sociais são infundáveis e um governo democraticamente eleito, por mais bem intencionado que seja, é incapaz de ponderar sobre cada problema social e assim diversas mazelas sociais sequer são colocadas em pauta de discussão, pelos atores políticos responsáveis, daquilo que deveria ao menos entrar na agenda estatal para melhor questionamento dos interesses públicos envolvidos, suas razões e consequências, tornando-se necessário desburocratizar o Estado para que se possa democratizar a democracia. (AMARAL, 2022)

Emerge assim a importância dos institutos participativos, nos quais é possibilitado aos indivíduos a representação uns dos outros, mas que se diferencia do exercício político pela validação dos argumentos, por meio do livre e igualitário acesso a cada cidadão para expor suas demandas, bem como a participação no processo de criação, implementação, gestão e controle das políticas públicas.

Com a mobilização social, de maneira sustentada e a longo prazo, são possibilitadas ações críticas, pedagógicas, reivindicatórias e até mesmo gestoras de

direitos pela população diretamente afetada, fortalecendo o indivíduo e sua capacidade de contestar aquilo que entende prejudicial, e destaca ao poder público que suas ações possuem limites. (SANTOS, 2002)

A ação ética e moral não se encerra no indivíduo, mas em benefício da coletividade. Todavia, as demandas sociais não encontram solução simplesmente pela participação popular, tendo em vista que a ação do indivíduo que representa uma determinada parcela da população pode não agir de forma altruísta, além de não ter a abnegação necessária (IHERING, 1979) e assim esta ação poderia estar viciada por interesses escusos e egoístas para satisfação do próprio ego ou ainda para ganho político pessoal.

As políticas públicas precisam ser válidas, legítimas e eficazes, razão pela qual se faz imperiosa a colaboração em sua construção por meio da ampla participação social, já que as ações estatais e normas objetivas unilaterais ferem diretamente o senso de integridade do indivíduo, visto não propiciar um prévio convencimento a este, e não oportuniza a satisfação deste de ser ouvido como principal interessado, consoante HABERMAS (1997, p.21):

Na teoria do discurso, o desabrochar da política deliberativa não depende de uma cidadania capaz de agir coletivamente e sim, da institucionalização dos correspondentes processos e pressupostos comunicacionais, como também do jogo entre deliberações institucionalizadas e opiniões públicas que e formaram de modo informal.

Isso não significa que o processo participativo debilita o governo, mas sim que o exercício pleno da democracia é que o fortifica. Poder-se-ia, inclusive, afirmar que há indissociável relação da autoridade estatal com o exercício da cidadania, que sempre busca pela maior pluralidade possível, e só assim permeia a sociedade com a noção de que a participação social é um direito natural da democracia (AVRITZER, 2020), um pluralismo razoável como analisa COHEN:

"porque os membros de uma associação democrática consideram os procedimentos deliberativos como a fonte da legitimidade, (...) eles preferem instituições nas quais as conexões entre deliberação e resultados sejam mais evidentes do que instituições nas quais tais conexões sejam menos claras." (apud AVRITZER, 2000, p.41)

Na "Polis", em sua origem grega, a manutenção da sociedade de homens livres e iguais – ainda que se observe grande erro sobre liberdade e igualdade⁶ – só

⁶ <https://www.todamateria.com.br/polis-grega/>

se justificava se estes homens utilizassem seus direitos igualmente, ou seja, havia um dever de participação para a própria conservação do direito de ser cidadão, pois a cidadania não era um direito de “ser representado”. (BEZERRA, 2022)

Avançando pela história, em razão da derrota francesa para a Prússia, e pela insatisfação da população com o governo provisório, foram criadas as comunas de Paris⁷, em 1871, que representaram decisiva importância para a criação dos Conselhos, que naquele momento tiveram como objetivo eleger delegados para a Assembleia Nacional, ou seja, seria uma forma de democracia representativa, mas que possuiu maior participação popular nesta escolha. Sendo possível elencar outros exemplos semelhantes, como os soviets na Rússia e a Revolução Espanhola.

Entretanto, diverge ARENDT (1988) pois argumenta que as comunas eram efetivamente espaços que garantiam a participação direta de cidadãos, enquanto a condição de democracia representativa ocorria por meio dos partidos. Sem embargo, todos estes movimentos populares foram encerrados pelo Estado.

Também exerceram grande influência, do que se entende por democracia participativa, as ideias políticas de Gandhi, por meio dos conceitos de swaraj, swadeshi e gram swaraj⁸, também tendo como expoente o ativista Jayaprakash Narayan. (SANTOS, 2002)

No Brasil, em meados da década de 80, se reinicia uma fortificação de movimentos populares, como o estudantil, com a igreja católica, artistas e intelectuais, que almejavam a redemocratização e a ruptura com as relações de subordinação e a falta de liberdade. (MARTINS e MARTINS, 2008)

Importante também destacar a Frente Municipalista Nacional, que em 1987 pelo então governador de São Paulo Orestes Quéricia, e cooptando diversos prefeitos pelo país, buscou demonstrar à Assembleia Nacional Constituinte a relevância de tratar os problemas locais de forma localizada, com autonomia política e econômica⁹.

Em que pese a oposição dos Conselhos Comunitários pela institucionalização dos movimentos populares – já que iria introduzir o governo, sua força e sua

⁷ <https://brasilescola.uol.com.br/historiag/comuna-paris.htm>. Acesso em 10 ago. de 2022.

⁸ “(...) swaraj (auto governo) e de swadeshi (controle comunitário sobre recursos) e pela invocação da imagem de “república-aldeia” (gram swaraj) (...)”. SANTOS, 2002. p. 113.

⁹ https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/113952/1987_01%20a%2004%20de%20Fevereiro_136.pdf?sequence=3&isAllowed=y

influência nas pautas internas –, a institucionalização de meios de participação social na gestão das políticas públicas e redemocratização ocorreu ao final da década de 80, e foi aperfeiçoando na década de 90, possibilitando diversos avanços na qualidade democrática participativa, conforme ensina AMARAL (2022, p. 43.):

a partir desse período, a relação entre estado e sociedade no brasil assumiu três consequências centrais: a) estabilidade no que respeita à competição político-eleitoral; b) o enfraquecimento das estruturas corporativas; e c) a convivência com a busca e a experimentação em torno de inovações capazes de aprofundar a democracia brasileira.

O avanço tecnológico dos meios de comunicação modificou e criou meios de expressão da cidadania, alcançando aquelas pessoas que normalmente não participariam de atividades políticas, como se filiar a um partido, e que agora precisam de um espaço público para canalizar as diversas demandas da sociedade (CORNWALL, 2008).

Por outro lado, os meios de comunicação também podem ser utilizados politicamente, principalmente quando há uma dependência destes pelo recebimento de verbas públicas de publicidade, adaptando as notícias e a realidade para agradar o seu financiador.

Portanto, observa-se que a participação social é um movimento de empenho contra a exclusão social, além da exclusividade do Estado de tratar de questões sociais, e que busca a concretização de uma gestão pública democrática, além do contínuo incremento para o desenvolvimento da cidadania por meio de uma nova governança na qual concretize o poder político da soberania popular e que o próprio governo possibilite o controle social de suas ações.

1.4. Poder político, acompanhamento e controle social de políticas públicas

Fixado o entendimento sobre cidadania ativa, e como essa relação entre o indivíduo e o Estado permite o surgimento do elemento político-social, e demonstrado que, além de exigir que seus direitos sejam respeitados, a este elemento também cabe o compromisso pessoal de exercer o controle social das ações e políticas públicas, por meio da participação social.

A participação social possibilita a consolidação de uma gestão legítima e eficiente das políticas públicas por meio do encadeamento entre atores públicos e atores privados, possibilitando a moderação das ações do Estado pela sociedade, seja para manutenção ou modificação das estruturas das políticas públicas, complementando uma responsabilização cidadã que permite uma afirmação do que se entende como espaço público e da conscientização da sociedade de que o estabelecimento de direitos é uma construção conjunta e proativa. (MARTINS e MARTINS, 2008)

Todavia, a democracia precisa de limites para a sua própria estabilidade, restringindo toda tensão naturalmente criada pelos conflitos de interesses existentes em qualquer problema público, por mais limitado que seja, pois nem sempre a lei é justa ou legítima e esta ordem estabelecida necessita que ocorra uma aceitação das regras prescritas e este limite deve ser aplicado a todos os atores envolvidos.

Ocorre que a supramencionada 'ordem estabelecida' precisa ser aceita pelos indivíduos, razão pela qual há a obrigatoriedade dos entes públicos na transparência e livre acesso das informações públicas, sob pena de levar ao descontentamento das pessoas que estão submetidas a este poder e, por consequência, na desestabilização do governo, ainda que democraticamente eleito.

Uma qualidade democrática exige que os poderes exerçam um controle uns sobre os outros e que estes poderes tenham o dever de prestar contas, possibilitando o controle social, sendo a própria essência da accountability¹⁰, e que passa a exigir dos atores públicos o respeito aos padrões básicos da boa governança. (MIGUEL, 2005)

O exercício da democracia não finda na escolha de representantes políticos, ao contrário, para o pleno funcionamento deste exercício democrático é preciso que seja oportunizado debates e contestações sobre as ações estatais e sobre os papéis e responsabilidades dos institutos participativos nas políticas públicas.

A accountability se fundamenta na moralidade pública, pois possibilita a fiscalização das ações públicas, formação e modificação de estruturas, a adequação

¹⁰ “(...) uma compreensão terminológica faz-se relevante. Campos (1990), afirma que seu emprego acadêmico científico carece por uma palavra que melhor a defina. Para a autora, falta o efetivamento do conceito prático da accountability, já que o termo é intimamente relacionado aos países desenvolvidos e com uma democracia consolidada. Na mesma linha, Pinho e Sacramento (2009) afirmam que a accountability, como conceito, estaria em processo de construção no cenário brasileiro enquanto o efeito prático da accountability está longe de se realizar. (...) Desse modo, a accountability está intimamente ligada a avaliação das ações dos gestores públicos e tendo como uma possível consequência a responsabilização destes.” (MOTA, 2021. p. 1-2)

na aplicação do orçamento, a recepção das demandas, o cumprimento das leis ou até mesmo a contestação destas, e, principalmente, a prestação de contas, e assim satisfazer os interesses do cidadão individual e coletivamente, integrando toda diversidade e complexidade que há na vida em sociedade, como bem ensina OLSEN (1998, p.108):

A accountability democrática envolve: a) estabelecer fatos e atribuir causalidade e responsabilidade; b) formular e aplicar padrões normativos para avaliar a conduta e as razões fornecidas para o comportamento e os resultados; e c) criar e aplicar competências para exigir, interpretar e avaliar as ações e punir condutas e ações inadequadas do agente.

Quando os processos de accountability estão adequadamente estabelecidos, as mudanças, que naturalmente serão necessárias, ocorrem de modo incremental, por outro lado, se não ocorre um adequado processo de accountability, o desejo por mudança será exercido de modo revolucionário, ou seja, de forma conflituosa.

Além disso, a participação popular traz inúmeros benefícios, sendo possível citar o desenvolvimento intelectual e moral individual, além integrar a sociedade para construção daquilo que entendem pertinente, ou seja, desenvolve uma responsabilização pessoal com as demandas coletivas para o bem-estar e promove uma verdadeira cultura de auxílio e respeito às regras que foram conjuntamente estabelecidas. (OSLEN, 1998)

A legitimidade das ações políticas é frequentemente contestada por parte da sociedade, e assim as reivindicações por accountability democrática se tornam rotineiras, com uma mobilização social cada vez mais potente de um debate público que permita lutar por reformas, por equidade, pela concretização de direitos e pelo dever pessoal de agir coletivamente.

Atualmente, as complexas conquistas de direitos são politicamente assimétricas, justamente porque a inclusão da ideia de cidadania e pertencimento não encontra eco por toda a sociedade, ao contrário, determinados grupos são privilegiados pelas ações estatais em razão do seu poder comunicativo ou até mesmo pela falta de interesse do governo pela participação social.

A adequada prática da accountability procura realizar a difícil tarefa de agregar opiniões diversas e atender diferentes grupos sociais nas decisões dos poderes estabelecidos e para isso necessita da maior integração possível nos

debates e deliberações para as suas realidades e experiências de vida sejam conhecidas. (MIGUEL, 2005)

Os sistemas de accountability precisam ser sensíveis e dinâmicos para uma livre participação dos cidadãos, haja vista que o Estado de bem-estar social não pode estar sob a influência apenas de grupos de interesses, inclusive por ser impossível a estes conhecer todas as demandas sociais e, quanto maior a participação de cidadãos, maior também será a responsabilidade dos políticos pela apresentação de ações e resultados eficientes, conforme lição de OLSEN (1998, p. 245):

Teorizar o papel dos cidadãos nos processos de accountability democrática envolve questões que vão desde o rompimento de uma única regra ou uso incorreto de orçamentos até contestações sobre os termos fundamentais da ordem política. (...) e implica explorar responsabilidades múltiplas e dinâmicas em diferentes contextos (...)

Reforça, assim, a importância da participação social ativa, para que os interesses sejam conhecidos e discutidos, emergindo a necessidade da participação social ativa como método de governo e que possibilita também a legitimação da ação, por meio de um processo racional e inteligível (PIRES; VAZ, 2012).

Desta maneira, a responsabilização pessoal é estratégica para a integração dos atores públicos e privados na formulação de políticas públicas, na cobrança e qualificação dos serviços estatais, cujo princípio de gestão participativa é o que propicia a construção da legitimidade das ações estatais, porque traz a equidade necessária para analisar diversos problemas, evitando o desperdício do dinheiro público, tendo em vista que um mesmo problema pode afetar de forma diferente à mulher, ao negro, ao jovem, ao estrangeiro, enfim, ao indivíduo conforme as suas peculiaridades, seus interesses e perspectivas. (MILANI, 2008)

A prática democrática é um processo de sementeira, ou seja, permite que formas originais de participação social emancipatórias possam ser estabelecidas pelos próprios cidadãos, e não meras reproduções de institutos estabelecidos, por vezes defasados, e que levará a uma pluralização cultural e visibilidade de novas identidades, que até então não eram percebidas pela ação governamental. (SANTOS, 2002)

A participação popular amplia também a responsabilização dos atores públicos, já que passa ser imperativo o respeito ao devido processo legal, à gestão

transparente, à atenção ao erário público e, principalmente, às ações que podem ter consequências concretas, com real análise da quantidade e qualidade das demandas e, por consequência, possibilitando respostas tempestivas e adequadas pelas instituições, pois democracia não trata tão somente da forma de governo, mas também do seu conteúdo, como analisa BOBBIO (1987, p. 60):

As repostas das instituições políticas são dadas sob a forma de decisões coletivas vinculatórias para toda a sociedade. (...) em sequência ao modo como são dadas as respostas, nascem novas demandas, num processo de mudança contínua que pode ser gradual quando existe correspondência entre as demandas e respostas, brusco quando uma sobrecarga das demandas sobre as respostas interrompe-se o fluxo de retroação e as instituições políticas vigentes, não conseguindo mais dar respostas satisfatórias, sofrem um processo de transformação que pode chegar à fase final da completa modificação.

Para o bom funcionamento da democracia, que deve ter o atributo da legitimidade, o cidadão não pode ser tratado de forma passiva, ao contrário, junto com seu dever de se adequar às normas, há também o direito de estar integrado na formulação destas normas e nas decisões coletivas.

Então, na cidadania ativa o indivíduo irá influenciar – ou até mesmo controlar - a implementação das ações do governo, ressaltando que todo o indivíduo nasce livre e deve ter o Estado não como uma imposição, mas uma construção pelo livre discurso e livre convencimento, e esta ideia de liberdade é garantida quando o cidadão se percebe construindo as leis e as ações que ajudou a estabelecer.

A accountability ratifica a sua importância quando se verifica o seu papel para florescer nos indivíduos uma atitude crítica às ações do governo e pela formação da opinião, com a exposição ou até mesmo pela perspectiva de modificação da própria opinião, bem como com a identificação dos recursos, critérios de distribuição de recursos e de poder e as responsabilidades envolvidas em cada política pública.

Quando se fala em democracia sempre se tem a ideia do indivíduo, porém este só participa nas eleições para escolher os representantes, enquanto a democracia cotidiana efetiva fica limitada às instituições e às associações que a compõem, sendo certo que uma menor participação social em questões de fomento da cidadania, acarretará também na desvalorização da qualidade democrática.

Quando o cidadão participa do processo legislativo ou administrativo, acaba tendo sobre si a percepção de que não é só um consumidor, mas também um produtor dos recursos públicos, logo, não deve ser dominado por orientações alheias

a sua vontade, mas colaborar conjuntamente com as prescrições e que estas sejam qualificadas em suas funções sociais como legítimas e adequadas ao caso concreto, conforme ensina VALE (2013, p. 52):

O consenso absoluto de um ato estatal não é o foco da teoria deliberativa, mas sim a discussão de expectativas e interesses dos potencialmente atingidos. (...) é o princípio da responsividade, ou accountability, que se deve procurar aprimorar nas instituições estatais. E a Democracia Deliberativa é uma forma de governo na qual cidadãos livres e iguais, e seus representantes, devem justificar reciprocamente suas razões e decisões, por meio de argumentos que sejam mutuamente aceitáveis e acessíveis a todos.

O próprio descontentamento do cidadão fortalece o processo de accountability como um método de reforma que pode levar a resultados diferentes, porém igualmente importantes, pois a consequência deste processo pode ser simplesmente o modo como a sociedade enxerga um instituto ou a ação estatal, mas o processo pode também modificar o próprio instituto e a ação estatal, quando se reconhece as vicissitudes existentes e promove as reformas necessárias, permitindo assim maior proveito nos benefícios de determinada política pública.

Ocorre que a participação efetiva de cidadãos é um potencial perigo à estabilidade política de um governo, razão pela qual é tão comum que sejam encontrados déficits de accountability nos governos democraticamente eleitos, e até mesmo nos institutos participativos, com objetivo de manutenção da ordem estabelecida. (OLSEN, 1998)

Por isso, é preciso reforçar que os procedimentos de accountability também servem para fortalecer a ordem e estabilidade de determinada política pública, quando, por exemplo, determinado direito conquistado corre o risco de ser deteriorado por determinada reforma ilegítima, e assim, com a pressão social adequada, o político não tem o apoio necessário para alteração da política pública.

Por outro lado, os déficits de accountability também não proporcionam pequenas mudanças que poderiam levar à solução de alguns problemas e até mesmo no fortalecimento da estabilidade política por meio do consenso e assim, por consequência, enfraquece o elo do governo com determinadas camadas sociais e dos mecanismos de controle.

Necessário ressaltar que existe um perigo implícito no estabelecimento dos institutos participativos no que trata da accountability, tendo em vista que o papel

burocrático exercido por um Conselho municipal, por exemplo, pode levar à irresponsabilidade do poder executivo na implementação das políticas públicas.

A accountability propicia ao indivíduo a percepção da responsabilidade individual para com a coletividade em que está situado, bem como a compreensão ou contestação das normas que lhe são impostas, e que estas normas não só podem, mas devem, ter diversas interferências cidadãs em sua formulação e atualização, o que irá demonstrar a própria qualidade democrática do Estado. (OLSEN, 1998)

A accountability democrática possibilita que os constituintes imponham sanções aos governantes (MIGUEL, 2005) em caso de insatisfação e ofertam diversos instrumentos de ação, como os Conselhos municipais, mas a simples existência deste instituto participativo não garante resultados concretos, pois nem mesmos os seus membros compartilham dos mesmos valores e interesses, sendo certo que os resultados podem divergir conforme se modificam os participantes.

Destarte, é necessária a abertura para a participação social na fiscalização do poder público, para que os cidadãos possam responsabilizar seus representantes eleitos, além de possibilitar que suas demandas encontrem eco na administração pública, ou até mesmo na forma como são planejadas e integradas as ações estatais, quando ocorrem, haja vista que o cidadão isolado acaba não tendo a força política necessária e precisa de um modelo que possibilite a expressão e recepção de suas demandas, o que ressalta a importância dos instrumentos de participação social.

1.5. Dos instrumentos da participação social

Um dos fundamentos da democracia é o protagonismo da soberania popular como diretriz do governo e, conforme explanado no capítulo anterior, esta soberania possibilita um controle social às ações públicas, mas que só vai ocorrer quando há um ambiente e mecanismos propícios a este controle.

Logo, a democracia se desenvolve junto com a possibilidade dos cidadãos de participar da vida política, razão pela qual há a necessidade de ampliar e institucionalizar os mecanismos participativos, com opiniões e, se possível, deliberações, avaliações e sem necessariamente pertencer a um corpo político,

realçando o sentimento de pertencimento para com seus deveres de cidadão detentor de direitos. (BOBBIO, 1987)

A redemocratização da política brasileira despertou também o interesse de inéditos movimentos que potencializam a possibilidade de participação dos cidadãos na vida pública, levando a criação e a renovação das formas de interação entre Estado e sociedade. (ABERS, 2008)

Ocorre que a cultura participativa não se estabelece da noite para o dia, ao contrário, é fruto de um intrincado processo que inclui uma vontade genuína do governo de incluir o cidadão, mudanças na cultura e na estrutura organizacional, e que inclui os próprios servidores públicos, capacitando também os atores envolvidos. (CORNWALL, 2008)

A participação social ocorre por caminhos ilimitados e não necessita da institucionalização para se efetivar, mas é a institucionalização quem dá as importantes características da permanência e regularidade aos procedimentos e regras de relacionamento com os poderes constituídos, além de fortalecer a autonomia de ação. (TEIXEIRA, 2006)

Os institutos participativos têm como finalidade básica ser instrumento de auxílio na construção, implementação e gestão das políticas públicas, além de ser fonte de informação para definição de agendas políticas e que, por meio de um processo incremental, adapta as ações estatais conjuntamente com os beneficiários.

Os instrumentos de participação social possibilitam a construção da ação estatal sob diferentes perspectivas, combinando e articulando práticas e orientações político-institucionais que adaptam as políticas públicas ao caso concreto, conforme as peculiaridades do local e dos atores envolvidos. (LÜCHMANN, 2017)

Em que pese uma relativa mudança em razão da influência das redes sociais, atualmente a pressão necessária para receber uma resposta do poder público só ocorre por meio de processos institucionalizados, ou seja, por meio de algo que foi criado com fins determinados, e ainda assim não ocorrem do modo desejado, sendo necessário protestos, greves, ou até mesmo um consórcio de imprensa¹¹ em casos em que não há uma lisura necessária.

11

<https://www1.folha.uol.com.br/equilibrioesaude/2022/06/consorcio-de-veiculos-de-imprensa-completa-dois-anos.shtml>

A exclusão social e a marginalização territorial de parte significativa da população poderiam ser combatidas por meio de um canal democrático de participação efetiva das pessoas que são afetadas pela ausência das políticas públicas adequadas, mas que também podem não permitir um acesso aos espaços moldados à inclusão dos cidadãos.

Assim, evidencia que a capacidade de influência é um poder político, o que motiva a alteração de comportamento e padrões de toda a rede das políticas públicas, desde o legislador até o servidor público, como são distribuídos os recursos e capacidades, e quando houver, a imputação de responsabilidades pela eficiência das políticas públicas.

Quando se inclui o cidadão na formulação das políticas públicas, é gerada uma cadeia de benefícios, pois é dada a possibilidade de capacitar o indivíduo para questões privadas e coletivas, aumento na fiscalização das ações do poder público, a “deselitização” da política – ou a criação de novas elites – além de semear a cultura participativa, que tem dentre seus frutos a inclusão de novos atores. (AVRITZER; PIRES (org), 2011)

Assim, aqui convém citar as algumas alternativas de democracia direta ou semi-diretas, como ensina Pires e Vaz (2012), e diversos tipos específicos de canais de sistema deliberativo, quais sejam, os Conselhos gestores de políticas, as conferências, os orçamentos participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupo de interesse e os sítios de internet dos órgãos do estado, que possibilitam que a sociedade seja beneficiada e empoderada, como explica GOHN(2011, p.38):

o poder local foi redefinido como sinônimo de força social organizada como forma de participação da população, na direção do que tem sido denominado empowerment ou empoderamento da comunidade, isto é, a capacidade de gerar processos de desenvolvimento autossustentável com mediação de agentes externos(...)

Outro instrumento de fomento à participação é o orçamento participativo, tendo como maior exemplo a Prefeitura de Porto Alegre na década de 80 pela forma efetiva de suas ações, que estabeleceu um interesse participativo com o objetivo principal de fortalecer a democracia, por meio da inclusão do indivíduo nas ações governamentais, o exercício conjunto da soberania, circunscrição das demandas

locais, autorregulação social, priorização dos problemas sociais e da formulação de políticas públicas. (AVRITZER, 2003)

Ainda elucidando as práticas do orçamento participativo, sua criação pela prefeitura de Porto Alegre foi resultado da pressão exercida pelos movimentos sociais e a organização do exercício coletivo da cidadania, mas com um olhar na participação individual, além de satisfazer os interesses políticos dos governantes, já que é possível adequar as ações do governo pelo nível de financiamento local. (AVRITZER, 2003)

São diversos os instrumentos de participação social, bem como são diversas as condutas atribuídas ao agir participativo, pois podem ocorrer desde a satisfação de meros interesses específicos de receber uma informação, ter a oportunidade de manifestar suas reivindicações e até mesmo de participar diretamente nas decisões tanto dos institutos participativos quanto do poder público.

Quando diante de um problema concreto, a independência social permite que as respostas sejam não só mais rápidas, mas também mais adequadas, e isso permite observar com mais profundidade que a democracia não é um objeto, mas sim uma diversidade de valores que se adapta às especificidades que se apresentam. (SANTOS, 2002)

A aspiração por um Estado atuante que solucione as mazelas sociais depende diretamente da expressão daqueles que sofrem diretamente com os incontáveis problemas públicos e comumente ignorado por este mesmo Estado e seus representantes democraticamente eleitos, seja para identificar o problema ou para solucionar o problema identificado, justamente porque não oportuniza ao cidadão a participação adequada, tendo em vista que as peculiaridades e complexidades não permitem um modelo adequado a qualquer situação.

Um Instituto participativo, para que possa produzir os efeitos adequados, necessita que ocorra uma prática comunicativa qualificada, com influência também sobre as normas competentes, e assim possibilitam um controle sobre as políticas públicas, seja tão somente na distribuição dos recursos, mas principalmente na alteração do conteúdo da política pública e suas variáveis, quando necessário. (ALMEIDA; PIRES (org), 2011)

A tão esperada parceria entre governo e sociedade se encerra na retórica política, e, quando ocorre esta parceria, não tem a força necessária para influenciar as decisões governamentais, ao passo que o eixo da democracia é escuso e não

permite visualizar com mais nitidez suas vertentes e diversidades, impossibilitando assim que se alcance o fundamento de seu significado de relacionamento contínuo com as coisas da cidade.

O respeito aos direitos fundamentais e à excelência da prestação de serviços públicos poderia advir da participação social, cujo aceno pode resultar em controle dos serviços, escolha de prioridades e politização das relações sociais, ou modificar a cultura de exclusividade da decisão estatal. (MILANI, 2008)

É preciso capacitar e organizar as ações, por vezes antagônicas, dos indivíduos que procuram solucionar um problema público, o que mostra a importância dos arranjos institucionais para potencializar a manifestação do indivíduo e suas demandas, ao mesmo tempo que permite uma adequada governança. (OLSEN, 2018)

Não há como satisfazer as necessidades sociais sem o estabelecimento de um sistema de relacionamento que permita o aprimoramento das ações estatais e a inclusão da sociedade com as coisas de governo, mas pelo próprio tamanho da sociedade, acaba se limitando ao sistema representativo. (MILL, 2012)

O cidadão necessita das instituições e as instituições também necessitam dos cidadãos para sua própria estruturação, funcionamento e relacionamento com os poderes estabelecidos, para que o Estado fique ciente das situações que o afetam cotidianamente, pois a instituição fornecerá a estrutura adequada, recursos necessários e a influência politicamente relevante para oportunizar a ação estatal.

A relação entre indivíduo, instituições políticas e governo vai proporcionar o modo como as respostas às demandas sociais justificarão a própria existência destas instituições políticas que, para sua própria estabilidade, passarão a se conduzir de forma cada vez mais funcional e, por consequência, menos imperativa.

Governos democraticamente eleitos só tratam da desigualdade social quando iniciam a campanha política, observando que o ciclo da política pública depende de fatores internos e externos ao governo e a partir de então a política pública passa a ser mero instrumento de potencial de ganhos políticos e satisfação de grupos de interesse.

Portanto, é comum a manipulação de dados que atenda parte da população e possibilite um controle da ordem social, todavia isto pode ser combatido com um movimento contrário que inclua o cidadão na arena dos debates, não somente para

opinar, mas principalmente para deliberar, cuja importância é ressaltada por GOHN (2011, p.46):

a democracia deliberativa é um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa, ela diz respeito aos mecanismos de representação política, em que exista o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer do processo de participação.

Em decorrência da ausência de responsabilidade estatal, a condição de cidadão acaba estigmatizada por algo burocrático e restrito à parte da sociedade, como resultado da exclusão social naturalmente promovida pela produção de riqueza, mas que poderia ser revertida por meio de atitudes de cidadania que não envolvem simplesmente o gozo de direitos.

Entretanto, ao contrário do entendimento comum de que cidadania é o gozo e direitos, há evidente precedência de deveres na cidadania, como o da participação, para que a democracia possa ser uma prática cotidiana (AVRITZER, 2004), e, como consequência, ocorra uma maior inclusão social para condução das coisas públicas, pois, como diz o ditado popular, “aquilo que não é usado acaba enferrujado”.

Todavia, como supracitado, numa sociedade multicultural, com ideias e valores complexos e contraditórios, não seria possível satisfazer todos os impulsos e vontades existentes – porque, na vivência coletiva, não só nem tudo é possível, mas também nem tudo convém que seja feito – contudo, quando se oportuniza aos cidadãos a possibilidade de manifestação, os objetivos comuns, por meio da construção comunicativa do argumento, podem ser ampliados e canalizados. (GOHN, 2011)

Até por isso, os institutos participativos têm muitas diferenças entre si, desde a própria composição e participação dos seus membros, à possibilidade de deliberação em seu exercício, o recebimento e distribuição de recursos, bem como os resultados das suas atuações e até o próprio interesse pelo poder executivo no funcionamento do instituto participativo, ou seja, por vezes a participação é quantitativa e por vezes qualitativas.

A institucionalização mostra-se, assim, terminante como instrumento promotor da participação social e como meio que abarque as diferentes culturas, práticas e realidades sociais, que reconheça as pluralidades e que também promova a

equidade necessária para incluir todo aquele pretenda colaborar com a sociedade. (AMARAL, 2022)

Observando a depreciação que sofria a cidadania, e por consequência a própria democracia, é que se vislumbra a necessidade do fortalecimento de participação direta da sociedade na extensão política, sem qualquer característica social especial, cativando uma comunidade para o incremento do eixo da formação democrática, um espaço público no qual o indivíduo possa apontar os problemas que lhe assolam, inspirado nos ensinamentos de HABERMAS:

"A paridade sob a qual a autoridade do melhor argumento pode prevalecer contra a hierarquia social e no final se tornar vitoriosa significou, no pensamento que havia no momento, a paridade da condição humana comum." (apud AVRITZER, 2000, p.36)

A introdução da ideia de governança é primordial para o fortalecimento dos princípios de cidadania, na qual busca uma maior interação entre os atores envolvidos com os problemas públicos, estatais e privados, que poderão compartilhar de sua expertise na análise do caso concreto, além da possibilidade de externar o que almejam, e dar uma resposta coletiva a um problema que afeta um número indeterminado de pessoas.

O que é público, por sua própria definição, precisa estar aberto a todos (IHERING, 1979), e a eficiência das políticas públicas é facilitada quando há abertura para a participação, o que, por sua vez, dá legitimidade às decisões estatais, por meio de estruturas institucionalizadas, e assim deveriam ser construídas e alteradas conjuntamente, num espaço público acessível, inclusivo e igualitário. (VALE, 2013)

Poder-se-ia afirmar que a ampla e livre abertura desses espaços consolida não só alguns pressupostos da cidadania, também implementa instrumentos de responsabilidade social que envolve o Estado e a sociedade, tanto para expor as suas demandas, como também para receber as respostas pertinentes. (CORNWALL, 2008)

Promovendo o desenvolvimento da democracia brasileira, a Constituição Federal reconhece a importância da participação social para o complemento do processo político, pois uma sociedade civil forte e organizada colocará luz sobre as demandas pertinentes, dando visibilidade e prioridade aos diferentes problemas

enfrentados, também redefinindo o poder social e fiscalizando as ações do governo. (CUNHA, 2004)

Sem desmerecer a quantidade de modelos de democracia participativa, concentrar-se-á no aspecto qualitativo dos Conselhos municipais, mais precisamente, no Conselho municipal de assistência social no município do Rio de Janeiro, observando a sua capacidade de mobilização de cidadãos, para que possa ocorrer a visibilidade de problemas públicos e transformação da realidade disposta (WOLKMER, 1997, p. 7):

A proposta do pluralismo jurídico de teor comunitário-participativo para espaços institucionais periféricos passa, fundamentalmente, pela legitimidade instaurada por novos atores sociais e pela justa satisfação de suas necessidades.

Por conseguinte, a Constituição federal fundamenta a existência de diversos meios para que possa ocorrer a participação social, tratando a cidade como bem público, ou seja, devendo atender ao interesse coletivo, como supra explanado, ressaltando os Conselhos municipais, sendo estes o objeto da presente pesquisa.

1.6. Dos Conselhos municipais

A presente pesquisa ressalta a importância da participação social, e elege-se um Conselho municipal como objeto de estudo, mais precisamente o Conselho Municipal de Assistência Social do município do Rio de Janeiro (CMAS), por este modelo de instituto participativo estar disseminado por todo o país, até mesmo em razão da obrigatoriedade deste para o repasse de recursos públicos.

Já demonstrada a importância da participação social, a análise das ações do Conselho municipal poderá ter o potencial de qualificar o aprofundamento democrático das políticas públicas, não para tratar de suas ações na assistência social, mas sim do acesso do cidadão a este instituto participativo.

A política pública é uma relação entre norma e ato, sem se confundir com elas pois as ações diferem da base jurídica (COMPARATO, 1998), razão pela qual se evidencia a importância da democracia participativa que, traçando os objetivos e garantias constitucionalmente previstos, delineando as possibilidades de auxílio na identificação de um problema público, formação da agenda e participação da implementação das políticas públicas, ratifica ao Estado o seu papel.

Ultrapassada a primeira geração de estudos dos institutos participativos que, na década de 90, analisou a legitimidade no processo de formulação de políticas públicas, em meados dos anos 2000 foi iniciada uma segunda geração de estudos que se debruçou nas experiências participativas no interior desses institutos, analisando seus objetivos e os resultados concretos das IPs. (SILVA, 2011)

De fato, uma análise isolada da legitimidade das políticas públicas ou das experiências participativas no interior de um Instituto participativo poderia não traduzir tudo o que envolve a prática cotidiana, como um Conselho municipal, a exemplo das pressões que sofrem seus membros, a ausência de recursos, a relação entre o desenho institucional e o contexto social ou até mesmo a falta de interesse em resultados mais eficientes.

Avançando, nasce uma terceira geração de estudos dos Institutos participativos que acentua seus trabalhos de análise relacionando o estabelecimento das IPs, suas práticas e resultados na implementação de políticas públicas (SILVA, 2011).

Voltar-se-á no estudo de segunda geração, elegendo o Conselho municipal, modelo participativo institucionalizado na administração pública, para análise da participação social, verificando os documentos que relatam as ações deste instituto, se a organização política precedeu a organização social e favoreceu um domínio autoritário com a domesticação dos indivíduos e centralização do poder (FAORO, 2001), ou se realmente possibilitou o aprofundamento da democracia, estreitando a relação entre sociedade e Estado.

Os Conselhos municipais têm diversos fundamentos jurídicos, o parágrafo único do art.1, inciso XII do art. 29, art. 194, inciso III do art. 198, inciso II do art. 204, art. 205 e do art. 227 da Constituição Federal, além das leis 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 10.257/2001 (Estatuto da Cidade) e mais especificamente na área da assistência social a Lei nº 8.742/1993, que trata da criação dos Conselhos gestores.

Por conseguinte, o presente estudo elege o Conselho Municipal de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro (CMAS), criado conforme o artigo 126 da Lei Orgânica Municipal e pela lei municipal 2.496 de 1996, para pesquisar e avaliar a participação popular no exercício deste instituto participativo e, quando ocorre, se há a tradução desta participação na fiscalização e formulação de políticas públicas.

A participação social dentro de um Conselho é diferente de outros institutos participativos, como o orçamento participativo que há uma participação direta da população, pois há uma escolha limitada de representantes, tanto da sociedade civil quanto do governo, mas não exclui, ou não deveria excluir, a participação discursiva dos cidadãos interessados, ainda que forme um ambiente conflituoso, e assim possa produzir decisões públicas e compartilhadas. (CUNHA, 2004)

Os processos de formulação de políticas públicas não podem ser centralizados, ao contrário, é importante que haja neste processo a inclusão coletiva e individual local para o fomento das políticas públicas, tendo em vista a importância da observação dos problemas nos casos concretos, já que determinado problema pode ser uma necessidade momentânea ou ter uma origem histórica.

As peculiaridades que se apresentam poderão ter uma resposta mais bem construída pelo ente governamental, em sua competência municipal, com uma melhor observação dos problemas reais com a percepção do espaço físico e condições sociais que cercam os tomadores de decisão, na integração entre governo e sociedade, principalmente quando tratam da proteção social.

A municipalização auxilia na administração das questões locais e propicia a constante reformulação de estruturas diante da realidade que se apresenta e, ao mesmo tempo, possibilita uma maior participação e fiscalização das coisas políticas e administrativas da cidade, como saúde, educação, assistência social, entre outros.

Como instrumento de concretização das aspirações democráticas e de inclusão de diferentes segmentos sociais e ampliação dos espaços participativos, ocorre a criação dos Conselhos municipais e, em respeito à inteligibilidade dos argumentos, convém adotar uma definição do que é um Conselho que, conforme os ensinamentos da Professora Ana Paula Paes de Paula (2005, p.164), seria:

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas surgiram nos anos 80 (...) um elemento que diferencia cada Conselho é a sua paridade, (...) para consolidar um determinado projeto ou política pública (...) a novidade desta experiência está no caráter deliberativo e na sua dimensão político-institucional (...) estabelecendo um papel mais ativo para a sociedade na formulação e implementação de políticas públicas.

Acrescenta GOHN (2011, p. 89):

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 de políticas e tomada de decisões.

E Complementa MARTINS (2014, p. 158):

Nesse sentido, o Conselho tem a prerrogativa de aprovar ou não a realização de convênios, impedir a prestação de serviço de determinada instituição que não obedecer aos requisitos previstos em lei, aceitar ou rejeitar as prestações de contas dos gastos orçamentários, definir procedimentos de democratização de informações e das decisões por meio da universalidade do acesso às atividades e ações do governo.

Todavia, essas definições não impedem de salientar que Conselho municipal representa uma polissemia, haja vista sua diversidade e complexidade, e não ser possível especificar seus efeitos, impedindo, por consequência, fixar quais são os resultados e utilidades esperados por este instituto participativo. (LAVALLE; PIRES (org), 2011)

Os Conselhos municipais devem ser constituídos por ser uma condição para a transferência dos recursos pelo governo federal, sendo idealizado como forma de democracia participativa local, bem como instrumento para o fortalecimento da confiança da sociedade com as ações políticas, visto sua atuação de fiscalização na aplicação do erário, auxiliando o poder local na formulação de políticas públicas.

Entretanto, às ações do Conselho municipal não é determinada uma especificação de comportamento ou atividade interna, como por exemplo, se terá à disposição os recursos apropriados para um funcionamento adequado e, quando for disponibilizado este recurso, se será utilizado adequadamente, conforme será analisado no capítulo 2, também inexistindo controle dos temas que serão debatidos, até mesmo nas comissões locais, mas principalmente nas assembleias, o que impede um padrão de avaliação dos próprios Conselhos.

A própria formação da estrutura organizacional de um Conselho municipal não é realizada de forma equânime, pois enquanto o governo pode escolher os membros que entende mais oportunos e compatíveis com cada instituto participativo, já que a lei só fala em representante, à sociedade cabe a escolha indireta de seus representantes, logo será escolhido o que tem mais voto e não necessariamente o mais adequado. (ABERS, 2008)

Logo, em que pese os Conselhos municipais serem espaços de inclusão da população marginalizada dos interesses políticos, e de incorporação de interesses diversos, incluindo até mesmo uma característica pedagógica, a sua construção e

exercício se dá por meio da representação, o que pode evitar a integração dos interessados nas políticas públicas, e assim reiterar o ciclo político eleitoral de subordinação e conveniência populista.

Não só a representação, mas também a própria participação dentro de um Conselho, pode indicar algumas vicissitudes em seu exercício, como a desigualdade entre seus integrantes, já que a necessidade da capacidade técnica para justificar a sua execução acaba excluindo o verdadeiro usuário dos serviços de assistência social, seja em seus serviços básicos ou serviços especiais¹².

É preciso analisar a qualidade democrática-participativa no interior de um Conselho municipal, tendo em vista que um mau funcionamento pode criar um tipo de exclusão dos que já se encontram excluídos, e diversas são as causas que podem levar a um déficit participativo, como o interesse ou capacidade de mobilização, recursos alocados, ausência de diálogos entre grupos sociais etc. (COELHO, 2004)

Há de se ressaltar que os Conselhos devem observar alguns princípios em sua formação, como a composição plural e paritária, natureza coletiva, respeito às singularidades e competência para análise de alternativas de solução, possibilitando a relação direta da sociedade desde a identificação do problema até a avaliação de uma determinada política pública, com o destaque sobre as características dos modelos de democracia participativa, e por sua vez dos Conselhos, que os difere da democracia representativa ensina GASPARDO (2018, P. 72-73):

quais são as diferenças da ideia de participação no modelo de democracia participativa? São basicamente quatro: 1) a inclusão de atores historicamente excluídos das decisões políticas; 2) o caráter deliberativo da participação; 3) o papel pedagógico da participação; e 4) a pluralidade de desenhos institucionais. (...) A democracia participativa tem como primeiro fundamento reivindicação de espaços participativos ampliados para atores sociais política, social e economicamente mais fracos, os quais são geralmente excluídos dos processos decisórios.

Um Conselho gestor de políticas públicas deve ser permanente – para que possa existir independente do governo eleito –, deliberativo – para que os assuntos pertinentes sejam discutidos –, e colegiado – para que haja ampla participação da sociedade –, com a representação de pessoas que operam com o tema da

12

assistência social, mas que necessita maior atenção quanto à possibilidade de participação, modernização e publicidade dos seus atos.

A restrição à participação social, e até mesmo a linguagem técnica e ininteligível dos dados produzidos pode, de certa forma, acabar excluindo boa parte da população que deveria ter interesse sobre sua atuação ou, ainda, que sequer sabem da existência do Conselho, e assim não alcançam os objetivos pelos quais os Conselhos foram criados, conforme ensinamento de AMARAL (2022, p. 57):

assim, pode-se afirmar que uma das principais atuações dos Conselhos é a de estabelecer os mecanismos para formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, além dos métodos de acompanhamento e controle da gestão, sem deixar escapar a transparência e fornecimento de informações públicas. Também atuam na criação de indicadores necessários ao planejamento e as avaliações das ações.

(...)

o nível local, os Conselhos de forma geral agregam como principais funções: a) visualizar as políticas públicas, a partir da tomada de decisões e do controle das ações governamentais e b) fomentar qualitativamente a participação, por meio da construção de espaços de diálogo e da integração equânime de atores plurais.

A principal função de um Conselho municipal é de controle e integração social com as ações estatais, bem como ser motivador da construção coletiva das políticas públicas locais, sendo também necessária, dentre outras características, ampla autonomia dos conselheiros, respeito à legitimidade em sua formação, pluralidade dos argumentos e observância aos princípios dispostos no Estado democrático de direito, para que seja um adequado meio de expressão da soberania popular.

Naturalmente, as contradições existentes na sociedade devem encontrar eco no interior de um instituto participativo, expressando uma verdadeira prática democrática, salientando a importância na formação de seus membros, evitando assim uma elitização não só econômica, como também intelectual e que não vivenciam os problemas dos usuários dos serviços públicos prestados pela secretaria municipal de assistência social.

Em razão da própria complexidade e tecnicidade dos assuntos debatidos no âmbito de um Conselho municipal, há uma barreira natural à inclusão participativa dos usuários dos serviços públicos e esta dificuldade deve ser enfrentada, em benefício da qualidade democrática, com a utilização de uma linguagem inteligível.

Poder-se-ia ressaltar que é possível ocorrer uma escolha estratégica dos membros de um Conselho municipal que detenham maior influência junto ao poder executivo, inclusive para encaminhar as demandas, tendo em vista que, para a efetividade dos trabalhos, é necessário que os pleitos sejam conhecidos pelo governo, mas a participação não pode ficar limitada aos membros.

A escolha dos membros do Conselho municipal também passa pela capacidade destes membros de mobilizar diversos grupos, como uma rede de apoio, tanto na sociedade quanto nos poderes executivo e legislativo, pluralizando os temas a serem debatidos, além de potencializar o interesse político na solução das demandas, ao mesmo tempo cuidando para que a escolha dos membros representantes não resulte na exclusão da participação do indivíduo.

Nem todas as pessoas têm interesses coletivos, bastando a satisfação do seu círculo social, como o seu próprio, família e amigos, por outro lado há pessoas que agem pensando na coletividade, no bem comum, que tem como sentido de vida o “existir-para-os-outros” (IHERING, 1979), e como suas ações influenciarão a sociedade agora e para o futuro, sendo necessário garantir a participação deste indivíduo.

A existência do CMAS é ao mesmo tempo uma ferramenta da democracia participativa que fomenta a inclusão de grupos mais vulneráveis e uma concretização do direito à assistência social, não podendo ser um mero chancelador de justificação burocrática para recebimento de recursos públicos e divulgador de informações públicas, conforme alertado por OLIVEIRA e PEREIRA (2010, p. 423):

Contudo, podem ser transformados em órgãos cartoriais (que apenas referendam as decisões do executivo), em mecanismos de legitimação do discurso governamental ou em estruturas formais (sem reuniões frequentes, programas de trabalho, representatividade social, vigor argumentativo, rotinas de capacitação e acesso aos poderes instituídos).

O Conselho municipal busca a justiça social por meio da participação popular e assim influenciar o governo, integrando as relações de poder, com a percepção local daquilo que entende como um problema público relevante, para que possibilite a construção compartilhada de uma política pública mais célere e eficiente. (MARTINS e MARTINS, 2008)

O entendimento majoritário é que um Conselho municipal tem um atributo apenas consultivo, ou seja, suas análises não têm qualquer caráter decisório, com

potencial deliberativo, mas que possibilita a fiscalização do governo pelos representantes da sociedade, com maior capacidade de propor políticas públicas. (GOHN, 2011)

Ocorre que, conforme análise da TABAGIBA (2002), a atuação dos Conselho municipais não consegue refletir em inovação e proposição de políticas públicas, principalmente em razão da influência do governo na elaboração da pauta e do não repartimento do poder e pelo déficit na representatividade e a consequente ausência da pluralidade de interesses a serem examinados.

Para que ocorra uma adequada pressão social sobre o governo, é preciso que as instituições e suas lideranças, para seu próprio fortalecimento, tenham a aptidão para a mobilização da sociedade, ou seja, é preciso que a sociedade previamente reconheça a existência do Conselho municipal, a sua atuação, seus objetivos e as oportunidades de influência recíproca com o governo, o que acarretará a aceitação da instituição como entidade legítima para poder relatar as demandas sociais.

Assim, vislumbrou-se o papel dos Conselhos sociais como instrumentos de efetivação da democracia direta, com a participação de atores aptos a envolver-se com a coisa pública, na medida em que, cientes da realidade social que os envolve e do impacto gerado pelo sentimento de pertencimento, incorporam novos significados de gestão legítima, com o desafio de estabelecer a gestão pública do fundo público, no âmbito da competência de assistência social (RAICHELIS, 2008).

Um Conselho gestor possibilita a coordenação de ações estatais nas áreas técnica e política, mas que, todavia, necessita que o indivíduo se reconheça neste espaço para que este seja democrático, em que pese não ocorrer efetivamente uma democracia direta no atual exercício dos Conselhos municipais, ao contrário, há uma representação de segmentos da sociedade, o que pode gerar o perigo da descaracterização dos motivos que levaram a sua criação, conforme analisa SANTOS (2002, p.74-75):

(...) As práticas de democracia participativa (...) podem ser cooptadas por atores e interesses hegemônicos para legitimar a exclusão social e a repressão da diferença. (...) mas a perversão pode ocorrer por muitas outras vias: pela burocratização da participação, pela reintrodução do clientelismo sob novas formas, pela instrumentalização partidária, pela exclusão dos interesses subordinados através do silenciamento ou da manipulação das instituições participativa.

O Conselho municipal tem o potencial de auxiliar a formulação de políticas públicas, como as diretrizes e prioridades relacionadas a sua temática, além de fiscalizar, monitorar e avaliar as políticas públicas executadas pelo Município, todavia, é importante ressaltar que as ações do Conselho Municipal também precisam ser transparentes e ter um livre e amplo acesso da sociedade. (AMARAL, 2022)

Conforme explanado por ALMEIDA (PIRES, 2011), os institutos participativos não só devem apresentar um caráter deliberativo, com a devida articulação entre a sociedade e o Estado, e que esta interação ocorre com aqueles que sejam diretamente afetados pelas decisões políticas, mas que este espaço seja qualificado com: a) Igualdade de participação para que o cidadão possa ter a influência pertinente; b) Igualdade deliberativa para que as suas razões sejam consideradas; c) Inclusão deliberativa para que estas razões sejam debatidas; d) Publicidade pois estes espaços precisam ser públicos e coletivos; e) Reciprocidade para haver respeito mútuo entre os participantes; f) Liberdade para que não haja restrição da opinião e da expressão; g) Provisoriedade porque as políticas públicas precisam que sejam contestadas quando houver necessidade de adaptação a determinado caso concreto; h) Conclusividade para que as suas decisões sejam motivadas; i) Não tirania porque nenhuma decisão deve ser imposta; j) Autonomia para o participante possa agir segundo seus interesses e não por subordinação e k) Accountability com todos os lados expondo suas razões.

Demonstrada a importância dos institutos participativos para a construção das políticas públicas, e a relevância dos Conselhos municipais para o controle das políticas públicas, passa-se a analisar a pertinência da participação social para a legitimidade das políticas públicas.

1.7. Participação social para legitimidade das políticas públicas

A própria ideia de democracia contradiz uma ação impositiva e conflituosa do poder público, ao contrário, o Estado democrático de direito habilita um governo para o exercício respeitoso dos seus poderes e que, por sua vez, só pode ocorrer por meio de uma construção cooperativa, ou seja, com a participação social na gestão da administração pública.

Da mesma forma que a pobreza não se limita a questões econômicas, a assistência social não se limita a prestações assistencialistas que apenas remediaram o problema público, ao contrário, trata de buscar solucionar aquilo que deu origem ao problema social, sendo imperativa a participação daqueles que estão envolvidos diretamente com o problema, o que ratifica a importância do Conselho municipal de assistência social.

O processo democrático participativo produz uma progressiva mudança social para que ocorra uma maior interação entre os cidadãos, possibilitando um maior alcance dos valores democráticos entre as diversas camadas da sociedade, bem como entre os cidadãos e o poder público, dando voz àqueles que tradicionalmente se encontravam excluídos. (CORNWALL, 2008)

Um processo democrático depende de um processo inclusivo e estruturado, mas esta estrutura não necessita estar alocada dentro do Estado, e que todas as pessoas tenham condições equânime de participar e expor suas opiniões e argumentos, em um ambiente público e sem qualquer tipo de constrangimento e, por consequência, possibilitar um entendimento racional e capacitado por um benefício coletivo, ou seja, não só porque a maioria concordou, mas sim porque ocorreu um convencimento dos participantes, portanto, a democracia é fundamentada na ação, associada a direitos nominais de participação, mas que necessita de um movimento coletivo que inclua a prática individual. (HABERMAS, 1997)

Ainda nas lições de Habermas (2002), o poder comunicativo que há no discurso só ocorre quando há liberdade de expressão, igualdade entre participantes e uso racional da fala, principalmente de grupos marginalizados, mas esta liberdade só se completa quando há uma recepção institucional desta manifestação, em procedimentos comunicacionais coletivos que dão às decisões a almejada qualidade de serem legítimas, conforme exige um verdadeiro Estado Democrático de direito.

Todavia, cabe ao instituto participativo não só proporcionar a livre e igual participação dos cidadãos, como também garantir a capacitação da expressão inteligível daquelas pessoas que não oportunizaram receber uma educação adequada, possibilitando a expressão racional ou a correção da expressão irracional, mas sempre construindo uma estrutura básica para que os principais interessados na eficiência das políticas públicas possam participar.

A participação social é uma construção de um espaço que se adapta às situações concretas, não de forma imediata, mas por meio de um processo que

envolve etapas de avanços e recuos, cujos empecilhos servem de aprendizado, uma espécie de governança que inclui novos atores sociais plurais, locais e que respeite as diferenças sociais, em permanente contribuição com os atores governamentais, com múltiplas interações entre governo e sociedade, e cuja associação converge na solução do problema apresentado ou no alcance das metas definidas. (GOHN, 2011)

A participação popular é uma prática que inicia no indivíduo, em uma ideia emancipatória e desejo por utilidade das ações políticas, diminuindo a separação que existe entre representante e representado, porém, seu objetivo é coletivo, buscando o fim da opressão, uma distribuição equânime dos recursos públicos e a justiça social. (LAVALLE; PIRES (org), 2011)

A sociedade é multicultural e somente a participação racional contínua dos cidadãos, ainda que esta participação aprofunde o intrincamento naturalmente estabelecido, é que permite uma constante redefinição das práticas democráticas, possibilitando assim a adaptação da democracia ao ambiente em que está inserida, respeitando as particularidades que se apresentam. (VALE, 2013)

Destarte, a falta de inclusão participativa leva a inércia social de apenas aceitar o que é seletivamente estabelecido segundo os interesses políticos dos detentores do poder e, por óbvio, não possuem qualquer interesse em modificar esta realidade de uma injusta estabilidade, baseada num aparente Estado democrático de direito.

A gestão democrática possibilita um embate que exige das instituições políticas uma qualidade na própria democracia, pois a prática das políticas públicas deve gerar resultados e estes também precisam ser avaliados, inclusive pelos beneficiários, o que permite que a própria população tenha mais confiança nas ações do governo, principalmente quando utilizada a linguagem adequada. (AVRITZER; PIRES (org), 2011)

Em que pese a possibilidade de conciliação entre democracia participativa e democracia representativa, a gestão democrática depende da real complementariedade pelos institutos participativos, não bastando a simples coexistência, já que a gestão depende de uma transição entre os poderes de decisão. (SANTOS, 2002)

Não obstante, o poder político resulta do direito e por isso a norma pode ser construída de forma a aparamentar um Estado democrático de direito, sem concretamente incluir o cidadão no processo político, além de uma possível

existência de um círculo vicioso na cooptação dos institutos pelos interesses estatais e assegurar a pacificação dos poderes, por meio da burocracia e da elaboração das leis. (HABERMAS, 1997)

Inexiste gestão democrática quando não há efetiva participação popular para deliberar livremente sobre as situações cotidianas, com o estabelecimento de um modo ou de um local onde o cidadão possa expor seus pensamentos e interesses daquilo que o afeta e assim arquitetar a decisão estatal verdadeiramente coletiva, dada a responsividade que é gerada por meio da deliberação. (VALE, 2013)

Pela lisura dos argumentos, é preciso ratificar a importância dos entes coletivos, como as associações, para as políticas públicas, pois conseguem mobilizar as demandas e objetivos de determinados grupos, além de fortalecer o apoio necessário para que as propostas e projetos sejam recepcionados pelo poder público, em razão da influência que é exercida pela pressão social, reassumindo assim suas responsabilidades políticos sociais, na elaboração das leis e nas ações estatais.

Todavia, é importante ressaltar que as associações não estão livres dos vícios que também atingem o ciclo político, podendo se afastar dos interesses sociais pela captação por determinados partidos políticos, podendo ocorrer, inclusive, na criação de associações pelos partidos para atingir finalidades políticas.

É imprescindível a concretização de uma identidade coletiva, o que ratifica a importância das associações quando se analisa a potência necessária para poder mover a máquina pública, pois os pequenos problemas cotidianos não entram em pauta justamente porque a voz individual não tem uma substancial ressonância para ser ouvida pelo poder público, sendo fundamental o assentimento daqueles que têm ou os mesmos problemas ou os mesmos direitos, conforme explica HABERMAS (1997, p. 102):

e quanto mais se prejudica a força socializadora do agir comunicativo, sufocando a fagulha da liberdade comunicativa nos domínios da vida privada, tanto mais fácil se torna formar uma massa de atores isolados e alienados entre si, fiscalizáveis e mobilizáveis plebiscitariamente.

É certo que a potência de uma mobilização popular depende também do entendimento que é obtido como bem comum – o que não assegura conquistas, mas estabilidade política – e objetivos comuns, todavia, alguns dos membros de Conselhos municipais são associações que exercem relevante trabalho em suas

finalidades – inclusive em nível nacional – e, por esta razão, já possuem a capacidade de ser ouvido pelos órgãos governamentais, independentemente de sua atuação no Conselho, e que acidentalmente pode acabar gerando uma falta de integração com os diversos problemas locais que deveriam, ao menos, ser colocados em pauta.

Ocorre que as associações, que representam uma ampla mas limitada base social, normalmente têm como base um conjunto de pessoas que se agregam por interesses comuns, o que geralmente resulta em demandas que só reproduzem análises que correspondem aos interesses dos associados, e estas distorções só podem ser combatidas quando há uma abertura adequada à sociedade civil.

Logo, diante da dificuldade natural do ser humano na defesa de interesses alheios, a restrição nos meios de discussão coletiva só leva à reprodução de estruturas excludentes, à opressão de grupos minoritários, ou até mesmo de grupos majoritários que desconhecem os meios para poder valer seu direito e aguardam passivamente, de um Estado paternalista, a solução de incontáveis problemas.

Observa-se que as atuais formas coletivas de participação popular de alguma maneira potencializam também a possibilidade uma forma de exclusão, já que não permitem a participação do cidadão que não se identifica como politicamente atuante, e que, portanto, não aderiu formalmente às formas institucionalizadas, por vezes impossibilitado de participar até mesmo como mero espectador.

O aprofundamento da democracia precisa passar pelo indivíduo que poderia colaborar em uma situação específica, na qual não há necessidade de um conhecimento técnico, possibilitando assim uma maior justiça distributiva nas ações do próprio Conselho municipal e, por consequência, também das ações governamentais localizadas, conforme análise de GOHN (2011, p. 94-95):

a falta de exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população, de suas possibilidades (deixando-se livre para que eles sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade.

Por sua própria definição toda democracia deve ser participativa, pois é por meio da cooperação que ocorre a condução das coisas públicas, a formar a satisfação pessoal, e assim também avança para uma cultura participativa do

cidadão, também fortalecendo as possibilidades do exercício contínuo do controle do poder público, inclusive como beneficiário das políticas públicas.

Limitar as ações dos institutos participativos, ou o acesso dos cidadãos aos institutos participativos, é limitar a própria democracia, pois esta garante a fruição dos direitos de cidadania, que inclui a participação e influência do indivíduo com as coisas públicas e, por consequência, o respeito ao indivíduo, seus direitos e sua identidade cívica. (OLSEN, 1998)

A análise de institutos participativos precisa atentar para a peculiaridade das pressões que podem sofrer e a multidimensionalidade das influências que estão suscetíveis, como ambiente em que está inserido, ou se é responsivo aos interesses dos mais necessitados, se há abertura para um público heterogêneo, como ocorre a capacitação dos seus membros, a provável pressão do poder executivo e até do mesmo seu partido pelo domínio político do discurso, a falta de recursos para o financiamento adequado, além das características dos usuários destes serviços públicos para arcar com os custos da participação, entre outras.

Quando se abre espaço para uma democracia local, com a inclusão dos cidadãos que estão diretamente ligados às situações concretas, há um fortalecimento da própria instituição participativa, pois do contrário, quando não se observa quaisquer mudanças nas ações estatais há um esvaziamento do apoio popular de que necessita qualquer político ou instituição, enfraquecendo também a potência de mobilização social para discussão e contestação das políticas públicas. (WAMPLER; PIRES, 2011)

A frase 'não existe vácuo de poder' é verdadeira, e justamente pela importância política de um Conselho municipal se faz imperioso analisar se o instituto participativo está atendendo às suas expectativas de democratização, integração, solidariedade e coesão, ou se está tão somente fortalecendo a relevância de determinados grupos e associações, e assim corroborando com a divisão da sociedade e marginalização daqueles indivíduos que não tem voz. (BOBBIO, 1987)

A realidade é que já está estabelecida uma elite participativa que usufrui do poder discursivo para dar uma roupagem de interesse comum naquilo que na verdade é feito para satisfazer seus próprios interesses, sem adentrar nas questões periféricas e, por isso, não estabelecendo a concretização dos direitos fundamentais, pois as ações estatais acabam sendo seletivas nos grupos que serão beneficiados.

A elitização do discurso por representantes e intelectuais só aumenta a distância entre o direito e o indivíduo, ao mesmo tempo que caracteriza a política como algo viciado, desagradável e inconveniente, todavia é possível inverter esta realidade por meio de um movimento participativo do discurso que fortalecerá o sentimento de pertencimento e de aculturação política da sociedade.

Nem a representação por meio de eleições e nem o estabelecimento de institutos participativos por si só resolvem os problemas gerados pelas desigualdades existentes na sociedade, inclusive se houver a possibilidade de manipulação da “vontade coletiva” pela utilização planejada das normas. (MIGUEL, 2005)

Em seu benefício, o sistema pode incluir limitações às possibilidades de argumentação, até o ponto que possibilite amparar suas decisões como legítimas ao mesmo tempo que não se contraponham aos seus interesses, todavia é preciso ressaltar que não é só a intenção da política pública que revela sua legitimidade, mas principalmente o procedimento da construção destas ações, para a sua própria validade.

Um Estado paternalista ignora os interesses do cidadão e não assimila a complexidade da sociedade, pois não há uma abertura comunicativa para que os problemas concretos sejam adequadamente discutidos, e os sistemas fechados tão somente perpetuam a desigualdade, conforme ensina HABERMAS (1997, p. 84):

(...) pois a formação institucionalizada da opinião e da vontade precisa abastecer-se nos contextos comunicacionais informais da esfera pública, nas associações e na esfera privada. Isso tudo porque o sistema de ação político está embutido em contextos do mundo da vida.

O planejamento político deve ser realizado juntamente com a legitimidade da opinião, possibilitando assim a modificação das estruturas, logo, importante analisar se o Conselho municipal é realmente um instituto que possibilita a participação social ou trata apenas de um instrumento burocrático para recebimento de recursos estaduais e federais, com uma apresentação legalmente genérica de gestão democrática, se travestindo em avanço participativo, quando concretamente ratifica e reproduz os famigerados clientelismo e burocracia dos serviços públicos.

Em que pese a inexistência de consenso entre os atores públicos e privados da forma ideal de avaliação dos institutos participativos – pois são diversas as suas finalidades, objetivos e quais impactos devem ocorrer pela sua atuação, e por isso

acabam relativizando o resultado da análise – é preciso levantar hipóteses sobre determinado instituto e a qualidade democrática, analisando a prática participativa, com os dados e indicadores disponíveis.

Um instituto participativo tem como principal objetivo ser um canal de comunicação entre sociedade e governo, e por isso precisa ser uma via que garanta um livre acesso para expressão do descontentamento, por mais absurdo que seja, florescendo o sentimento de pertencimento e possibilitando assim que os problemas locais sejam conhecidos e tentativas de solução possam ser discutidas.

Ao mesmo tempo, o poder executivo procura cuidar dos seus interesses e dos aliados políticos, e que nem sempre são os mesmos da população, e assim o envolvimento estatal em um instituto participativo pode simplesmente se resumir na satisfação dos requisitos burocráticos que possibilite o recebimento dos recursos financeiros provenientes do Governo Federal, enquanto os usuários dos serviços públicos restam alijados.

O desânimo da sociedade dos assuntos político-sociais, a omissão dos políticos de agir no tempo e na forma satisfatória, bem como a falta de perspectiva dos cidadãos de obterem uma prestação adequada de suas demandas não podem ser combatidos com mais representação, cuja escolha este cidadão não teve ciência ou oportunidade de participar e que pode levar à escolha de porta-vozes que não detém os mesmos interesses dos representados e podem acarretar verdadeiras sub-representações, em virtude da ausência do pluralismo adequado.

Esclarece-se que a participação social deve permear todas as instâncias, desde a apresentação do problema concreto, a argumentação de alternativas de solução, a discussão da elaboração legislativa até a interpretação e aplicação dessas normas, bem como a observância da dogmática jurídica fazendo com que a exposição adequada dos argumentos, ou seja, observadas a justificação formal e a justificação material, proporcione que o direto vá ao encontro dos fatos. (ATIENZA, 2003)

Logo, é preciso analisar a legislação estabelecida e se esta permite, limita ou incentiva, a participação social, pois são os critérios fornecidos pela dogmática jurídica que permitem a adequada aplicação do direito, oportunizando a adequada aplicação da norma abstrata ao caso concreto e estes critérios precisam ser delineados coletivamente dando à norma, e por consequência à ação pública, a qualidade de ser legítima. (ATIENZA, 2003)

Parece claro que a universalização dos direitos sociais exige que a expressão democrática das diferenças deixe de ser apenas representativa, seja por eleições ou por institutos participativos, tendo em vista que nem todo compromisso representativo consegue expressar a contento seus objetivos e necessidades.

A integralização das exigências democráticas na política só pode ser alcançada por meio do embate discursivo, integração das complexidades apresentadas, contestação das ações estatais, equidade política e solidária na construção das tomadas de decisão, com a real possibilidade de autodeterminação política. (LAVALLE, 2006)

A representação, seja a eleitoral ou institucional, sempre pode apresentar a irregularidade da ilegitimidade para determinados grupos, quando seus debates, deliberações e ações não penetram as diversas camadas da sociedade ou ainda na ausência de aptidão, ou capacitação, para entender o problema público.

O aperfeiçoamento dos mecanismos de aprofundamento democrático deve possibilitar a inclusão do indivíduo com a liberdade necessária para manifestar as suas demandas e concretizar a participação discursiva direta no interior de um instituto participativo e interativo, contextualizando as reivindicações, pluralizando o debate, e quando possível as deliberações, dando conhecimento público dos problemas locais e dos diferentes pontos de vista que existem entre os cidadãos.

A lei de formação de um Conselho municipal pode estabelecer não só a estrutura e constituição, como também os procedimentos internos e o modo de atuação, de forma que vá além de possibilitar a participação social em seu exercício, mas que incentive e facilite esta participação e auxílio à administração pública.

É preciso ultrapassar a visão de que o Conselho municipal é limitado aos membros formalmente estabelecidos, e limitado também ao local, onde não há a circulação e divulgação das informações recebidas da administração pública¹³, inclusive impedindo que haja uma adequada situação de fala (HABERMAS, 2009), sob pena deste espaço tornar-se apenas um local representativo ilegítimo ou política pública simbólica, visto que os membros dos institutos participativos não receberem o voto da pluralidade de usuários dos serviços públicos.

É preciso que os espaços públicos sejam ampliados, pois se não atendida a integração adequada com a sociedade, o Conselho municipal perderá sua principal característica de mecanismo democrático, passando a ser apenas mais uma

¹³ Reitera-se que um Conselho está subordinado à lei de acesso à informação (lei nº12.527/2011).

estrutura burocrática que é necessária para o recebimento de recursos do governo federal. (GOHN, 2011)

Assim, a ausência do papel político ativo pelo cidadão também não consegue traduzir a natural profusão de todos os temas e interesses do segmento social que representa, impedindo a transformação de determinado espaço ao constante movimento que se adapta ao momento e ao meio que está estabelecido, incrementando a ação pública mais transparente e desenvolvendo novas práticas para alcançar seus objetivos.

Os desenhos institucionais precisam ser remodelados, incluindo não só os procedimentos internos, como também a legislação pertinente, para se adaptarem ao contexto social e promoverem a democracia participativa e a 'e-democracia'¹⁴, satisfazendo os propósitos sociais que se apresentam na construção das políticas públicas, ou seja, organizar um espaço que se amolda às perspectivas da cidadania e ao mesmo tempo sendo um espaço democrático que modifica o cidadão. (CORNWASS, 2008)

Da mesma forma, um Conselho municipal também deve se adequar ao contexto local, especialmente na estruturação legislativa, para que sua formação além de paritária, com representantes da sociedade civil e da administração pública, seja permanente, equitativa, inclusiva e democrática, ou seja, que a participação ocorra com membros capacitados, mas que também seja capacitante para que os cidadãos tenham livre acesso e conhecimento, e que suas ações possa sem mais efetivas, para a própria sustentação deste IP, conforme afirma BERCLAZ (2003, p.106):

Do ponto de vista de conteúdo, não pode haver maior fraude e engodo à ideia de democracia deliberativa, do funcionamento dos Conselhos sociais, do que a existência simbólica e retórica desses espaços sem nenhum tipo de capacidade de mobilização ou interferência no controle de políticas públicas.

Também é necessário que um Conselho municipal cumpra o seu dever de informar à sociedade, conforme determina o art. 5º, XXXIII da Constituição Federal de 1988, e por sua natureza jurídica de órgão (lei federal nº 8742 de 1993) também está submetido à lei de acesso à informação (lei federal nº 12.527 de 2011).

¹⁴ Expressão informal que trata da expressão democrática pelos meios digitais.

A participação social não é um privilégio de alguns, ao contrário, cabe ao Conselho municipal possibilitar e incentivar que qualquer cidadão participe nas ações coletivas, pois, ainda que esta participação não ocorra da mesma forma que os membros eleitos, seja oportunizado ao menos meios que permitam o engajamento, individual e coletivo, que vai desde expressar suas demandas a tão somente acompanhar as ações do instituto participativo, em especial daquilo que o afetará.

Logo, observa-se a necessidade de um cuidado para que o Conselho municipal não reproduza as desigualdades presentes na cidade, e que a livre, ampla e equânime participação cidadã não vai confrontar os poderes estabelecidos e a representação eleitoral, visto que a participação não é gestão, mas ao contrário, irá acrescentar às políticas públicas, integrando as diferenças e articulando as complexidades existentes na sociedade, construindo coletivamente alternativas de solução aos problemas públicos apresentados.

Passa-se, assim, a analisar as ações ocorridas entre os anos de 2019 a 2022 no CMAS e se é possível identificar a possibilidade da participação social dentro do próprio instituto, de forma direta e equânime, ou se é necessária uma modificação legislativa para o melhoramento quantitativo e qualitativo deste importante instituto.

CAPÍTULO 2

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO INÍCIO DA PANDEMIA

Um Conselho gestor de políticas públicas, em todos os seus níveis e conforme sua competência, tem a prerrogativa de atuar para que sejam efetivados os direitos e interesses coletivos, conforme os modelos legislativos que os constituiu.

O Conselho nacional e os Conselhos estaduais e municipais de assistência social foram criados com base na lei nº 8.742¹⁵ de 7 de dezembro de 1993, que trata da organização da assistência social, buscando promover um controle social às políticas públicas, junto com outros institutos participativos, conforme ensinamento de AMARAL (2022, p.43):

A partir desse período, a relação entre estado e sociedade no Brasil assumiu três consequências centrais: a) estabilidade no que respeita à competição político-eleitoral; b) o enfraquecimento das estruturas corporativas; e c) a convivência com a busca e a experimentação em torno de inovações capazes de aprofundar a democracia brasileira.

Equiparar os cidadãos na sociedade é o maior objetivo da democracia e para isso necessita das instituições como um canal que possibilite a todos ao menos expor quais são suas dificuldades, mostrando a importância de estudar o próprio instituto como local em que ocorre ou não uma adequada participação social.

Na presente dissertação, que tem como objetivo analisar a participação social dentro de um instituto participativo, foi escolhido como objeto de estudo o Conselho Municipal de Assistência Social do município do Rio de Janeiro (CMAS), que foi criado pela lei municipal nº 2469¹⁶, de 30 de agosto de 1996, também com base no art. 126 da lei orgânica do Município do Rio de Janeiro (lei orgânica nº 1 de 1990), que, nas lições de COMPARATO (2022, p.7), nos ajuda a compreender:

A grande maioria das leis insere-se, hoje, no quadro de políticas governamentais e tem por função não mais a declaração de direitos e deveres em situações jurídicas permanentes, mas a solução de questões de conjuntura (Massnahmegesetze), ou então o direcionamento, por meio de incentivos ou desincentivos, das atividades privadas, sobretudo no âmbito

¹⁵ https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm

¹⁶ <https://drive.google.com/file/d/0B6G1UZjs1kLYVUFGc2VXWDloT3c/view?resourcekey=0-kiCBh7XtDqiW sNpsJNMB9Q>

empresarial (Lenkungssetze), ou ainda a regulação de procedimentos no campo administrativo (Steuerungsgesetze).

Já em seu artigo primeiro a lei municipal 2469/96 dispõe ser o CMAS um mecanismo participativo, cujas funções serão de fiscalização e normativas das ações, sejam de natureza pública ou privada, no campo da assistência social, sendo instância deliberativa, como órgão colegiado de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil.

Ainda com base na mesma lei municipal, seu artigo segundo estabelece como objetivo básico do CMAS o assessoramento à administração pública no estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de assistência social.

Aqui, convém destacar que a participação social nas supramencionadas fases de administração da política pública depende diretamente de uma noção político-cultural da sociedade.

A lei preceitua também que deverão ser observados princípios e diretrizes básicas em seu exercício como a assistência social para garantir o atendimento das necessidades básicas, universalização dos direitos sociais, respeito à dignidade do cidadão e igualdade.

Portanto, em seu exercício, o CMAS deverá observar alguns princípios e diretrizes básicas, podendo destacar a integração das ações entre iniciativa pública e a sociedade, a igualdade de direito no acesso ao atendimento e participação da comunidade na organização da assistência social.

O Conselho municipal foi criado para dar voz aos diversos interesses que estão presentes na sociedade, que, por sua realidade social, pode dar mais de um contexto a um mesmo problema social, possibilitando assim a construção da política pública de forma racional.

Todavia, em suas próprias diretrizes, ou seja, em suas orientações legais, já evidenciam que não haverá maiores preocupações, no exercício do CMAS, com o aprofundamento democrático, principalmente pelo seu exercício direto, pois a lei prescreve que a participação da comunidade ocorrerá por meio de organizações representativas.

Logo, a atual estrutura legislativa do CMAS privilegia um modelo de representação e, por consequência, de exclusividade para tratar das questões

sociais junto à administração pública, fortalecendo a cultura política de deslocamento da responsabilidade para tratar das demandas sociais.

É preciso atentar e evitar que os próprios participantes de um Conselho, que trata da temática de assistência social, possuam algumas características, como o nível econômico ou comprometimento político-social, permitindo assim a ocorrência da elitização do discurso participativo e que, somado à influência estatal, acabaria por legitimar as relações desiguais de poder, que só podem ser combatidas com a ampla participação social.

Ao CMAS também é possibilitado, dentre outras atribuições, a participação na elaboração do plano municipal de assistência social, atuar na estratégia e controle da execução da política de assistência social, zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social, atuação integrada entre diferentes Conselhos municipais, capacitação e qualificação na assistência social, além de criar ou promover canais interinstitucionais de participação popular, garantindo a informação e publicidade das políticas em assistência social.

O CMAS é composto por vinte membros titulares, além de vinte membros suplentes, sendo dez membros representantes do governo, cuja escolha é feita por indicação do Prefeito, e dez membros representantes da sociedade, cuja escolha é feita por eleição, sendo este exercício um serviço público relevante e não remunerado e mandato com duração de até dois anos, ressaltando ainda que a presidência será definida por eleição entre seus membros.

Importante destacar que as sessões do CMAS serão públicas e precedidas de ampla divulgação, ou deveriam ser, pois, ampla significa¹⁷ abundante ou abrangente, logo, não basta a divulgação em blog com pouca visibilidade ou cartazes.

O atual regimento interno¹⁸ do CMAS é datado de 18 de dezembro de 2002, alterando o regimento interno anterior que era datado de 20 de setembro de 1999, e que vai regular a sua competência, a organização e o funcionamento do Conselho no município do Rio de Janeiro.

O regimento interno reafirma ser o CMAS um órgão permanente e deliberativo, competência normativa, orientador e fiscalizador nas áreas da assistência social, com diversas finalidades como efetivar um processo participativo

¹⁷ <https://www.dicio.com.br/ampla/>

¹⁸

<https://drive.google.com/file/d/0B6G1UZjs1kLYTE5jQm5reW1sSHM/view?resourcekey=0-YStsodMmnPuZ1gmE-1sW3w>

para assegurar a participação da sociedade civil no controle e avaliação das ações da política municipal de assistência social, zelar pelo funcionamento e pela transparência da política de assistência social do Rio de Janeiro, entre outros.

Assim, o CMAS possui diversas competências como avaliar e aprovar as ações da política municipal de assistência social, participar e aprovar o plano de assistência social, fiscalizar o funcionamento das entidades de assistência social, divulgar os benefícios sociais e os meios de acesso, orientar e controlar a aplicação de verbas e os recursos destinados à assistência social, a capacitação permanente dos conselheiros, entre outros.

O regimento interno também dispõe sobre o processo eleitoral para escolha dos representantes da sociedade civil, além de indicar a secretaria de onde a prefeito irá indicar os representantes do poder público, ambos com mandato de igual período, que será de dois anos e que não será remunerada, tão somente o pagamento de transporte, estadia e alimentação.

No regimento interno são elencados diversos motivos para substituição do conselheiro, seja governamental ou não, destacando o primeiro motivo que é o não comparecimento a três assembleias consecutivas, reuniões da câmara e comissões temáticas, ou cinco intercaladas no ano e desde que não sejam justificadas.

As atividades do CMAS ocorrerão por meio de assembleia ordinária e extraordinária – sendo estas instâncias máximas de deliberação –, câmaras de inscrição e renovação de processos, mesa diretora, secretaria executiva e comissões temáticas, além da possibilidade de constituição de grupos de trabalho.

O desenvolvimento da assembleia será feito com a abertura, seguido da chamada dos conselheiros, após será feita uma análise da ata anterior, em seguida são apresentadas, discutidas e votadas as matérias da ordem do dia, passando para informes, entrega de certificados e encerramento, sendo importante ressaltar que durante as assembleias os indivíduos terão direito à voz, ou seja, garantida a participação, mesmo que não seja conselheiro.

Em relação aos conselheiros, o regimento interno estabelece diversas competências, destacando a de participar das assembleias, requerer votação em regime de urgência, apresentar proposições que sejam de interesse da assistência social, exercer o direito de voto, entre outros, tendo o dever de comunicar à secretaria executiva a eventual impossibilidade de comparecer à assembleia.

A lei municipal 7.578¹⁹, de 4 de outubro de 2022, que regulamenta o sistema único de assistência social no município do Rio de Janeiro, dispõe que o CMAS integra este sistema, além de ser instância colegiada deliberativa para o controle social, elencando ainda competências para o CMAS, como acompanhar o cumprimento das metas, fiscalizar a gestão dos recursos, aprovar a proposta orçamentária, receber denúncias, zelar pela efetiva participação da população na formulação da política municipal, entre outros.

O período escolhido para análise do CMAS, desde o ano de 2019, um ano antes da pandemia pelo coronavírus Sars-Cov-2²⁰, até o final do ano de 2022, que será lastro à pesquisa e que poderá evidenciar, diante deste momento extraordinário pandêmico, como ocorreu a participação social dentro do próprio CMAS.

Em relação aos recursos destinados para manutenção do CMAS, aqui convém informar que, conforme chamado TCMRJ-7144 perante o Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro, no ano de 2019 foram disponibilizados R\$ 7.912,00 e foram utilizados R\$ 4.873,82, no ano de 2020 foram disponibilizados R\$ 10.000,00, sendo estes recursos utilizados integralmente.

No ano de 2019 a CMAS utilizou o seu blog 32 vezes, com destaque para a publicização das pautas das assembleias, o processo e resultado eleitoral e para a divulgação da conferência municipal de assistência social.

Já no ano de 2020, houve um grande incremento na utilização do blog, chegando à quantidade de 55 utilizações, já que tudo precisou ser virtualizado em razão da pandemia, publicizando as pautas das assembleias, e destacando o repúdio a um projeto de lei que tratava de política pública na assistência social e que não passou pela análise do CMAS.

Desta forma, observadas as determinações legais, resta claro que o CMAS está dentre os principais protagonistas na construção e avaliação de políticas públicas, conforme é possível corroborar pelas análises das atas das assembleias e, apesar de diversas atas não estarem disponíveis para consulta quando do início do estudo, o CMAS sanou o equívoco imediatamente após informado por este mestrando.

¹⁹ <https://drive.google.com/file/d/1AyNPw3oeYmCycZ1UvBxmRwuVkdZePoF-/view>

²⁰

<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/03/24/coronavirus-covid-19-sars-cov-2-e-mais-veja-a-explicacao-para-16-termos-usados-na-pandemia.ghtml>

Todavia, esta dissertação está analisando a participação social dentro do Conselho municipal, tendo em vista que a política pública, para ser legítima, necessita que esta participação social seja efetiva nas diversas fases que se apresentam, como na identificação de um problema público, a inclusão deste problema na agenda de políticas públicas, na escolha de alternativa de solução, no planejamento e implementação das ações e, principalmente, na avaliação destas políticas públicas para verificar se as ações foram eficazes e eficientes.

A norma pode ser produzida por meio de conciliação entre os atores estatais e sociais para um fim estratégico, gerando uma norma intencionalmente limitada para obtenção de fins determinados, não obstante, esta norma pode apresentar argumentação que simula um bem comum, tão somente o suficiente para aparentar validade e legitimidade da norma, mas que na prática acaba restringindo um maior controle da opinião pública.

Logo, sem diminuir todo o trabalho do CMAS para as políticas públicas, mas ao contrário, ratificando a importância deste instituto como fomentador da participação social, é que será apresentada a análise de como ocorre, e se ocorre, esta participação no desempenho do CMAS, sem adentrar nas demais relevantes atividades, dentro de políticas públicas, que também ocorrem em seu exercício.

A construção recíproca do direito e das políticas públicas, pelo cidadão, é o que vai promover a legitimação da promoção jurídica e estatal de forma igualitária e efetiva, já que será observado um equilíbrio na análise de um problema concreto, pois, em regra, o sistema só recepciona as alegações daqueles que detém alguma influência.

O individualismo é a própria base da democracia, com a liberdade necessária para que participem das decisões que lhe digam respeito, ratificando a posição de primazia do indivíduo em relação ao Estado e que este tem a obrigação da proteção daquele. (BOBBIO, 1992)

Ocorre que após tantos anos da criação dos Conselhos, sejam municipais, estaduais ou mesmo o nacional, os problemas sociais só se acumulam, em especial na competência da assistência social, o que só torna imperiosa a análise da participação social nos Conselhos, pois há um vazio na representação dos grupos populares (RAICHELES, 2008), e o indivíduo continua passivo e sem uma resposta adequada do Estado, conforme ensina GOHN (2011, p.22):

A participação envolve também lutas pela divisão das responsabilidades dentro do governo. Essas lutas possuem várias frentes, tais como a constituição de uma linguagem democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhe diga respeito e o estímulo à criação e ao desenvolvimento de meios democráticos de comunicações.

Assim, passa-se à análise das atas das assembleias ordinárias e extraordinárias, cujas pautas são disponibilizadas antecipadamente por meio do blog do CMAS²¹.

2.1. DAS ASSEMBLEIAS OCORRIDAS EM 2019

O presente estudo se inicia no ano de 2019 não por acaso, mas pela importância de verificar como era a dinâmica participativa no CMAS antes da pandemia²² pelo coronavírus SARS-CoV-2, que foi decretada pela OMS em 11 de março de 2020, pois as demandas aumentaram e, por consequência, aumentou a importância da participação para identificação dos problemas sociais.

A análise de dados desta pesquisa se inicia com a 248ª assembleia ordinária ocorrida em janeiro de 2019²³, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram oito conselheiros representantes do governo e treze conselheiros representantes da sociedade.

Foi apresentado um programa de transferência de renda, do repasse pelo governo estadual, do repasse do RHC, sem a ata informar que RHC é a Rede Histórica Conveniada, tratando também de pagamento da fonte por meio de numeral, como por exemplo fonte 193 e fonte 100, deixando a linguagem do documento excessivamente técnica e não cumprindo o requisito de inteligibilidade para o controle social.

Também foi apresentada a rede socioassistencial privada que trata da capacitação das entidades, mas sem especificar qual foi a capacitação ofertada e o modo de execução.

Em relação à participação, foi possível identificar a apresentação da demanda pela necessidade de concurso público na área da assistência social, além da apresentação do evento “II roda de conversa” identificando a presença de 136

²¹ <http://cmasrio.blogspot.com/>

²² <https://www.paho.org/pt/covid19/historico-da-pandemia-covid-19>

²³ https://drive.google.com/drive/folders/1u7gRJ-Y4kUdF40zPGhcWBUcQO_Uk3TvX

peças, sendo 55 de usuários, mas não foi possível identificar em ata qualquer demanda ou indicação de política pública trazido por este evento, sendo requerido também que ocorra uma maior divulgação das ações promovidas pelo CMAS.

Assim, é importante destacar a crítica do próprio CMAS da necessidade de maior divulgação de suas ações para que a própria sociedade tenha ciência deste importante instituto, pois mesmo sendo possível identificar a análise de problemas sociais, não foi possível identificar nenhuma contribuição diretamente seja pelo cidadão ou pelo usuário da assistência social.

Finalizada esta análise, passa-se à análise da ata da 249ª Assembleia ordinária ocorrida em fevereiro de 2019²⁴, esta assembleia ocorreu presencialmente e sem quórum em primeira chamada, não constando a informação da presença dos conselheiros, sendo necessário buscar no diário oficial do município do Rio de Janeiro²⁵, onde foi possível verificar que compareceram 12 conselheiros representantes do governo e 11 conselheiros representantes da sociedade.

Foram apresentadas as ações pela subsecretaria de proteção social básica e especial, informando inclusive que diversas ações ficaram abaixo da meta, depois ocorreu a apresentação da subsecretaria de integração e promoção com a apresentação das ações cujas metas foram baixas, bem como de ações que não foram executadas, ocorrendo também a apresentação das ações pela subsecretaria de políticas para mulher e pela subsecretaria de direitos humanos.

Tratou ainda da execução orçamentária e financeira e da prestação de contas do FEAS, sem informar que é o Fundo Estadual de Assistência Social, informando como ocorreram os repasses, indicando ainda que alguns repasses não foram feitos pelo governo estadual, gerando um debate entre conselheiros.

Pela leitura da ata não foi possível observar uma participação social direta, ao contrário, além do pedido de mais diálogo entre o CMAS e o CMDCA (Conselho Municipal do Direito da Criança e Adolescente), esta assembleia serviu para apresentação e enaltecimento das ações do governo por meio das subsecretarias.

Continuando as análises, segue com a ata da 250ª assembleia ordinária ocorrida em março de 2019²⁶, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem

²⁴ https://drive.google.com/drive/folders/11W1JOIyKS_d6NUUtJiVsFSG80YRXLOWL

²⁵ <https://doweb.rio.rj.gov.br/portal/visualizacoes/pdf/4071#p:64/e:4071?find=cmas>

²⁶ https://drive.google.com/drive/folders/1pcaSpmcr9Y7P_Jj63f-HXws30eZ1tlnH

quórum em primeira chamada e compareceram dez conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

A ata desta assembleia possui apenas três páginas e uma página e meia foi apenas para informar lista de presença e a pauta da assembleia, logo não há muito o que se analisar, além de atividades burocráticas de aprovação de resoluções, principalmente para regularidade de entidades, ou seja, ocorreram apenas decisões de processos administrativos.

Não foi possível identificar uma participação direta pelo cidadão ou usuário, ao contrário, ocorreu uma reclamação da conselheira Joyce de um eventual descaso e falta de respeito com as coordenadorias pela gestão e após a explanação não foi registrado nenhum debate pelo problema exposto.

Prosseguindo, segue a análise da ata da 251ª assembleia ordinária ocorrida em abril de 2019²⁷, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram nove conselheiros representantes do governo e quinze conselheiros representantes da sociedade.

Inicialmente informaram que no mês seguinte iria ocorrer uma reunião com o ministério público e com a OAB para tratar das políticas públicas para a população em situação de rua, tratou do repasse de verbas, da comissão eleitoral e de eventos futuros das comissões locais.

Foi tratado também que no próximo plano plurianual conste o concurso público para área da assistência social, ressaltando que o CMAS aprovou o plano plurianual anterior mesmo sem tratar de concurso público para área, podendo indicar este debate como forma de participação indireta.

Foi abordada ainda a dependência do CMAS ao município para a realização da conferência municipal, sendo ressaltado pela presidente do CMAS, conselheira Alana, a impossibilidade de realizar o evento sem auxílio dos recursos públicos.

Foi tratado de um problema social que seriam as condições de trabalho nos centros POP e do sucateamento dos equipamentos, sendo estas demandas identificadas após visita ao local e sem indicação de usuário ou trabalhador que tenha relatado o problema, assim não foi observada a participação que ora se analisa na presente pesquisa.

²⁷ https://drive.google.com/drive/folders/1O0dE4QjHuSnHYfJKXyfHWZW4Ta59RN_A

Importante destacar a fala do conselheiro Sérgio Barros que ressaltou a função do CMAS como órgão de controle, contribuindo a presidente conselheira Alana da necessidade de maior participação dos conselheiros.

Avançando, passa-se à análise da ata da 252ª assembleia ordinária ocorrida em junho de 2019²⁸, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram sete conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

A ata desta assembleia, como ocorreu em março de 2019, também é bastante sucinta com apenas três páginas e não permite uma abordagem mais profunda sobre a participação, mas há um importante debate sobre a inteligibilidade no exercício do CMAS, quando os conselheiros questionaram a ausência de clareza na exposição do parecer contábil e que por isso não poderia ser aprovada, o governo indicou uma solução, qual seja, o envio de email com as dúvidas, o que seria insuficiente para atender aos usuários e à sociedade, e mesmo sem o atendimento adequado dos próprios conselheiros o parecer foi aprovado por unanimidade.

Também foram identificadas outras abordagens de problemas sociais, inclusive sendo possível identificar uma participação direta – com a Irmã Euci cuja entidade tem uma cadeira entre os conselheiros da CMAS –, e mesmo que não tenha sido a participação de um usuário, reforça a importância do CMAS na identificação das demandas, e que informava a necessidade de abrigos de longa duração para o acolhimento de idosos.

A assembleia também tratou de assuntos burocráticos como o repasse de verbas e de metas ociosas, além da retirada de material pelas entidades que se acumulavam no almoxarifado, informando ainda que o CMAS para tratar da lei de diretrizes orçamentárias com o objetivo de garantir recursos ao fundo municipal, mas sem identificar como ocorreu a abordagem e nem se ocorreram resultados desta ação.

Da mesma forma foi possível observar pela análise da 253ª assembleia ordinária ocorrida em junho de 2019²⁹, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

²⁸ <https://drive.google.com/drive/folders/1m4bacsCRSO55xOn3QrVnix9ZMauef15J>

²⁹ <https://drive.google.com/drive/folders/1Pv4YkocXIL3VLNHip4raF5IMU9U1Htyw>

Ocorreu a apresentação da Coordenadoria de proteção social básica, com importante explicação do que se trata esta proteção, expondo o problema da defasagem no número de CRAS (Centro de Referência de Assistência Social), informando ainda sobre as parcerias e eventos que ocorreram.

Em relação à parte burocrática, foram aprovadas diversas resoluções, além de tratar da qualificação das entidades, mas sem informar que tipo de qualificação seria, tratando também dos eventos preparativos para a 12ª conferência municipal de assistência social.

Em relação à identificação de problemas, não foi possível identificar a origem na identificação do problema para saber se foi por meio de participação direta ou pela observação de conselheiros, foi tratado da situação dos equipamentos destinados à população em situação de rua e da quantidade insuficiente de funcionários na assistência social e da necessidade de concurso público.

Mantendo a linha de estudo, passa-se à análise da ata da 254ª assembleia ordinária ocorrida em julho de 2019³⁰, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

Na assembleia foram abordadas as questões burocráticas pertinentes como a análise da regularidade das entidades, do recebimento de recursos pelo governo estadual, além das emendas parlamentares.

Foi apresentado o ACESSUAS (que é um programa de promoção do acesso ao mundo do trabalho), ressaltando que esta apresentação é uma determinação do governo federal, e destaca que trinta e nove pessoas em situação de rua acessaram o mercado de trabalho por meio do programa.

Tratou ainda da eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, informando que para votar é necessário um cadastro prévio e ressaltando uma regra, que não ficou clara, que o eleitor está vinculado a uma entidade e que vota apenas por uma entidade, regra esta que parece promover importante exclusão da sociedade no processo legislativo.

Quanto à participação, não foi possível identificá-la nesta assembleia, todavia, houve relato de grande participação de usuários nas pré-conferências, entretanto, tais eventos não são registrados em documentos como atas, não permitindo uma análise adequada, e não foi exposto nenhum exemplo de demanda trazida pelo

³⁰ <https://drive.google.com/drive/folders/11KYxEOi86Mc1xKjqavjCVP7-ZVc7jxa9>

usuário, tão somente argumentando que o que ocorreu nestas reuniões seria abordado na conferência, inclusive debatendo sobre o regimento interno desta conferência, que teria como tema a participação social.

Continuando, segue para a análise da ata da 255ª assembleia ordinária ocorrida em agosto de 2019³¹, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram nove conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Tratou das questões burocráticas como o repasse financeiro, inclusive da importância de preencher o plano de ação para esta finalidade, da execução orçamentária, a aprovação do repasse de emendas parlamentares, ocorrendo ainda a exposição da política de transferência de renda, com exposição de como proceder em caso de suspensão.

Pela primeira vez foi observado a reiteração na abordagem de um problema que já havia sido relatado, ou seja, que buscasse ir além da identificação do problema e buscasse solucioná-lo. Ocorreu um debate das condições dos centros POP e que seria importante a participação de um representante do movimento da população em situação de rua para tratar do tema.

Em relação à participação, destacando que o próprio CMAS tratou do esvaziamento de suas reuniões, e sem poder identificar como o tema chegou para o debate, foi requerida uma modificação da política pública destinada à população em situação de rua para que estes não fossem mais encaminhados aos abrigos e sim que fossem feitas casas de passagens/hospedagem.

Também ocorreu a participação do instituto transformar ratificando a precariedade dos centros POP e destacando a importância da participação social para auxiliar no atendimento à população de rua, assim, essa participação seria na execução e sem relação com CMAS.

Por fim, salienta a pedido de alteração legislativa para que seja possível a acumulação do BPC (benefício de prestação continuada) em caso de casamento, além de mencionar a necessidade de auxílio e cooperação entre o CMAS e o Conselho municipal de saúde.

Progredindo, introduz-se a análise da ata 256ª assembleia ordinária ocorrida em setembro de 2019³², e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum

³¹ <https://drive.google.com/drive/folders/1419Af2fkRuSa3pWgf4cUbZtzaHIexxU>

³² https://drive.google.com/drive/folders/1pCiflknqX8B5eeiq2ePi-ApQmGYwj_xI

em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado de questões burocráticas como a apresentação de emendas parlamentares, do censo SUAS 2019, da proposta orçamentária de 2020, a aprovação de resoluções, bem como da eleição para conselheiros representantes da sociedade do CMAS.

Importante já ressaltar que na assembleia foi apresentado um vídeo mostrando como ocorreram as pré-conferências e a conferência municipal de assistência social, todavia estes vídeos não foram localizados no blog do CMAS e impossibilita uma análise de como ocorreu a participação. Também não foi possível identificar uma participação social direta de cidadão ou usuários nesta assembleia.

Consta também na ata uma informação preocupante sobre a organização e funcionamento do CMAS, já que uma comissão não pôde se reunir em virtude de seu coordenador ser também conselheiro de outro Conselho municipal, então resta claro que não poderia exercer concomitantemente suas funções nos dois Conselhos, logo, um Conselho sempre seria prejudicado.

Inclusive a presidente do CMAS, a conselheira Alana Carvalho, destacou as dificuldades na gestão do CMAS com as constantes mudanças em sua composição, mas sem indicar o motivo destas mudanças.

Entretanto, convém destacar que não ocorreu a 257ª assembleia ordinária em razão de não ter mesa diretora constituída na ocasião.

Por isso, passa a verificar a ata da 258ª assembleia ordinária ocorrida em dezembro de 2019³³, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

A assembleia tratou de temas burocráticos como dar posse aos novos conselheiros, a execução orçamentária e financeira, das emendas parlamentares que estavam contingenciadas, tratando também da regularidade de entidades com a aprovação de resoluções.

Ocorreu a apresentação do programa de transferência de renda com a exposição de dados de famílias cadastradas, inclusive a coordenadora do programa, após fazer alguns esclarecimentos, se colocou à disposição para uma explicação

³³ <https://drive.google.com/drive/folders/1bV1SL0hwGEm0YKFULrM66gaPID6wdV9o>

mais aprofundada do programa, mas não ficou registrado em ata qualquer interesse, apenas que seja criada uma comissão específica para o acompanhamento.

Ocorreu um debate entre os conselheiros que apontava a necessidade da criação de um Conselho municipal de direitos humanos, mas não constou qual seria esta necessidade, como por exemplo, a necessidade de criação por questões burocráticas da secretaria municipal, apesar de uma indicação de haver uma aproximação com a sociedade civil, em que pese ainda não ser possível identificar esta aproximação no exercício atual do CMAS.

Foi mencionada na assembleia a ocorrência da conferência nacional democrática de assistência social, indicando que houve a participação de usuários, mas sem informar quais demandas estes usuários apontaram ou indicação de política pública.

Não foi possível identificar uma participação direta nesta assembleia, porém convém observar a pergunta de uma conselheira eleita, a sra. Heloísa, que gostaria de saber qual a metodologia de acompanhamento das ações do SMASDH, sendo informada que ocorrem apresentações da secretaria durante todo o ano nas assembleias, logo, parece que uma conselheira foi eleita sem nunca ter acompanhado o funcionamento do CMAS, demonstrando o afastamento deste instituto com a sociedade.

2.1.1 Resumo do ano de 2019

Assim, ocorreram dez assembleias ordinárias no ano de 2019, todas na forma presencial, mas nenhuma pôde ser iniciada no horário designada por falta de quórum, ressaltando que os representantes da sociedade estiveram em maioria em seis destas dez assembleias.

Observou-se que foram abordados diversos problemas sociais, inclusive com a participação de trabalhadores da assistência social, todavia não foi possível identificar a participação de cidadãos ou usuários, seja para identificação de um problema ou na indicação de política pública, seja para fiscalizar as apresentações das ações do governo municipal.

2.2. DAS ASSEMBLEIAS OCORRIDAS EM 2020

O ano de 2020 está marcado na história, sendo este o ano em que foi declarada a pandemia pelo coronavírus SARS-CoV-2³⁴ pela OMS, conforme supramencionado, fazendo surgir novos desafios em toda esfera da assistência social e, por consequência, modificando o exercício do CMAS e a possibilidade da participação social.

Inicia-se a análise do ano de 2020 pela ata da 259ª assembleia ordinária ocorrida em janeiro de 2020³⁵, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram nove conselheiros representantes do governo e sete conselheiros representantes da sociedade.

Apesar da ata desta assembleia estar bastante suscinta, com apenas três páginas, o que poderia dificultar a análise sobre a ocorrência de participação social nesta reunião, foi possível verificar a tentativa de participação com o compartilhamento de uma demanda para ser abordada.

Foram tratados de assuntos burocráticos como a apresentação da nova secretaria do SMASDH, de emendas parlamentares, aprovação de resoluções, bem como de capacitação de entidades e conselheiros, sem a informação quais seriam estas capacitações.

Destaca-se que durante o debate sobre a burocracia no repasse de verbas governamentais foi trazida a notícia que havia falta de alimentos em abrigos, o que seria importante oportunidade para o CMAS exercer seu controle social para pressionar o governo por uma solução efetiva a este grave problema, mas que ficou registrado apenas como um comentário secundário.

Foi observada outra tentativa de abordar um problema social, mas não foi possível discernir se a identificação da demanda foi por meio de participação direta ou por observação da conselheira, no caso, a demanda foi a exposição da precariedade do CRAS Darcy Ribeiro, mas a invés do CMAS já procurar meios que

³⁴

<https://summitsaude.estadao.com.br/desafios-no-brasil/2020-o-ano-em-que-a-pandemia-da-covid-19-parou-o-mundo/>

³⁵ <https://drive.google.com/drive/folders/1AM1q5oM6bRcnlTmke-OHdS8gCpnHPwxD>

possibilitem sanar o problema apresentado, foi requerido pela presidente a formalização da demanda através do envio de um email.

Inclusive, na mesma oportunidade, ao que parece contraditório, a presidente do CMAS sugeriu que seja dado um espaço nas assembleias para que as entidades se apresentem, mas se a exposição das demandas em assembleia não é suficiente e precisa formalizar por email, qual seria o proveito desta participação?

Foi observada uma participação direta de uma trabalhadora da assistência social com o pedido de tipificação da profissão de prestador de serviços comunitários, e mais uma vez o CMAS não demonstrou qualquer interesse em resolver a situação, confirmando que não existe a tipificação e apenas indicando uma regulamento da secretaria nacional de direitos humanos, e assim enfraquecendo o interesse da participação social no Conselho.

Prosseguindo, passa-se à análise da ata da 260ª assembleia ordinária ocorrida em fevereiro de 2020³⁶, e esta assembleia ocorreu presencialmente, sem quórum em primeira chamada e compareceram quatorze conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

Das questões burocráticas foram tratados dos temas de aprovação de contas do FEAS, da aprovação de resoluções, do repasse de recursos com a informação de que parte do valor do FMAS foi arretado, da capacitação de entidades e informando também que ocorreram capacitações para os conselheiros para o controle social, mas sem a informação de qual capacitação seria.

Após a exposição da SMASDH, tratou da necessidade de concurso para a secretaria em razão de grande quantidade de terceirizados, salientando a importância do CMAS para pressionar o legislativo e assim o tema poderia ser incluído no PPA.

Não foi observada participação direta, mas é possível destacar duas situações que mostram a preocupação dos próprios conselheiros com esta falta de participação.

A primeira situação foi exposta pela Vice-presidente Maralice dos Santos que ressaltou que os usuários não estão presentes nas atividades do CMAS por falta de apoio, mas não há a informação de qual o tipo de apoio que os usuários precisam.

A segunda situação a destacar foi quando a conselheira Kátia Tavares Silveira Vasques afirmou que há uma limitação burocrática nas atividades do CMAS e que se

³⁶ https://drive.google.com/file/d/1dva3AKSr-KUJKFfr_aAUMBFAH6wOAAF1/view

restringe numa análise contábil do orçamento, logo, deveria ampliar o acompanhamento da execução da política e seu financiamento.

Em abril de 2020 ocorreu a primeira assembleia após a declaração de pandemia, a 261ª assembleia ordinária³⁷, ocorrendo de forma remota via youtube, sem quórum em primeira chamada e compareceram sete conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Inicialmente convém destacar a ausência de grande parte de conselheiros representante do governo nesta assembleia, em razão da sua importância de ser a primeira assembleia a tratar dos problemas trazidos pela pandemia, e analisar as ações do governo.

Foi dada oportunidade para tratar de assuntos burocráticos como os assuntos internos da composição de comissões do CMAS, regulamentação de doações, aprovação de resoluções e repasses da União e do FEAS, mais uma vez utilizando siglas, como RHC e IGD PBF, que dificultam o entendimento do que está sendo abordado.

Houve uma apresentação da Coordenadoria de transferência de renda, com informação sobre o cadastro único, o programa bolsa família e o programa cartão família carioca, além de tratar do recebimento do auxílio emergencial junto com outro benefício, e do recebimento do auxílio emergencial pela população em situação de rua, já que o procedimento adotado dificultaria o recebimento deste benefício.

O CMAS enviou um ofício para o SMASDH sobre as ações de enfrentamento à pandemia, mas a secretaria não respondeu oficialmente, o que expõe uma certa desídia do governo com o CMAS, tendo respondido tão somente em assembleia, sem possibilitar uma prévia análise.

Destaca-se, entre as ações apresentadas pela SMASDH em assembleia, que os serviços da assistência social continuaram sendo executados pela secretaria e que foram montadas tendas para atendimento da população em situação de rua, ocorreram acolhimentos de idosos em hotéis, distribuíram cestas básicas, entre outros.

Não foi observada participação nesta assembleia, ao contrário, por meio das perguntas constantes no ofício, e que foram transcritas na ata, não foi possível observar uma preocupação do CMAS para que houvesse uma participação social na

³⁷ <https://drive.google.com/file/d/1j39ieq2j8Gtwb2DQAnZe4TQxrW-JSGAL/view>

exposição das demandas advindas ou agravadas pela pandemia, apesar da pergunta número 13 questionar se existe algum canal de comunicação da prefeitura com a sociedade, mas a pergunta mostrava preocupação com o acesso aos serviços e não para exposição dos problemas.

Continuando a análise no início desta pandemia, verifica-se a ata da 262ª assembleia ordinária ocorrida em maio de 2020³⁸, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado do repasse emergencial pelo governo federal e que, após o aceite pela gestão municipal, deveria passar pela análise do CMAS com a informação que este recurso seria destinado à estruturação da rede SUAS e aquisição de equipamentos de proteção, e o cofinanciamento de ações socioassistenciais.

Ainda cuidando de questões burocráticas, tratou da distribuição de conselheiros nas comissões locais, recursos recebidos via emenda parlamentar e outras fontes de recursos, além do plano de trabalho e da proposta orçamentária para o ano de 2021 do CMAS.

Mais uma vez se trata de ata concisa, com apenas três páginas, e não foi possível identificar participação social, ao contrário, a discussão foi sobre questões técnicas e financeiras na criação do fundo municipal de solidariedade (FUNSOLRIO), como por exemplo, se este fundo poderia se sobrepor a outro fundo já existente e até mesmo na legalidade da criação deste fundo.

Destarte, passa a examinar a ata da 263ª assembleia ordinária ocorrida em junho de 2020³⁹, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e nove conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado dos assuntos burocráticos, como o repasse de recursos e emendas parlamentares, tratando também das diretrizes orçamentárias para o ano de 2021 e dos programas estratégicos, além dos procedimentos para captação de recursos internacionais.

Além da apresentação do programa de transferência de renda, foi apresentado também o plano de contingência do SMASDH frente à pandemia

³⁸ https://drive.google.com/file/d/1MStFSTKV8GnKphZ_cuwOILLIND3LjJpu/view

³⁹ <https://drive.google.com/file/d/1FImz80dKONNnGLg3h9zFzAreJpLjtwEh/view>

COVID-19, destacando que o atendimento ao público está mantido, mas de forma reduzida, com restrição nos atendimentos presenciais para que fosse respeitado o distanciamento e para a proteção de profissionais e usuários.

Destaca-se aqui a preocupação do CMAS, por meio da conselheira Vanessa de Oliveira, que este plano de contingência foi construído sem a devida participação popular.

Não foi identificada participação social direta, mas foi identificada a participação indireta com a informação de que os usuários têm reclamado da conservação dos abrigos e da violação dos direitos humanos, não constando em ata quais seriam os direitos que têm sido lesados e, mais uma vez, ao invés de procurar solucionar o problema, foi requerido que fosse formalizada a informação.

Não obstante, no mesmo mês ocorreu a 119ª assembleia extraordinária⁴⁰, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram dez conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado de assuntos burocráticos com a apresentação de relatório pela gestão, tratando ainda sobre o orçamento, requerimento à secretaria com o pedido de mais recursos em razão do aumento das demandas, além das comissões locais, inclusive informando que o CMAS deve enviar perguntas às comissões locais para o debate.

Ocorreram críticas à falta de ação da prefeitura e por isso não ocorreu a concretização do que estava planejado, sendo apontada como motivo a reestruturação administrativa deste problema, além da falta de previsão orçamentária no apoio destas ações.

O CMAS debateu a criação de uma nova política pública para substituir o programa Riodignidade, sem mencionar qualquer participação social direta na criação desta nova política pública, e que naquele momento diversas pessoas estavam fora da cobertura da assistência social.

Convém observar que apesar da existência de diversos problemas sociais, principalmente após a pandemia, os debates no CMAS se limitam em tratar dos profissionais da assistência social, da população em situação de rua e de programa de distribuição de renda, fruto da falta de participação social.

⁴⁰ https://drive.google.com/file/d/1e8TtWgX4a0YOUBi_dR-fKEfePw1vRrBI/view

O fato de a assembleia estar ocorrendo de forma remota possibilitaria uma maior participação direta da sociedade, ainda que fosse de maneira atenuada, como a observação feita por uma pessoa identificada como André, e sem informar se é um usuário, profissional ou cidadão interessado, apontando a necessidade de mais Conselhos tutelares. A resposta do CMAS foi transferindo a responsabilidade para o Conselho da criança e adolescente.

Ainda no campo da participação social, os conselheiros Aldeli e Kátia pediram mais espaços no CMAS para organizações e institutos, que até podem ser apontados como forma de participação social, mas são uma nova forma de representação e, por isso, poderia criar ainda mais dificuldade para a participação social direta.

Avançando, passa-se à análise da ata da 120ª assembleia extraordinária ocorrida em julho de 2020⁴¹, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram nove conselheiros representantes do governo e sete conselheiros representantes da sociedade.

Tratou do repasse financeiro, sendo este repasse emergencial, para ser utilizado na compra de equipamento de proteção individual, cestas básicas e ação socioassistencial e que o repasse dependeria de avaliação do CMAS. Importante destacar que na aprovação da resolução foi oportunizada participação via youtube, mas não ocorreu.

Realizada uma exposição das ações do município, pois a portaria 369/2020 determinava que houvesse o acompanhamento e fiscalização pelo CMAS, a conselheira Kátia criticou a falta de transparência no orçamento, pois não permitia realizar a divisão detalhada do orçamento e nem a continuidade das ações, além de tratar do repasse pelo governo estadual e federal, argumentando que é necessário tratar da qualidade, além da quantidade, além de ressaltar como o CMAS iria fazer o controle social.

Destacou a notícia de uma ação civil pública proposta pela defensoria pública em razão da falta de acolhimento de idosos, mas apesar da gravidade deste problema, este tema nunca foi abordado, ou pelo menos não registrado em ata, pelo CMAS, o que poderia ter ocorrido mediante a participação social.

O conselheiro Orlando tratou da responsabilidade do CMAS para acompanhar a ação e execução das políticas públicas do município, pelas comissões

⁴¹ <https://drive.google.com/file/d/1HwIWYq3VmAahXJyoQUi6sb5zeyccMbpY/view>

competentes, e ressaltou a necessidade da contratação de uma instituição para cogerir. Todavia, a contratação de uma instituição para realizar as funções do CMAS parece evidente desvalorização deste instituto, além de gerar mais despesas para a assistência social.

Em relação à participação social, não foi possível observar uma participação direta, tão somente um comentário que falou da importância da manutenção dos equipamentos da SMASDH, ocorrendo ainda uma informação de que haveria a promoção de uma assembleia ou audiência com o chamamento do ministério público, da defensoria pública, vereadores e deputados, sem qualquer menção no comparecimento da população e, por consequência, na participação social.

Ainda no mesmo mês ocorreu a 264ª assembleia ordinária⁴², e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

Tratou de assuntos burocráticos como o repasse de recursos, o repasse de emendas parlamentares, aprovação de resoluções e da comemoração dos vinte e quatro anos do CMAS.

Ocorreu uma proposta de disponibilizar as gravações das assembleias, o que aumentaria a transparência do CMAS, ou seja, aumentaria o controle social e possibilidade de participação, mas que foi recusada com a duvidosa alegação de que ninguém até o momento se interessou em assistir, então não teria o porquê de ser disponibilizado.

Foi observada a elaboração de um projeto para reintegrar a pessoa em situação de rua, mas que ainda não existe um trabalho de capacitação para esta finalidade, informando ainda que as ações da coordenadoria de serviços especializados continuam acontecendo, em horário reduzido, além de iniciar o planejamento para volta do atendimento presencial do CMAS.

Foi tratada também das políticas com adolescentes, pois não há um acompanhamento após a extinção da medida socioeducativa, apesar do adolescente continuar vinculado ao CRAS ou CREAS.

Foi identificada uma participação direta, sem informar se usuário, profissional ou cidadão interessado, com a exposição de uma dúvida quanto ao acolhimento de pessoas trans em situação de rua e sobre a articulação com o governo do Estado.

⁴² <https://drive.google.com/file/d/1zvoufQNB0wuTWJdaLPkZwY49zPQ2QPta/view>

Foi relatado também uma participação direta de usuário, mas não foi no CMAS, e sim no Conselho municipal dos direitos das crianças e adolescente, em que um usuário expôs um caso de êxito na solução de um problema público, e a abertura deste espaço ainda não observada no CMAS, apesar de diversas ações existentes.

Prosseguindo, em agosto de 2020 ocorreu 121ª assembleia extraordinária⁴³, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e nove conselheiros representantes da sociedade.

Foram tratados de assuntos burocráticos, inclusive se a leitura da ata da assembleia anterior deveria ser lida nesta assembleia extraordinária ou somente na próxima assembleia ordinária, além da aprovação de resoluções.

Destaca-se a recapitulação nesta assembleia de um problema social que foi apresentado na assembleia anterior, qual seja, o acompanhamento de adolescente que foram acolhidos ao completar 18 anos, mas de forma limitada já que este tema foi tratado quando informado que havia 63 vagas ociosas para o acolhimento de crianças e adolescentes.

Foi tratado ainda do acolhimento de idosos pela instituição doce morada, informando que houve uma ampliação da meta, porém apenas duas instituições se apresentaram e ficaram vagas ociosas, ocasionando uma sobra de recursos, tratando também da necessidade de mais equipamentos para idosos.

Não foi identificada participação de usuário ou cidadão interessado, mas ocorreu a participação de um representante de um local de acolhimento que alegou que o valor pago por idoso é muito baixo. A presente ata não atende ao requisito da inteligibilidade com diversas siglas e referências que dificultam o entendimento do leitor leigo.

Também em agosto de 2020, foi realizada a 265ª assembleia ordinária⁴⁴, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram dezessete conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

⁴³ <https://drive.google.com/file/d/16VpZfYA63UkkjKiojTXIJ349PfuRyqkl/view>

⁴⁴ <https://drive.google.com/file/d/1yGI8SOvqn7MySonoPJZ0jA8v1qMPCuOS/view>

Tratou de questões burocráticas no repasse de recursos, aprovação de resoluções, envio de questionários às entidades e do acompanhamento e monitoramento das ações emergenciais.

Tratou também da qualificação de usuários, informando das expectativas de cursos de capacitação, tratando ainda das ações com crianças e que os recursos enviados pela União para esta finalidade ainda não foram utilizados.

Foi debatida a proposta programa infância carioca, inclusive observando o histórico no CMAS na discussão do tema e que, após a apresentação da proposta, não houve preocupação com a concretização do programa, mas que existiria um desejo pela implementação.

A conselheira Kátia Tavares, representante da sociedade, criticou a demasiada preocupação do CMAS com questões cartoriais, ou seja, as questões burocráticas, e que o Conselho deveria tomar decisões mais efetivas.

Em relação à participação direta, ficou registrada em ata uma dúvida sobre o regimento interno da comissão local, não ficando registrado se a dúvida foi respondida.

Também em relação à participação social, a conselheira Aldeli perguntou como são identificadas as demandas e necessidades das famílias no atendimento no CRAS e CREAS, e além de receber uma resposta genérica de que existem instrumentos mensais para esta finalidade, ninguém mencionou que o CMAS poderia ser este espaço de participação e identificação das demandas, portanto parece que nem mesmo os conselheiros veem o CMAS como um espaço participativo.

Há de se lamentar que a assembleia precisou ser encerrada porque só havia três conselheiros representantes da sociedade, enquanto havia oito representantes do governo, o que demonstra a falta de interesse de participação até mesmo dos conselheiros eleitos.

Acrescentando, passa-se à análise da ata da 266ª assembleia ordinária ocorrida em setembro de 2020⁴⁵, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram dezesseis conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

⁴⁵ <https://drive.google.com/file/d/1TH0Mzn1UpWrguBMiUJv5QL9fLwSSwjys/view>

Foi tratado de assuntos burocráticos como o repasse de emenda parlamentar e do SUAS, aprovação de resoluções, da competência para o recebimento de emails e da licença da conselheira Kátia Tavares.

Foram apresentados os programas de transferência de renda, e após ocorreu a apresentação da Coordenadoria de ações especiais, além de expor a situação dos trabalhadores do CRAS que estariam sobrecarregados, tendo como resposta que este assunto não é competência desta Coordenadoria, mas da gestão.

Tratou ainda do CENSO SUAS 2020 e da importância que as entidades cadastradas respondam, dentro do prazo e da maneira adequada, os formulários que foram encaminhados.

Foi observada participação social direta, sem identificação se usuário, profissional ou cidadão interessado, não para expor alguma demanda, mas perguntando se o CMAS iria disponibilizar o boletim e a cartilha dos territórios sociais, recebendo como resposta que são disponibilizados no blog.

Também em setembro de 2020, foi realizada a 122ª assembleia extraordinária⁴⁶, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram nove conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

Antes mesmo de tratar dos assuntos burocráticos, a conselheira Kátia informou que não conseguiu acesso a todas as atas que tratavam do programa criança feliz, tendo sido contestada por Achilles Miranda, e o conselheiro André pediu para o material das reuniões da mesa diretora seja repassado com antecedência.

Após trataram dos temas burocráticos, como aprovação de resoluções, e do repasse e uso de recursos, inclusive utilizando vocabulário técnico de informação para falar da fonte, por exemplo: fonte 193 e fonte 308, e que não permite ao leigo entender adequadamente o que está sendo exposto.

A conselheira Kátia destacou que não estava sendo cumprida uma resolução do CMAS, mas não foi possível identificar a qual resolução se referia, e isso prejudicaria o usuário, pedindo que o governo federal seja enfrentado para um repasse de recursos de forma adequada, também não informando como seria esse enfrentamento.

Ainda que o CMAS seja um importante local para levantamento dos problemas sociais, não há regularidade na cobrança do governo pelas demandas

⁴⁶ <https://drive.google.com/file/d/1Dh5GkIHKbo1lzxz1NARX3-ZZO1jVDhmC/view>

que foram abordadas, e nesta assembleia a conselheira Aparecida pediu um levantamento dos encaminhamentos que foram realizados à gestão e que não tiveram resposta, e ainda assim não foi tratado nenhum problema que tenha sido abordado em assembleias anteriores.

Não foi identificada participação social direta nesta assembleia.

Continuando, passa-se à análise da ata da 267ª assembleia ordinária ocorrida em outubro de 2020⁴⁷, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram dezesseis conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado de assuntos burocráticos como o repasse de recurso, inclusive sobre os editais para captação de recursos, a aprovação de resoluções e nesta ata consta que participantes ressaltaram a importância da leitura da resolução que trata da regularidade de entidade, mas os conselheiros tinham entendimento contrário.

Constou em ata a informação que diversos assuntos não têm passado pelo CMAS, como projeto de lei dos SUAS municipal e a proposta orçamentária, e também foi emitido um pedido de ofício para a gestão para registrar discordância quanto à redução dos recursos destinados à assistência social, tratando também que o atendimento à mulher estaria ocorrendo de forma remota.

Convém ressaltar que o CMAS voltou a tratar das vagas ociosas, quando abordaram a revisão de metas da rede histórica conveniada (RHC), e que já haviam sido mencionadas em assembleias anteriores, mas não foi possível identificar qualquer cobrança à gestão para a solução desta demanda.

Foram identificadas diversas participações diretas, via youtube, mais uma vez não sendo possível identificar se usuário, profissional ou cidadão interessado, sendo uma pergunta sobre metas ociosas e que recebeu como resposta a falta de recursos, e outras duas dúvidas sobre preenchimento do formulário do censo SUAS, logo, nenhuma participação foi para tratar de problemas sociais.

Também em outubro de 2020 ocorreu a 123ª assembleia extraordinária⁴⁸, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e seis conselheiros representantes da sociedade, ou seja, extremamente baixo o comparecimento dos

⁴⁷ https://drive.google.com/file/d/1RwkWXPjoVRbXgMNPiiIMjd8PmUZT_fZP/view

⁴⁸ https://drive.google.com/file/d/1kcMnxJOTS_cYySXrclouf3uEy1NOdAL3/view

representantes da sociedade, tendo em vista que deveriam ser vinte conselheiros, entre titulares e suplentes, e a reunião ocorrer online.

A ata desta assembleia está bastante concisa, com apenas duas páginas, e não permite fazer análises mais detalhadas, constando a análise do censo da população em situação de rua e uma apresentação da gestão do CMAS.

Tratou-se de assembleia exclusivamente burocrática com a apresentação do censo sobre a população em situação de rua, que seria realizado com os recursos da prefeitura e em conformidade com a lei 6.350/2018, tendo como base de entrevistas as pessoas que foram internadas ou acolhidas.

Não foi observada preocupação com as demandas sociais urgentes, ao contrário, ocorreu uma crítica à logo do censo, por mostrar pessoas em situação de rua de forma passiva, crítica esta que foi contestada com a informação de que a sociedade civil já teria acesso à logo e não fez a mesma observação, mas o que causa estranheza é a preocupação dos conselheiros com logo do censo, sem maiores preocupações com a participação no censo, principalmente daqueles que não estariam internados ou acolhidos.

Ainda que estivesse em plena ascensão da pandemia, com mais de 600 mortes diárias⁴⁹, não foi observada discussão dos problemas sociais, mas com o funcionamento das instituições e a preocupação com o custeio do transporte e alimentação dos conselheiros.

Além de não ter sido observada a participação direta na assembleia, que teve como ponto de análise um censo sobre a população em situação de rua, também não participaram as conselheiras que representam o movimento nacional de população em situação de rua e do fórum permanente sobre população adulta em situação de rua.

Com isso, analisa-se a 268ª assembleia ocorrida em novembro de 2020⁵⁰, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado de assuntos burocráticos como a proposta orçamentária do SMASDH, dos repasses ordinários e emergenciais, da captação de recursos, da

⁴⁹

<https://g1.globo.com/bemestar/coronavirus/noticia/2020/10/20/casos-e-mortes-por-coronavirus-em-20-de-outubro-segundo-consorcio-de-veiculos-de-imprensa.ghtml>

⁵⁰ https://drive.google.com/file/d/1RwkWXPjoVRbXgMNPiiIMjd8PmUZT_fZP/view

utilização dos veículos e da provação de resoluções, ressaltando que o conselheiro André pediu mais clareza nas planilhas para que possa ocorrer o controle social.

Foi reiterado um assunto que foi tratado na 267ª assembleia ordinária sobre o projeto de lei do SUAS e que este não passou pelo CMAS, momento que uma conselheira pediu participação social nesta discussão.

Consta em ata que o grupo de trabalho está aberto para ouvir os representantes dos usuários e trabalhadores do SUAS, mas sem especificar se o usuário ou o trabalhador estaria proibido de participar diretamente e nem quem poderia ser este representante.

Tratou da criação de um novo Conselho tutelar, tratando também da falta de recursos da SMASDH e que tecnicamente direitos humanos estão separados de assistência social, todavia ressaltando que é uma agressão aos direitos humanos a falta de recursos para a execução de políticas públicas.

Foi observada uma participação direta nesta assembleia, sem identificação se usuário, trabalhador ou cidadão interessado, informando da necessidade de concurso público para a assistência social. Nesta assembleia também foi pedido que as comissões locais tragam proposta de pauta, sem mencionar a participação direta.

Também em novembro de 2020, foi realizada a 124ª assembleia extraordinária⁵¹, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e cinco conselheiros representantes da sociedade.

Mais uma vez convém destacar a ínfima participação dos conselheiros representantes da sociedade, com o comparecimento de apenas cinco conselheiros de vinte possíveis, mesmo com a reunião ocorrendo de forma remota.

Por outro lado, esta assembleia permitiu diversas participações sociais na forma direta.

Foi tratado do projeto de lei dos benefícios eventuais, sendo destacado que este ponto de pauta nasceu no CMAS, mas não ficou claro se o ponto de pauta mencionado foi o projeto de lei de benefícios eventuais ou da necessidade de regulamentação para acessar os benefícios.

Ocorreu uma participação, via youtube e sem identificação, apontando a abrangência deste projeto de lei, e que foi respondido que a abrangência destacada é apenas um requisito técnico pela necessidade de indicar uma base de cálculo.

⁵¹ https://drive.google.com/file/d/1sd9fd04f_wjhbcg6wdL1W-GsIPjWehFi/view

Após, ocorreu uma nova participação, também via youtube e sem identificação, logo não permitindo identificar se a participação seria de um usuário, profissional ou cidadão interessado, e que reiterou o questionamento sobre a abrangência do projeto de lei, e o conselheiro ratificou a questão da base de cálculo, mas destacando que esta base é formada por famílias com renda de até $\frac{1}{4}$ do salário-mínimo.

Além disso foi tratado da regularidade das instituições, sendo divulgado também um debate com pedido de participação dos trabalhadores, por email, mas este debate foi de um fórum de trabalhadores e não do CMAS.

Em dezembro de 2020 ocorreram mais duas assembleias, iniciando a análise pela 125ª assembleia extraordinária⁵², e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram oito conselheiros representantes do governo e seis conselheiros representantes da sociedade.

Mais uma assembleia com baixa participação dos conselheiros eleitos para representar a sociedade e, por ser uma assembleia extraordinária, a ata bastante concisa com apenas duas páginas e que não permite uma análise mais aprofundada.

Tratou do fundo estadual de assistência social, constando em ata a apresentação deste fundo com os percentuais e valores.

Ocorreu uma sugestão que o recurso seja administrado pelas Coordenadorias na forma de fundinho, sem informar o que seria fundinho.

Foi informado que no plano de ação havia uma divisão entre recurso público e recurso privado, sendo recomendado pelo CMAS que os trabalhadores fossem ouvidos.

Não foi observada participação direta, mas convém ressaltar que mesmo diante do um período do agravamento dos efeitos da pandemia, pela leitura do que consta em ata, transpareceu que a maior preocupação nesta assembleia foi para a aquisição de material de escritório.

Não obstante, também ocorrida em dezembro de 2020, analisa-se a ata da 269ª assembleia ordinária⁵³, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram quinze conselheiros representantes do governo e oito conselheiros representantes da sociedade.

⁵² <https://drive.google.com/file/d/1EtFHd6IkZvK-2O4k4LVD6paErhquTQpn/view>

⁵³ https://drive.google.com/file/d/17IZz_h_qAaTh1pAJ2b6tEH4STXpc20_/view

Foi tratado do repasse do FEAS e FNAS, da aprovação dos demonstrativos SUASWEB e da prestação de contas de 2019, apresentação do calendário de assembleias de 2021, capacitação de entidades, além de aprovação de resoluções.

Foi requerida a inclusão na pauta da resolução do CRAS itinerante em razão do projeto não ter passado pelo CMAS, ressaltando que foi necessária uma votação porque este tema não estava previsto no informe, sendo informado ainda que este projeto foi suspenso e destacado um pedido do CMAS para que este seja oficialmente informado da suspensão, bem como que fosse respeitado o espaço do CMAS.

Convém registrar a informação de que, em razão da pandemia, não foi aplicado o plano de acompanhamento e fiscalização e que também foram enviados diversos ofícios, tratando ainda da necessidade de analisar os projetos de lei adote o Rio, SUAS e benefícios eventuais, pedindo ainda que fosse realizada uma reunião, ainda em 2020, com o fundo municipal de assistência social.

Ocorreram diversas participações diretas nesta assembleia. A primeira, sem identificação, alertou, mais uma vez, da necessidade de concurso público para a assistência social, para que os atuais trabalhadores não sejam mais sobrecarregados.

Outra participação, também via youtube, e sem identificação se usuário, trabalhador ou cidadão interessado, registrou a dúvida de quando iria iniciar o programa poupança digital.

Ocorreu uma outra participação, com identificação da pessoa, a senhora Clátia Vieira, mas sem informar sua qualificação, que pediu que fosse realizada a capacitação de combate ao racismo no SUAS.

2.2.1 Resumo do ano de 2020

Destarte, no ano de 2020 foram notadas duas modificações importantes no exercício do CMAS, pois, com as assembleias ocorrendo remotamente, foi possibilitada a participação direta pela sociedade sem a necessidade de comparecer ao local, o que não era observado anteriormente, logo, a participação no Conselho poderia ocorrer sem gastar com a locomoção, o que é de grande importância para os usuários e trabalhadores da assistência social.

Mas por outro lado, foi possível observar também uma acentuada redução na participação dos conselheiros representantes da sociedade, estando na maioria dos casos em número inferior aos representantes do governo, o que diminui a efetividade do controle social pelo CMAS.

Os anos de 2019 e 2020, que respectivamente precedem e iniciam o período pandêmico pelo SARS-CoV-2, demonstraram que a participação social direta no Conselho foi quase inexistente, e que o CMAS não foi um canal da sociedade para poder externar os efeitos prejudiciais não só pelo perigo de morte, mas pelos efeitos das medidas de restrição que foram necessárias para conter o avanço do vírus.

Neste período, as atas das assembleias demonstram que o exercício do CMAS parece se fundamentar nas ideias de Durkheim e na existência de uma pseudo coesão social⁵⁴ e que seria possível ao CMAS tomar decisões com base no bem comum, e pior, aprovar as ações do município sem ouvir os usuários destes serviços.

Entretanto, tratava-se apenas do início da pandemia, e, da mesma forma como todas as áreas da sociedade, o CMAS poderia estar aprendendo como proceder nesta nova e repentina realidade, o que traz a importância da análise dos anos de 2021 e 2022, verificando se o problema da falta de participação continuou, bem como se hipótese deste instituto funcionar apenas como local para aprovação de documentos restou confirmada.

⁵⁴ <https://www.infoescola.com/sociologia/coesao-social/>

CAPÍTULO 3

A PARTICIPAÇÃO SOCIAL DURANTE A PANDEMIA

Até o momento, pela análise efetuada no capítulo 2, tanto no exercício pré-pandêmico quanto no primeiro ano de pandemia, observa-se que o Conselho municipal de assistência social (CMAS) tem se debruçado sobre questões técnicas para a liberação dos recursos pelos governos federal e estadual, e as demandas sociais são comentadas apenas de forma secundária.

Quando analisado o exercício do CMAS sob o enfoque da teoria da ação comunicativa de Habermas, reitera-se, um ano antes e no início da pandemia, não se observa a característica fundamental de um instituto que foi idealizado como participativo e que deveria ter uma influência ampla de diversas perspectivas, incorporando às suas ações a legitimidade necessária.

O fundamento teórico desta pesquisa vem justamente das lições de Jürgen Habermas (1997; 2022) e da supramencionada teoria ação comunicativa, salientando a importância da prática política, em especial da prática comunicativa, para o aprofundamento democrático e legitimação das ações governamentais, conforme ensina:

Para uma teoria da ação comunicativa, são instrutivas apenas aquelas teorias analíticas do significado que abordam a estrutura da expressão linguística (...) ela mantém em vista nesse contexto o problema de saber como as ações de vários atores podem ser ligadas umas nas outras com base no mecanismo do entendimento (...). (HABERMAS, 2022. p. 396)

A própria evolução social e o crescimento populacional sobrecarregaram os mecanismos que buscavam alcançar um entendimento, e foram substituídos por uma racionalidade instrumental⁵⁵ (HABERMAS, 2022), e assim acabou criando uma resignação em grande parte da sociedade por não serem envolvidos com as coisas da cidade.

É justamente no plano formal do resgate argumentativo de pretensões de validade que se assegura a unidade da racionalidade na multiplicidade das esferas de valor racionalizadas segundo seu sentido intrínseco. Pretensões

⁵⁵ A racionalidade instrumental caracteriza-se pelo grau de exatidão com que se atingem fins, estando assim, fundada no cálculo e na relação custo/benefício. Nela não se aprecia a qualidade intrínseca das ações, mas o seu maior ou menor concurso para atingir um fim preestabelecido, independentemente do conteúdo que possam ter tais ações. Disponível em: <https://emgotas.com/2016/11/27/as-racionalidades-substantiva-e-instrumental/>

de validade se distinguem de pretensões empíricas graças à pressuposição de que elas podem ser resgatadas com base em argumentos. (HABERMAS, 2022. p. 364)

Portanto, quando o indivíduo passa a se entender como sujeito passivo num Estado de bem-estar social, principalmente pelo controle que o capital passou a exercer em todos os meios de produção, ele não se sente incluído e responsável pela evolução pessoal e, principalmente, pela evolução social, já que se vê numa espécie de colonização (HABERMAS, 2022).

Destarte, conforme já mencionado no capítulo 1 desta pesquisa, a sociedade iniciou um movimento antagônico para recuperar a relevância do indivíduo na construção das ações governamentais, criando institutos participativos como é caso do Conselho municipal.

Todavia, pela análise dos dados dos anos de 2019 e 2020, o exercício do CMAS transparece uma acomodação sob o paradigma da consciência (PINTO, 1995), que busca entender os problemas sociais pela mera observação de dados, em detrimento das peculiaridades de cada experiência.

Não é porque as ações governamentais passaram por um procedimento “pré” e “pós” institucional que a ação passa a ser legítima, principalmente quando este procedimento está limitado pelo círculo reduzido dos conselheiros eleitos, em detrimento do próprio indivíduo que sofre as mazelas sociais e precisa ser ouvido como fonte de alternativas de solução dos problemas.

O controle social depende, além de uma ação contundente dos conselheiros, de uma pressão social satisfatória, que só ocorre com a participação social adequada, restando claro que a simples criação do instituto não legitima as políticas públicas governamentais.

E assim, quando governo vai ao Conselho municipal para apresentar suas ações e programas, não há uma validação realista destas ações já que não ocorrem críticas dos usuários e profissionais destas ações, ficando os conselheiros limitados ao objetivismo dos números, sem a necessária influência do subjetivismo da experiência.

Considerando a própria teoria da ação comunicativa de Habermas que busca o aprimoramento das ideias por meio do entendimento, é preciso ter cuidado na análise do modo como esta assimilação foi alcançada, pois, se não há uma

participação social ampla e adequada ao caso concreto, o entendimento obtido não foi legítimo.

O Conselho municipal é um local que possibilita concretizar os componentes estruturais da ação comunicativa (PINTO, 1995), já que permite um aprendizado cultural na transferência dos conhecimentos, coordena a ação de integração social e, por consequência, fundamenta a formação da personalidade individual.

Voltando à informação trazida pelo TCM, ainda no chamado TCMRJ-7144, no ano de 2021 foram disponibilizados R\$ 297.000,00 e foram utilizados R\$ 21.800,00, ou seja, o CMAS deixou de utilizar R\$ 275.200,00 que foram disponibilizados e, por fim, no ano de 2022 foram disponibilizados R\$ 183.111,98 e foram utilizados 36.680,92, portanto, o CMAS deixou de utilizar R\$ 142.641,06.

No ano de 2021⁵⁶ o CMAS utilizou o blog 52 vezes, com destaque para a divulgação da eleição dos conselheiros, a publicização da pauta das assembleias, bem como o resultado desta eleição, divulgação da conferência municipal da assistência social, além das pré-conferências, e dos ciclos de capacitação.

Em dezembro de 2021, convém destacar, o CMAS divulgou a possibilidade real de participação social direta com as coisas da cidade, mas, como poderá ser verificado na análise das atas, não foi dada a devida importância pelo CMAS desta oportunidade de participação.

No ano de 2022⁵⁷ o CMAS reduziu bastante a quantidade de utilização do blog, fazendo 38 postagens, das quais é possível destacar os encontros das comissões locais – em que pese tais reuniões não restarem documentadas –, a publicização das pautas das assembleias e o resultado da eleição complementar que evidenciou a falta de participação no CMAS.

3.1 DAS ASSEMBLEIAS OCORRIDAS EM 2021

Conforme expõe esta breve retrospectiva⁵⁸, no ano de 2021 o país ainda estava longe de controlar os efeitos da pandemia, momento no qual o Brasil alcançou o segundo lugar mundial em número absoluto de óbitos pela covid, mas,

⁵⁶ <http://cmasrio.blogspot.com/2021/>

⁵⁷ <http://cmasrio.blogspot.com/2022/>

⁵⁸

<https://butantan.gov.br/noticias/retrospectiva-2021-segundo-ano-da-pandemia-e-marcado-pelo-avanco-da-vacina-cao-contra-covid-19-no-brasil>

por outro lado, foi o ano que iniciou a vacinação da população, o que permitiu uma redução acentuada das mortes diárias.

Assim, a vacinação permitiu também o retorno de diversas atividades, inclusive comerciais, auxiliando na redução de algumas demandas sociais, mas também ressaltando para a sociedade outras mazelas que ficaram escondidas pelo isolamento social, cabendo analisar o exercício do CMAS, diante destas mudanças, continuando a análise se foi oportunizada a participação da sociedade na identificação e discussão dos problemas sociais.

Iniciando a análise do ano de 2021, em janeiro aconteceu a 270ª assembleia ordinária⁵⁹, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Ocorreu uma apresentação da comissão de normas, mas sem detalhar em ata o que foi apresentado, com a aprovação de uma resolução que alterava outras duas resoluções.

Após tratou de assuntos burocráticos pela comissão de normas e finanças, com o repasse de recursos e emendas parlamentares, e das condições para concretização desses repasses, todavia foi ressaltado pela conselheira Kátia a dificuldade das entidades pela demora no repasse das verbas, inclusive pedindo um posicionamento do CMAS.

Mais uma vez, o CMAS não procurou meios de solução imediata para o problema, mas a condução da discussão para um evento futuro e incerto de suas consequências, que foi a marcação de uma conversa com a gestão, ainda que fosse urgente.

Convém ressaltar a fala da conselheira Heloísa, que também observou a falta de participação social dentro do CMAS e observou a necessidade de ampliar a participação no instituto para que seja dada voz às entidades e aos usuários, todavia em ata não consta um maior debate sobre esta necessidade neste momento.

Foi noticiada a criação pela secretaria municipal de assistência social de uma coordenadoria com a finalidade de realizar a interlocução dos Conselhos com a gestão, mas pedindo que fosse registrado que esta coordenadoria não retire o contato direto do CMAS com a gestão.

⁵⁹ https://drive.google.com/file/d/1UMuTyksp_dOiLMPeRPYEBJmfsDs1XiEL/view

Novamente, e desta vez pelo conselheiro André, foi ressaltada a necessidade de um local de fala de trabalhadores, usuários e até gestores, mas a solução indicada foi a criação de uma comissão de representantes, ou seja, um representante pediu a criação de outros representantes e mais uma vez não procuram por uma participação mais direta e efetiva dos interessados na solução dos problemas públicos.

A única demanda que é possível observar a discussão em diversas oportunidades, é da necessidade de concurso público na área da assistência social, o que foi reiterado nesta assembleia com a informação que quando realizada uma comparação dos últimos dez anos, há uma defasagem na equipe de trabalho.

Foi observada uma participação direta, via youtube, sem identificação de usuários, trabalhados ou cidadão interessado, para que a vacinação não tenha prioridade só nos abrigos para idosos, mas sim para todos os modelos de abrigo, como de adultos, crianças e adolescentes.

Outra participação direta, também via youtube, também sem identificação, queria saber sobre a ampliação de profissionais no CREAS e CRAS e da recomposição das equipes.

Um conselheiro representante do governo respondeu as duas participações, apontando a dificuldade atual pela reestruturação da secretaria municipal de assistência social e pela nova gestão, informando que o último concurso de 2018 está suspenso e que o critério de vacinação é decidido pelo ministério da saúde.

Nesta assembleia foi reiterada uma importante atitude de divulgar um link em seu blog para que pudesse ocorrer uma participação social, enviando contribuições para o plano municipal 2022 – 2025.

Passando para a próxima ata, em fevereiro de 2021 aconteceu a 126ª assembleia extraordinária⁶⁰, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram oito conselheiros representantes do governo e sete conselheiros representantes da sociedade.

Foi feita leitura e aprovação de resoluções, após foi realizada uma apresentação do relatório do grupo de trabalho de ações emergenciais, sem especificar detalhes deste relatório em ata, informando ainda que o ministério público também pediu uma cópia deste relatório.

⁶⁰ https://drive.google.com/file/d/1Ahrbzmr5-7aYyTl8fBlbelFn0Y5V_IHp/view

Foi questionado o número de terceirizados ser o dobro de funcionários efetivos e que os dados de funcionários que foram infectados pela covid não refletem a realidade dos territórios, porém em ata não foram apresentados números desta eventual realidade.

Foram observadas duas participações diretas, porém sem identificação se usuário, profissional ou cidadão interessado, a primeira seria uma pergunta, mas não houve a transcrição da pergunta, apenas informando que era sobre os espaços de acolhimentos no sambódromo, e a outra participação também foi uma pergunta, que também não transcrita, que gostaria de saber da sistematização das informações do questionário.

A conselheira Maralice questionou quando a população em situação de rua seria vacinada, mas teve como resposta que seria tema de competência da saúde e por isso a importância da troca de informações entre Conselhos.

Destaca-se que na 270ª assembleia ordinária foi tratado de um relevante problema de falta de repasse de recurso às entidades e que seria marcada uma reunião com a gestão e, apesar da urgência do tema, nada consta na ata da atual assembleia sobre este problema.

Ainda em fevereiro de 2021, também aconteceu a 271ª assembleia ordinária⁶¹, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e cinco conselheiros representantes da sociedade.

Mais uma vez, convém destacar a reduzida participação dos conselheiros representantes da sociedade, comparecendo apenas cinco conselheiros de vinte possíveis, e, quando esta situação passa ser rotineira, demonstra uma certa desídia daqueles que foram escolhidos para falar pelos marginalizados e do próprio CMAS em corrigir este problema.

A assembleia iniciou com os assuntos burocráticos, com a aprovação de resoluções, apresentação da planilha de repasses com a divisão dos recursos federais, estaduais e municipais, inclusive tratou de um problema do atraso nos repasses e que talvez fosse necessária a solução judicial.

Consta em ata que o ministério público notificou o CMAS, sobre eventual ação civil pública e o presidente pediu que fosse encaminhado à mesa diretora, não ficando claro do que tratava esta notificação.

⁶¹ <https://drive.google.com/file/d/1MzN4inocfHamKBfZ41vIqJXQtz5210mD/view>

Ocorreu uma participação direta, mas o modo como foi tratado em ata não permite entender qual seria a pergunta, sendo possível identificar tão somente que tinha relação com o espaço viva cazuzza e com a casa das margaridas.

Foi identificada outra participação direta, com a identificação que se tratava de mediação da zona sul, sugerindo que fosse registrada a metodologia de trabalho da sociedade viva cazuzza pelo centro de formação, momento que ocorreu uma nova participação com a pergunta se este centro seria apenas para profissionais públicos ou se estaria aberto à sociedade civil, todavia não foi encontrada em ata a resposta para esta pergunta.

Após foi tratado do CNEAS, sem identificar em ata o que seria e, para melhor entendimento deste trabalho explica que é um cadastro nacional de entidades de assistência social⁶², com a explicação desta ferramenta, e das burocracias pertinentes.

Ainda sobre participação direta, teria ocorrido uma denúncia por um usuário, mas não consta em ata que denúncia seria, apenas informando que houve a leitura do direito de resposta, sem informar inclusive se a denúncia do usuário seria investigada.

Conforme relatado na análise da assembleia anterior, foi divulgado um link que possibilitaria uma participação social direta, com contribuições para o plano municipal. Nesta assembleia houve divulgação pela gestão dos resultados, inclusive em relação à participação, mas nenhum dado ficou registrado em ata.

Já em março de 2021 aconteceu a 272^a assembleia ordinária⁶³, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado de questões burocráticas como aprovação de resoluções, tratando também sobre a formatação da conferência de assistência social, que ocorreria de forma online.

Após foram apresentados os programas de transferência de renda, explicando sobre o cadastro único, além de expor as metas dos programas, além dos critérios de exclusão dos participantes.

⁶²

<https://www.gov.br/mds/pt-br/acoes-e-programas/assistencia-social/entidades-de-assistencia-social/cadastro-nacional-de-entidades-de-assistencia-social-2013-cneas>

⁶³ https://drive.google.com/file/d/131IPIkkjAlcaWr-NX71rwMITXYHiU_vF/view

Um conselheiro contestou a exclusividade do cadastro no programa ser de forma online, ocorrendo também uma participação direta, mas sem identificação se usuário, profissional ou cidadão interessado, perguntando como seria o cadastro da população em situação de rua quando esta não possuir documentação, recebendo como resposta que há uma equipe técnica que realiza uma ação territorial para o cadastro.

Foi mencionado ainda uma reclamação de uma assistente social, mas não ficou claro se a profissional participou diretamente ou comunicou ao conselheiro, informando que o aplicativo do INSS estaria gerando diversos problemas, tanto para profissionais quanto para usuários.

Entretanto, este problema também deixou de ser abordado pelo CMAS, pois há um acordo interno entre os conselheiros que as demandas devem passar por uma roda de conversa antes de serem tratados em assembleia.

Todavia, convém ressaltar que os problemas que foram apresentados em assembleias anteriores não foram discutidos no momento da informação e nem reiterados nas assembleias posteriores, além de não ser possível identificar em ata quais problemas tiveram origem em discussão anterior.

Foi citada uma portaria da União que reduzia as parcelas dos repasses e que causaria impacto financeiro naquele ano, além de explicar também sobre outras fontes de recurso.

Passa-se então para a análise da 273ª assembleia ordinária ocorrida em abril de 2021⁶⁴, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Esta assembleia iniciou com uma espécie de participação que foi a leitura de um manifesto dos trabalhadores do SUAS, mas a decisão foi para encaminhamento das demandas para reunião com a secretaria, sem qualquer discussão pelo CMAS nesta assembleia.

Foi tratado de assuntos burocráticos como a entrega de documentos, das atividades da secretaria de assistência social, dos preparativos da conferência da assistência social, capacitação de entidades, repasse de recursos e aprovação de resoluções.

⁶⁴ <https://drive.google.com/file/d/1HP54E8PXqHCPW6rcm1kYcZN8RCu-XSbv/view>

Foi tratado que o número de profissionais na assistência social é insuficiente, classificando a situação como gravíssima, sendo afirmado por uma conselheira que o CMAS não tem realizado adequadamente o seu papel de acompanhamento e fiscalização das políticas públicas, e, mais uma vez, a decisão do CMAS foi pelo ineficiente agendamento de reunião com a gestão e tratar do tema na conferência a ser realizada, em que pese o problema ter sido classificado como gravíssimo.

Não foi observada participação direta nesta assembleia, mas foi indicado o blog do CMAS como um canal de comunicação com os usuários, todavia, convém destacar que este estudo já analisou mais de dois anos de funcionamento do CMAS e em nenhum momento foi possível identificar qualquer debate que tivesse origem do contato via blog.

Já em maio de 2021 foi realizada a 274^a assembleia ordinária⁶⁵, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

A assembleia iniciou com um requerimento da conselheira Kátia para o acesso às gravações da assembleia e ressaltou que o acesso às gravações é um direito dos conselheiros – quando na verdade deveria ser um direito de toda a sociedade para o próprio controle social – e recebeu como resposta que as gravações estariam disponíveis no youtube, informação que não foi confirmada nesta análise⁶⁶.

Sem informar o motivo, foram relatadas diversas vacâncias dos cargos, inclusive as de conselheiros titulares e que os suplentes substituiriam automaticamente os titulares, conforme eleição, informando também que a vaga é da entidade e não da pessoa.

Convém destacar que a redação das atas do ano de 2021 regrediu em relação à inteligibilidade, e nesta ata consta que três questões foram destacadas e que possibilitaria ampliar a gestão, mas não foi possível identificar quais questões seriam e nem o que ampliaria para a gestão, tratando ainda sobre ampliar prazo e não permitindo identificar se houve um mero erro material ou se estavam tratando de assunto diverso.

⁶⁵ https://drive.google.com/file/d/1dFUhR0UxhZ7RJq3BwH83gY6xC_2HqYT1/view

⁶⁶ <https://www.youtube.com/@cmasrio6154/streams>

Foram divulgadas as datas das pré-conferências e da conferência municipal de assistência social, que ocorreria totalmente online, divulgando também a reunião das comissões locais para tratar das pré-conferências.

Foi ressaltado que as pré-conferências serviriam para fortalecer o diálogo e a participação de usuários e entidades, mas sem informar a estratégia utilizada para que os usuários não só tivessem ciência destas reuniões, como também interesse na participação.

Convém destacar que mais uma vez foi dada grande importância à logo de um evento, ao ponto deste tema constar em treze linhas da ata, mas outros problemas urgentes não são tratados com tamanha relevância.

Foi tratado também sobre os custos relativos à estrutura necessária para realização da conferência, inclusive para utilização da plataforma, já que o evento ocorreria de forma remota, e do material necessário para garantir a acessibilidade aos deficientes visuais.

Foi tratado ainda sobre o repasse de recursos, ressaltando a redução dos valores pelo governo federal, ressaltando também a importância de constar no PPA os valores destinados ao CMAS.

Foi informado pelo conselheiro Orlando que existe recurso na secretaria municipal de assistência social para reforma dos equipamentos, mas que necessita da captação via emenda parlamentar, e que atualmente os recursos são utilizados para pagamento de pessoal.

A conselheira Kátia alegou que a apresentação da execução orçamentária necessita de mais dados e esclarecimentos, ressaltando que atualmente a atuação da SMAS regrediu passando a realizar benesses, ao invés de efetuar uma política pública por meio de financiamento próprio e finalizou que é preciso regularizar os repasses, já que isso prejudica a trabalho de todos.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Também em maio de 2021, foi realizada a 127ª assembleia extraordinária⁶⁷, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram sete conselheiros representantes do governo e nove conselheiros representantes da sociedade.

Foi tratado da comissão para a eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, momento em que houve um pedido para verificar, entre as pessoas

⁶⁷ https://drive.google.com/file/d/1f_fPvO4ywox0s34OMOm7j22RKe_GJ9b2/view

que acompanhavam a assembleia pelo youtube, se havia interesse na participação social direta para compor esta comissão, mas ninguém se apresentou e não constou em ata quantas pessoas assistiam no momento.

Tratou também dos procedimentos de pré-conferência e conferência, informando que as datas constam no blog do CMAS.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Não obstante, passa-se à análise da 275ª assembleia ordinária ocorrida em junho de 2021⁶⁸, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram dez conselheiros representantes do governo e nove conselheiros representantes da sociedade.

Convém destacar que esta assembleia iniciou com a leitura de uma nota dos representantes da sociedade civil, na qual informam que não possuem o suporte adequado para que possam exercer adequadamente o controle social por meio do CMAS, citando como exemplo o não envio de chip de celular com pacote de dados, informando ainda que existe um IGD (a ata não informa o significado desta sigla, e que significa índice de gestão descentralizado) que teria a finalidade de dar este suporte.

Foi tratado sobre a eleição de conselheiros representantes da sociedade, e foi ressaltado que naquele momento não havia nenhum conselheiro representante dos usuários e que isso ocorria por falta de apoio da gestão que forneceu um pacote de dados insuficiente para a finalidade.

Mais uma vez a ata não atende ao requisito da inteligibilidade, e foi tratado sobre uma resolução que foi identificada como XX/2021, por ser uma minuta, e que teria como objetivo a criação de uma remuneração para a diretoria, criando mais um gasto num momento que o próprio CMAS critica a falta de recursos para as políticas públicas.

Após foi tratado de emendas parlamentares, e neste momento também foi apresentada uma planilha de custeio, mas sem informar se estes gastos seriam para manutenção do CMAS ou outra instituição, ou ambas. Aqui convém ressaltar o que foi tratado no início deste capítulo, que no ano de 2021 ocorreu uma autorização de despesa no valor de R\$ 297.000,00 e só foi utilizado R\$ 21.800,00.

Ocorreu uma participação, via youtube, mas não foi uma participação direta, ou seja, de usuário, profissional ou cidadão interessado, mas sim da conselheira

⁶⁸ <https://drive.google.com/file/d/148gk5aZ6vsK-vodoMbACzPfljDffuUuU/view>

Luciana que gostaria de saber quais seriam os critérios para os CRAS fazerem uso desse recurso, recebendo como resposta que a utilização do recurso é feita conforme indicação do parlamentar e opção da gestão.

Foi dada mais uma oportunidade para participação direta, o que não ocorreu, mas aqui convém salientar a fala da conselheira Alessandra que destacou que política pública para assistência social não pode depender da emenda parlamentar e sim de um fundo público digno.

Conforme supramencionado, apesar do objetivo do CMAS de criar um uma remuneração para diretoria, foi tratado da falta do repasse de recursos e que estaria faltando recursos para manutenção dos equipamentos, o que levaria ao aumento da pobreza.

Foi tratado ainda sobre as pré-conferências, salientando sua importância participativa, mas informando que está acontecendo de forma remota, e seria importante informar como os usuários estariam participando já que os próprios conselheiros representantes informam não terem os recursos necessários para participar das assembleias.

Já em julho de 2021, foi realizada a 276ª assembleia ordinária⁶⁹, e esta assembleia ocorreu remotamente, e, pela primeira vez em dois anos e meio de análise, havia quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Foram apresentados os programas de transferência de renda, informando o funcionamento dos programas, as coberturas e que havia uma demanda reprimida em razão da falta de trabalhadores.

Ocorreram duas participações diretas, e apesar de identificar as participantes pelo nome, não é possível identificar se usuárias, profissionais ou cidadãs interessadas, a primeira participação gostaria de saber se havia recursos humanos para execução do programa, e a segunda gostaria de saber a programação e o local de atuação do atendimento itinerante.

Após foi tratado das condicionalidades que existem no PBF, apesar da ata não explicar que esta sigla significa programa bolsa família, e que tem como objetivo identificar as vulnerabilidades, e que o trabalho é integrado pelas áreas da saúde, educação e assistência social.

⁶⁹ https://drive.google.com/file/d/1Rleeso_rCMZjj45S-fox92NNEwIV95Ud/view

Ocorreram mais duas participações diretas, sem qualquer identificação, e gostariam de saber sobre a permissão da realização de atividades coletivas na forma presencial, recebendo como resposta que não era possível.

Foi tratado ainda do repasse de recursos, informando que havia recursos de 2017 que não teriam sido repassados, além de informar também que estaria ocorrendo uma redução ano a ano da transferência do fundo da União e do Estado.

Ocorreu uma nova participação e que gostaria de saber quando os nomes das entidades constariam nas emendas parlamentares de 2019 a 2021 e como resposta foi apresentada uma planilha.

E ainda em julho de 2021, aconteceu a 128ª assembleia extraordinária⁷⁰, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram sete conselheiros representantes do governo e sete conselheiros representantes da sociedade.

Foi apresentado o relatório de gestão da SMASDH referente ao ano de 2020, ocorrendo a prestação de contas, e a exposição das ações, execuções e metas pactuadas e metas realizadas.

Foi relatado que ocorreu uma participação direta via chat do youtube, mas em ata não registrou nem o participante e nem a pergunta realizada, somente explicando que as despesas de 2020 não foram repassadas.

Foi informado que havia um comitê, mas sem informar quem integrava este comitê e nem o modo como foi formado, que estariam analisando os instrumentos para liberação dos recursos, e mais uma vez foi identificada participação via chat, mas não identificou nem o participante e nem qual teria sido a pergunta.

Prosseguindo, continuou expondo as ações da gestão no combate aos efeitos da pandemia pela covid, mas ressaltou que a ampliação de vagas no CRAS e CREAS é feita por meio de uma articulação com o governo federal, o que não ocorria desde 2013.

Foi ressaltado um relatório do próprio CMAS no qual um grupo de trabalho verificou que diversas questões não ficaram esclarecidas, como a não implantação de alguns equipamentos, além da qualidade questionável de outros equipamentos, sendo salientado pela conselheira Kátia que não deveriam aprovar o relatório de gestão, já que este estava em auditoria.

⁷⁰ <https://drive.google.com/file/d/1fvPUHxPqqGJsIBu4g58SGmdq2k2cX3OE/view>

A presidente afirmou que a apresentação da gestão não estava clara e que não permitia ao CMAS exercer o seu papel de controle, momento em que fez diversos questionamentos. Como não houve consenso pela votação, foi pedido vistas pelo Colegiado.

Assim, ocorreu sim participação direta, mas em nenhuma foi possível identificar o tipo de participação e nem a qualidade do participante.

Prosseguindo, segue para análise da 129ª assembleia extraordinária ocorrida em agosto de 2021⁷¹, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Foi apresentado o relatório de gestão referente ao ano de 2020, momento no qual a conselheira Alessandra afirmou não concordar com as explicações passadas, inclusive sobre a execução da política pública, ressaltando que o CMAS não deveria ter o serviço de 'central de recepção' porque não estaria tipificado, recebendo como resposta que este serviço ocorre desde 1998 e que é apenas uma nomenclatura dentro da estrutura da secretaria.

Ocorreu uma participação direta, mas apesar de identificar o nome, não houve a identificação se usuário, profissional ou cidadão interessado, e perguntou se a SMAS receberia os repasses referentes ao ano de 2020 que não foram pagos, sendo informado que há uma resolução para quitação destes valores em 2021.

Foi trazido pelo conselheiro Reinaldo que havia uma insegurança jurídica para os trabalhadores em razão de uma troca contínua das ONGs, e por isso reiteradas discontinuidades dos contratos de trabalhos, todavia esta informação foi contestada pelo conselheiro Orlando, informando desconhecer os fatos apontados. Aqui é possível ver a importância de se identificar o modo que se teve conhecimento do problema público, já que foi contestada a existência do problema indicado.

Constou em ata a informação que havia valores no plano plurianual destinados ao pagamento de alimentação, transporte, pacote de dados e três por cento do IGI, sem identificar o significado desta sigla.

Reiteradamente os representantes da sociedade estiveram em número inferior dos representantes do governo, levando a situações como desta assembleia em que ocorreu a aprovação do relatório da gestão, mesmo sendo salientado que

⁷¹ <https://drive.google.com/file/d/1k4lufn6bU2Q9AGxvS0vb6dXPvDG-N9KV/view>

isso seria uma vergonha em razão de diversos trabalhadores não terem recebido seus direitos trabalhistas.

Ainda em agosto de 2021, também aconteceu a 277ª assembleia ordinária⁷², e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e sete conselheiros representantes da sociedade.

Apesar do ocorrido na 129ª assembleia extraordinária, em que ocorreu a aprovação de um relatório com o apontamento de problemas graves, não houve uma reação por parte dos conselheiros representantes da sociedade e nesta assembleia só compareceram sete representantes, metade do número de representantes do governo.

Ocorreu a apresentação da subsecretaria de proteção social básica, destacando a importância da voz do usuário da política pública, mas apesar de citar metas, não ficou claro como é dada voz ao usuário. Também foram apresentadas as ações da coordenadoria de proteção social básica, e mais uma vez ressaltou que pretende incluir o usuário no planejamento estratégico.

Foi ressaltado que os recursos repassados à secretaria municipal de assistência social (SMAS) são insuficientes para a coberturas das ações e metas planejadas.

Foi informado que houve a participação de mil cento e cinquenta pessoas nas pré-conferências, esclarecendo como iria ocorrer a conferência daquele ano e dos procedimentos de participação dos delegados, todavia nada foi exposto sobre as demandas expostas por esta participação social.

Nesta assembleia ainda tratou dos temas burocráticos, como o repasse de recursos e emenda parlamentares, aquisição de equipamentos, aprovação de resoluções e foi tratado ainda sobre a eleição para o seguimento de usuários e trabalhadores para o período 2021/2023.

Ocorreu também um robusto debate para tratar do Centro Dia, sendo este um levantamento e não uma ação, e o debate ocorreu sobre as technicalidades pertinentes, dos serviços ofertados e da possibilidade de cobertura, e neste momento também foi questionado o motivo do edital não ter sido repassado previamente pelo Conselho, conforme determinado em resolução, e que iria denunciar a situação ao tribunal de contas e ao ministério público.

⁷² <https://drive.google.com/file/d/1PJIV1LNpEwjg5yKd6mEnhbvArKUWZAF2/view>

Não foi observada uma participação direta nesta assembleia.

Passando para a próxima ata, segue-se para a análise da 130ª assembleia extraordinária ocorrida em setembro de 2021⁷³, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e cinco conselheiros representantes da sociedade.

Mais uma vez a assembleia do CMAS não vai servir a um efetivo controle social, tendo em vista o baixo comparecimento de conselheiro representantes da sociedade, menos da metade dos representantes do governo, e assim poderia ser aprovada qualquer resolução de interesse do governo.

Foi tratado sobre uma emenda parlamentar e, apesar de ter sido explicado em assembleia anterior que a emenda depende de interesses políticos de quem oferta a emenda, foi questionado o motivo da assistência social não receber parte desta emenda.

Foram informados os requisitos burocráticos que as entidades precisam realizar para o recebimento das verbas.

Foi requerida uma viagem à Brasília para poder verificar presencialmente a falta de repasses da União, pois apesar de abrir um processo administrativo, não foi dado seguimento, cabendo salientar que essa sugestão já havia sido dada em assembleia anterior.

Não ocorreu participação direta nesta assembleia.

Ainda em setembro de 2021, aconteceu a 278ª assembleia ordinária⁷⁴, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

Ocorreu uma apresentação da subsecretaria de proteção especial de suas ações, explicando estas ações e apresentando também os dados e informando as metas até 2024, exemplificando ainda importantes parcerias com empresários e a sociedade civil para o combate às mazelas sociais que naquele momento estavam potencializadas em razão do frio.

Os conselheiros questionaram que em alguns locais as equipes de trabalho eram compostas exclusivamente por terceirizados, qual era a estratégia de

⁷³ https://drive.google.com/file/d/1tkUov3rvAzaKf_NWBaNwOdCLZUEfCTLY/view

⁷⁴ <https://drive.google.com/file/d/1dMtD7gz2N2j-160l4P0qpXBORvBBVokd/view>

qualificação para abranger todos estes trabalhadores, requerendo também aumento de gratificação para servidor, em que pese o CMAS já ter informado de falta de recursos para o básico na política pública.

Foi apresentado ainda o plano operacional censo SUAS 2021, destacando a sua importância no planejamento das políticas públicas para a assistência social, além de orientar das burocracias de preenchimento dos documentos.

Ocorreu uma participação direta, via youtube, mas sem qualquer identificação, e que gostaria de saber se os dados devem ser enviados presencialmente ou por email.

Foi tratado também da eleição da gestão do CMAS e da preparação de pauta a ser levada para a conferência estadual, informando também da eleição do CMAS para o período 2021-2023, ressaltando a vacância de vaga dos representantes dos trabalhadores.

Foi tratado dos assuntos burocráticos, como a aprovação de resoluções, transferência de recursos e emendas parlamentares, quando foi informado que a secretaria municipal de assistência social não havia recebido nenhum recurso extraordinário no ano de 2021.

Também foi ressaltada a falta de repasses do Estado e da União, mas que a cobrança desta falta de repasses só seria judicializada se as tratativas e o plano de ação não se mostrarem eficientes.

Importante constar a fala da conselheira Aparecida de que a falta de repasse da Estado e da União é um tema que é colocado em discussão em toda assembleia e que não é dada uma solução. Além disso, quando é noticiado algum problema público em assembleia, não é possível identificar nas assembleias seguintes se o problema foi discutido ou resolvido.

Com exceção da dúvida da modalidade de entrega de documentos, não foi possível identificar participação direta nesta assembleia.

Em outubro de 2021 foi realizada uma nova assembleia extraordinária, a 131^a⁷⁵, e esta assembleia ocorreu presencialmente, precedida por uma apresentação musical, dando posse aos conselheiros eleitos do CMAS para o período 2021/2023.

⁷⁵ https://drive.google.com/file/d/1IoBHMmr3fNKBFCgNBHLcZ_ZahynXpozoc/view

Foi uma assembleia extremamente concisa que teve como objetivo a eleição para composição da mesa diretora, tratando também da resolução para eleição das comissões locais.

Não foi observada uma participação social direta, mas se tratava de assembleia específica para eleição, sem adentrar em debate sobre as demandas sociais.

Ocorrendo também em outubro de 2021 a 279ª assembleia ordinária⁷⁶, e esta assembleia aconteceu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e catorze conselheiros representantes da sociedade.

Importante destacar que esta foi a primeira assembleia após a posse dos conselheiros eleitos, e que os conselheiros representantes da sociedade estavam em mesmo número que os conselheiros representantes do governo, o que é significativo para concretização do CMAS de sua função para o controle social.

Foi comunicado pela presidente do CMAS que o colegiado decidiu que nas próximas assembleias só ocorreria a leitura dos destaques das atas anteriores, o que poderia representar mais uma barreira ao controle social, pois as atas completas já não atendem adequadamente ao critério da inteligibilidade, o que poderia ser agravado quando da leitura resumida. Esta alteração foi aprovada por unanimidade, ou seja, sem qualquer contestação pelos conselheiros representantes da sociedade.

Tratou da formação das comissões temáticas do CMAS, sendo informado que são nessas comissões que as demandas são debatidas, mas convém ressaltar que nas assembleias anteriores não foi possível identificar nenhuma exposição de uma demanda que tenha sido debatida nestas comissões e carreadas para a assembleia, na busca da formação de políticas públicas.

Novamente foi ressaltada a importância das comissões locais do CMAS e que teria dentre as suas finalidades a de ser um canal de escuta da sociedade, logo, a do fortalecimento da inclusão da sociedade.

Mais uma vez foi requerido por um conselheiro que as gravações das assembleias fiquem disponíveis, o que seria mais uma possibilidade de controle social, e mais uma vez o tema não ficou decidido pela CMAS e que seria abordado pela mesa diretora.

⁷⁶ <https://drive.google.com/file/d/17Uwd9TG91c2X6Sx7JKHsWeateBNHwcWz/view>

Foram identificadas duas participações direta, via youtube, mas sem identificação se usuária, profissional ou cidadão interessado, uma gostaria de saber sobre o programa de habilitação e reabilitação, e outra pergunta sobre o motivo de determinada entidade ter sido indeferida.

Sem embargo, passa-se à análise da 280ª assembleia ordinária ocorrida em novembro de 2021⁷⁷, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e quinze conselheiros representantes da sociedade.

Convém observar a elevada participação dos conselheiros representantes da sociedade, e que em maior número poderia executar um efetivo controle social nas ações do governo, apesar da lamentável decisão de leitura e aprovação da ata somente pelos destaques, com envio da minuta para o email dos conselheiros, logo, menos transparente.

Foi apresentado o programa criança feliz, inclusive informando das dificuldades de execução do programa e que o Conselho municipal do direito da criança e adolescente também estaria participando do desenvolvimento do programa.

Após foi apresentado o projeto de proteção à população em casos de calamidade pública, expondo as metas e diretrizes, mas sem informar em ata quais seriam estas metas e diretrizes, além de informar quais são as providências que a secretaria toma em caso de emergência ou calamidade, também não constando em ata quais seriam.

Foi explanado como ocorreriam as ações de proteção e gestão de riscos, que é feita pela defesa civil, e, apesar de ser um tema que pode afetar toda a população do Rio de Janeiro, não foi observada qualquer participação direta neste momento, seja para tirar uma dúvida ou para expor uma demanda social que ocorre todos os anos, como exemplo, as inundações em caso de chuva.

Foi tratado das eleições das comissões locais, inclusive destacando a importância da participação social, mas apesar de terem sido utilizadas cinco linhas em ata para os conselheiros elogiarem uns aos outros, não consta nenhum resultado participativo nas comissões.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

⁷⁷ <https://drive.google.com/file/d/14lvj4mpXiByBAE9cobApOm1pNw18ROz/view>

Por fim, para o ano de 2021, aconteceu em dezembro a 281ª assembleia ordinária⁷⁸, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Convém ressaltar que apesar dos conselheiros terem sido recém-empossados, já ocorre a situação dos conselheiros representantes da sociedade estarem em minoria.

Foram apresentadas as ações do programa de transferência de renda, com a exposição dos dados das diversas modalidades do programa, apresentando também o plano de trabalho do programa piloto do projeto criança feliz.

Foi apresentado o calendário de capacitação de entidades para o ano de 2022 e o plano municipal 2022-2025, além da comissão de orçamento e finanças, com a explicação das formas de cofinanciamento da política de assistência social, o que é importante para o controle social.

Não foi observada participação social direta.

3.1.1 Resumo do ano de 2021

O ano de 2021 ratificou a importância do CMAS para as políticas públicas na cidade do Rio de Janeiro, mas por outro lado confirmou também a necessidade de maior participação social dentro do próprio Conselho, conforme foi possível observar pelas próprias falas dos conselheiros, inclusive ocorrendo, por duas vezes, de comparecer apenas cinco conselheiros representantes da sociedade nas assembleias.

Pela análise das atas foram poucas as participações sociais diretas e, quando ocorreu, foi obstada por uma burocracia interna, o que pode ser um dos motivos do desinteresse evidente por parte dos conselheiros representantes da sociedade, que estavam quase sempre em menor número nas assembleias, e levou à aprovação de apresentação que foi classificada por uma conselheira como vergonhosa.

As eleições do próprio CMAS ressaltaram a falta de participação dentro do Conselho, pois em que pese a cidade possuir uma população superior a 6⁷⁹ milhões

⁷⁸ https://drive.google.com/file/d/10tRETrUNGA8afKjxF1_zXzE9IV6MK9Cf/view

⁷⁹ <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/rio-de-janeiro/panorama>

de pessoas, e a própria secretaria atender à mais de 200⁸⁰ mil pessoas só em um semestre, somente 48⁸¹ pessoas comparecem na escolha dos conselheiros representantes.

Todavia, uma das situações que era comum nas assembleias era não ter o quórum necessário para iniciar em primeira chamada, mas que em 2021 já foi possível identificar algumas exceções, entretanto, ao invés do CMAS trabalhar para modificar este comportamento e assim ter maior tempo disponível para a assembleia, o CMAS opta em reduzir a transparência da reunião, com objetivo de dinamizar o seu exercício, e iniciou um novo procedimento para que não ocorresse a leitura integral da ata anterior.

3.2 DAS ASSEMBLEIAS OCORRIDAS EM 2022

No ano de 2022⁸², já com grande parte da população vacinada, a taxa de mortes reduziu efetivamente, ainda que tivesse ocorrido um grande aumento dos casos em razão da variante ômicron, possibilitando a desobrigação no uso de máscaras e o retorno aos comportamentos pré-pandêmicos.

Assim, com o retorno efetivo das atividades presenciais em vários setores da sociedade, seria possível ao campo da assistência social obter informações mais concretas dos problemas sociais que foram produzidos ou agravados em razão da pandemia, além de permitir alternativas de participação social nas políticas públicas da assistência social.

Assim, o ano de 2022 será o último ano desta análise que pretende verificar se e como ocorreu a participação social dentro do Conselho municipal de assistência social, tendo em vista que já foi possível observar, nas análises anteriores, como ocorreu a participação social antes e durante a pandemia, e agora será verificado como teria sido esta participação com o retorno das atividades aos níveis mais próximos da normalidade.

⁸⁰

<https://prefeitura.rio/assistencia-social-direitos-humanos/assistencia-social-tem-recorde-de-atendimentos-a-pessoas-em-situacao-vulneravel/>

⁸¹ <http://cmasrio.blogspot.com/2021/09/resultado-da-eleicoes-cmas-rio.html>

⁸²

<https://www.cnnbrasil.com.br/saude/covid-em-2022-queda-de-mortes-aumento-de-casos-autotestes-e-descobertas/>

E a análise do ano de 2022 se inicia com a 282ª assembleia ordinária ocorrida em janeiro de 2022⁸³, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram dezesseis conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Ocorreu a apresentação da comissão de política de assistência social, informando sobre os percentuais de servidores e terceirizados da secretaria, apresentando também o CGSIMAS, que é a coordenadoria geral de gestão do sistema municipal de assistência social, informando ainda sobre as ações da gerência da gestão do trabalho.

Após ocorreu a apresentação da gerência de planejamento, expondo o plano municipal de assistência social 2022/2025, momento no qual foi identificada uma participação social, via youtube, em que foi perguntado se a sociedade civil teria acesso às metas que foram citadas, e recebeu como resposta que seria publicado no diário oficial e ficaria disponível no blog do CMAS.

Foi destacada a participação do CMAS na construção do plano municipal da assistência social, destacando também a importância no acompanhamento e avaliação do plano.

Foi tratado das comissões locais, informando do encontro ampliado que ocorreria e seria uma oportunidade de troca de conhecimentos entre os representantes das comissões e dos participantes, com objetivo de aumentar o controle social nos territórios.

Foi tratado de assuntos burocráticos, como o repasse de verbas e emendas parlamentares, da aprovação de resoluções, além da situação dos veículos.

Não foi observada participação social com o objetivo de expor alguma demanda social.

Passa-se então para análise da 132ª assembleia extraordinária ocorrida em fevereiro de 2022⁸⁴, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Esta assembleia foi convocada para análise da prestação de contas do fundo estadual de assistência social, com a exposição das transferências de recursos e repasses de valores.

⁸³ https://drive.google.com/file/d/1F4pxInmbhbtie1KzP5-Owb8cn2YI-Bf_/view

⁸⁴ https://drive.google.com/file/d/1MvPzZ1RItUvv1C38wJwla_8FHkc3Ki_V/view

Foi citada a falta de repasses pelos governos federal e estadual, o que ocorre continuamente e já tendo sido discutida por diversas vezes em assembleia, o que pode evidenciar que o CMAS não possui os instrumentos necessários para promover um adequado controle social, já que um mesmo problema é reiterado sem qualquer solução.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Também em fevereiro de 2022, aconteceu a 283ª assembleia ordinária⁸⁵, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Evidenciando a falta de participação social dentro do próprio CMAS, apesar da recente eleição para conselheiros representantes da sociedade, em razão do baixo número de participantes foi necessário um processo eleitoral complementar para integralizar o número das vagas do Conselho.

Foi salientada a importância do comparecimento dos conselheiros, e que o exercício do CMAS é coletivo, assim, quem não pudesse exercer adequadamente suas responsabilidades deveria colocar o cargo à disposição, para que ocorra um adequado controle social.

O CMAS ainda iria notificar os conselheiros faltosos para que justifiquem suas faltas, se for o caso. Mas se o conselheiro não demonstrou o interesse de comparecer e nem menos de justificar a falta, por qual motivo ainda oportunizar um esclarecimento de quem não valoriza o próprio CMAS?

Além disso, foi tratado do encontro das comissões locais, da capacitação das entidades, reiterando também a situação dos veículos e da aprovação das resoluções e não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Já em março de 2022, aconteceu a 133ª assembleia extraordinária⁸⁶, e esta assembleia ocorreu remotamente, sem quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade, comparecendo também a secretária municipal de assistência social.

⁸⁵ <https://drive.google.com/file/d/192mroZImk2ATN1O8VC78S7l8V8lhPzYl/view>

⁸⁶ <https://drive.google.com/file/d/1h1RfEvEgdWqC1y7eLNBUU73Mw8HQpdmv/view>

Ocorreu uma apresentação, pela secretária municipal da assistência social, das ações da gestão e seus objetivos e após foram apresentados os programas de transferência de renda.

Ocorreu uma participação social direta, via youtube, mas sem identificação se usuária, trabalhador ou cidadão interessado, com dúvidas sobre as metas estabelecidas. Após, a mesma pessoa questionou sobre a aquisição de equipamento para o CRAS.

Ainda em março de 2022, aconteceu a 284^a assembleia ordinária⁸⁷, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Mais uma vez foi tratado do problema no atraso de repasses pelo governo estadual e pelo governo federal, e que os repasses serviriam para ressarcir o município que estaria colocando recursos próprios para continuação dos serviços, reiterando também que estava sendo avaliada a possibilidade de judicialização, o que já foi ventilado inúmeras vezes.

Foi abordado ainda sobre os repasses que vem ocorrendo e das emendas parlamentares, como uma explicação detalhada sobre a burocracia para utilização dessas emendas.

Foi repetido o que já havia sido exposto em assembleia anterior, que as emendas parlamentares são utilizadas mais para barganhas políticas do que para o fortalecimento das políticas públicas e, como ocorreu na oportunidade anterior, o CMAS não utilizou o momento para debater uma alternativa ao problema apresentado.

Após, foram apresentadas as ações dos programas de transferência de renda, momento que ocorreu uma crítica do conselheiro Evaldo, e que a apresentação era excessivamente complexa em sua linguagem, o que dificultaria o acesso de parcela da população aos programas.

Ao falar da importância dos Conselhos locais, foi ressaltado o objetivo de fortalecimento participativo quando da criação dos Conselhos, e que é o local onde se debatem as questões locais. Todavia, reitera-se que ainda não foi possível observar resultados destes debates em assembleia, principalmente para a formulação de políticas públicas.

⁸⁷ <https://drive.google.com/file/d/1IdnHpuz9Ia042zxU8xhVoZz0pfGQk4UX/view>

Ocorreu uma participação, via youtube, que gostaria de saber onde poderia encontrar a agenda das comissões, recebendo como resposta que ficaria disponível no blog.

Tirando uma dúvida quanto à agenda, não foi possível identificar uma participação social direta nesta assembleia.

Também em março de 2022, aconteceu uma segunda assembleia extraordinária no mesmo mês, classificada como 134^{a88}, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram doze conselheiros representantes do governo e nove conselheiros representantes da sociedade.

Tratou-se de assembleia tida como urgente e tendo como pauta única a aprovação do plano de ação do fundo estadual de assistência social do ano de 2022, para que não ocorresse atraso nos repasses dos recursos pelo governo estadual.

Foi destacada a importância do acompanhamento do plano pelo CMAS para que pudesse ocorrer o controle social, todavia fica a dúvida de como o Conselho poderia realizar um controle social adequado tendo em vista que os representantes da sociedade estão sempre em menor número.

Ocorreu a apresentação do plano de ação e seu financiamento, sendo aprovado por unanimidade, e sem qualquer registro de dúvida ou questionamento sobre a apresentação.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Procede-se então para a 285^a assembleia ordinária ocorrida em abril de 2022⁸⁹, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e onze conselheiros representantes da sociedade.

Ocorreu a prestação de contas do fundo municipal de assistência social, momento no qual mais uma vez foi comunicada o atraso nos repasses pelos governos estadual e federal e mais uma vez foi informado um planejamento para solução pela via judicial.

Foram destacadas algumas perguntas feitas no chat do youtube, que serão interpretadas como participação social direta, pois não consta identificação se

⁸⁸ <https://drive.google.com/file/d/1y4DbI6FlpRvJoesSgGLP6ruHZSR7HB4S/view>

⁸⁹ <https://drive.google.com/file/d/1i-Ipoc6Y3xhX5AFvD-6ttbuPooxFTJ7O/view>

usuário, profissional ou cidadão interessado, mas convém ressaltar que ocorreu no momento que tratavam da falta de repasse, e como isto poderia prejudicar as políticas públicas, sendo uma das perguntas se haveria recursos para pintura do prédio, sem qualquer menção às graves mazelas sociais.

Convém ressaltar o registro de amplo debate acerca dos recursos e da manutenção e melhoria das políticas públicas da assistência social, momento em que foi informado que estavam trabalhando para o retorno das assembleias presenciais, mas sem especificar quais seriam as vantagens, já que a assembleia remota possibilitou maior participação social, ainda que de maneira tímida.

Ocorreu uma apresentação pelo subsecretário e tratou, dentre outros assuntos, do repasse às entidades informando que aquelas que fizeram a prestação de contas já receberam o repasse, informação que foi imediatamente contestada por um conselheiro, demonstrando a importância do CMAS no controle social.

Desenvolvendo o estudo, passa-se à análise da 286^a assembleia ordinária ocorrida em maio de 2022⁹⁰, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram nove conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

Ocorreu uma apresentação sobre a aplicação do saldo dos recursos de emendas parlamentares, com uma proposta de resolução que não foi aprovada pela plenária.

Após foram tratados de recursos de convênio, informando que se não forem utilizados estes recursos retornariam ao governo federal, e por isso foram aprovadas as resoluções para redistribuição dos recursos.

Convém destacar que, pela primeira vez no ano de 2022, ocorreu algo fundamental para um efetivo controle social, com o comparecimento dos conselheiros representantes da sociedade em maior número.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Também em maio de 2022, aconteceu a 135^a assembleia extraordinária⁹¹, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

⁹⁰ <https://drive.google.com/file/d/1I87-TPrxVvzXk2yOzPTOM5-qjGceg-fB/view>

⁹¹ <https://drive.google.com/file/d/12laOGmscofLtQ6anTcaD3xhKB26nuA3R/view>

Esta assembleia teve como pauta única a reutilização de emendas de incremento, com a apresentação da utilização dos recursos provenientes das emendas parlamentares e, após esta apresentação, foram expostos diversos questionamentos sobre a aplicação destes recursos, informando que primeiro é necessário identificar a origem dos problemas para depois buscar a alternativa de solução.

Assim, mais uma vez foi ratificada a importância do CMAS para o controle social e que os recursos financeiros não devem ser aplicados apenas da forma que a gestão deseja, mas sim observando critérios determinados que busquem a solução do problema.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Prosseguindo, passa-se à análise da 287^a assembleia ordinária ocorrida em junho de 2022⁹², e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

Foram apresentadas as ações da assistência social, informando que as metas foram 100% atingidas, inclusive as demandas emergenciais como quando ocorrem alagamentos.

Reduzindo ainda mais a inteligibilidade da ata, foi tratado de “interações colocadas no chat”, o que não possibilita identificar qual foi a interação e nem se foi algum tipo de participação e, por consequência, se usuário, profissional ou cidadão interessado.

Foi reiterada a questão das ausências injustificadas dos conselheiros representantes da sociedade, inclusive cobrando uma resposta deste problema que já havia sido levantado em assembleia anterior, e foi informado que cabe à entidade a substituição de seus representantes.

Apesar da importância do comparecimento dos conselheiros, mais uma vez o CMAS optou pela burocracia em detrimento da solução de problemas e encaminhou a discussão para outra reunião simplesmente por não estar na pauta.

Nesta assembleia ocorreu uma solicitação pelos conselheiros do CMAS com deficiência visual, que seria a aquisição de óculos especiais para melhor produção, ressaltando que este tema foi reiterado na assembleia ordinária ocorrida em agosto de 2023, ou seja, mais de um ano depois, um problema social relevante não foi

⁹² <https://drive.google.com/file/d/1bp9vGWCaGGMPfsVRQMoaIDcnXHFVOh-r/view>

resolvido com a desculpa de não ter recursos, mas havia recursos para uma conferência em hotel de luxo, com distribuição bolsas, além do sociável após cada palestra. Reiterando também que, segundo o Tribunal de Contas do Município, o CMAS deixou de utilizar R\$ 142.641,06.

Ocorreu uma participação social, via youtube, de uma ex-conselheira, requerendo a inclusão social no CMAS por meio de disponibilização de intérprete de libras. Como sempre, uma demanda que não foi discutida por não estar em pauta e apesar de sua importância, principalmente para um instituto participativo, até o presente momento não foi adotada.

Ainda em junho de 2022, aconteceu a 136ª assembleia extraordinária⁹³, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Essa assembleia ocorreu em razão do recebimento extraordinária de emendas parlamentares e necessitavam, de forma urgente, da aprovação de resolução pelo CMAS.

Foi destacado pelo assessor Jaime que o controle social ocorre via SIGTV, mas sem qualquer explicação do que seria, sendo necessário o auxílio do google para descobrir que SIGTV⁹⁴ é o sistema que atende ao § 5º do art. 46 da LDO para as emendas parlamentares que adicionam recursos a transferências automáticas e regulares.

Interessante observar que partiu do assessor Jaime o argumento da alteração legislativa para que o CMAS tome para si a competência de deliberar sobre a distribuição e equilíbrio dos recursos das emendas parlamentares, o que atenderia ao requisito da impessoalidade, mas não foi observado qualquer apoio dos conselheiros em ata, tão somente que a resolução foi aprovada por unanimidade.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Procede-se assim para a análise da assembleia seguinte, classificada como 288⁹⁵, ocorrida em julho de 2022, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram onze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

⁹³ <https://drive.google.com/file/d/1EEcSDJRBBWQMKjoY3PB9FeeXWtgWv6m1/view>

⁹⁴ <http://blog.mds.gov.br/fnas/comunicado-sigtv-no-04-2023/>

⁹⁵ https://drive.google.com/file/d/1X_shQHhFOpMHpDrD5uRaU0gb0Jt01ocD/view

Foi informado o procedimento de inscrição de entidades no Conselho, e tratou também do planejamento das reuniões das comissões locais e do calendário dos encontros.

Após, ocorreu uma exposição da execução orçamentária e financeira, tratando mais uma vez da falta de repasse, salientando mais uma vez na necessidade de solução judicial, que nunca é colocada em prática, e que dessa vez foi sugerido como solução uma carta aberta a ser disponibilizada no blog, entretanto, é importante ressaltar que este site é muito pouco acessado e não teria qualquer repercussão necessária a pressionar os órgãos competentes.

Mais uma vez foi tratado do problema das vans, o que é importante, pois as demandas devem sempre ser reiteradas até a solução do problema, mas também que sempre procure alternativas de solução para que o controle social seja eficiente, e que não fique apenas no campo das discussões.

Foram apresentadas as ações dos programas de transferência de renda e após os conselheiros fizeram diversos questionamentos sobre estas ações, tendo como resposta uma qualificação ao trabalho da gestão e uma crítica à imprensa na cobertura do trabalho da secretaria da assistência social.

Convém ressaltar que ocorreu uma grave exposição pelos conselheiros do problema de os valores serem insuficientes nos programas de transferência de renda e que estaria levando as pessoas a irem morar nas ruas, mas não se observou qualquer discussão em ata neste sentido.

Não foi observada participação social direta nesta assembleia.

Avançando, passa para análise da 289ª assembleia ordinária ocorrida em agosto de 2022⁹⁶, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram treze conselheiros representantes do governo e doze conselheiros representantes da sociedade.

A assembleia iniciou com a apresentação das ações na assistência social, inclusive das ações emergenciais em razão do frio pelo inverno, e sobre o planejamento estratégico, informando ainda a quantidade de atendimentos realizados no CREAS.

Após a apresentação, ocorreram importantes questionamentos pelos conselheiros, mas também ocorreu uma participação social direta, via youtube, sem identificação se era usuário, profissional ou cidadão interessado, e que gostaria de

⁹⁶ <https://drive.google.com/file/d/1uhfZwPOO2BcC9NN9Q8Ag2vtii7-erUOj/view>

saber se haveria alguma previsão para instalação de um albergue no complexo da Penha.

Foi informado que existem rodas de conversa com a participação tanto do CMAS e do Conselho municipal do direito da criança e adolescente e que tem como objetivo a criação conjunta de propostas.

O conselheiro Paulo Celso afirmou que a atual política da secretaria de habitação é ineficaz, pois o acolhimento não dá um local para residir e, por isso, não promove a dignidade que o indivíduo faz jus.

Após ocorreu uma fala preocupante, principalmente por ter vindo da Presidente do CMAS, que afirmava existir um limite no acesso e no atendimento das diversas políticas públicas, haja vista a diversidade de representação, quando o Conselho foi criado justamente para o que ocorresse maior diversidade de participação.

Foi tratado ainda sobre o projeto de lei que cria o SUAS municipal e foi informado que uma lei municipal que foi confeccionada pela CMAS e tratava da lei de benefício eventual foi anulada, por ação da procuradoria do município, porque é matéria de competência da União.

Ocorreram também a análise de temas burocráticos, como o repasse de verbas, reajuste de salário e concurso público, eventos da assistência social, além da análise de resoluções.

No fim da assembleia ocorreu mais uma participação direta, sem identificação, que gostaria de saber de como ocorre a atualização do CADSUAS, o participante não teve uma resposta da dúvida e foi pedido que entrasse em contato com a equipe do CMAS.

Segue-se à análise da participação social, agora com a ata da 290ª assembleia ordinária ocorrida em setembro de 2022⁹⁷, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram quinze conselheiros representantes do governo e treze conselheiros representantes da sociedade.

Foi feita uma apresentação da gestão do CMAS em relação ao ano de 2021, com a informação que foram observados os principais avanços, mas sem constar em ata quais seriam estes.

⁹⁷ <https://drive.google.com/file/d/1cIRzaJ5ISBV3p1rCTDgGq0h92PY7qWYC/view>

Também foi tratado das comissões locais, informando que haveria uma nova reunião para traçar as metas do ano de 2023, mas convém ressaltar que, até setembro de 2022, não consta em qualquer ata o trabalho realizado nestas comissões, principalmente para a participação social, com a informação das demandas sociais que são expostas e, por consequência, na busca de alternativas de solução.

Foi questionado pela Luciana Firmino como estava sendo discutido o corte no orçamento da assistência social para o ano de 2023, recebendo como resposta que o tema estava sendo discutido pelas comissões e com a gestão de “tudo o que envolve a política assistencial”, logo, nem mesmo quando há um interesse de saber como um problema está sendo discutido o requerente recebe uma resposta concreta, e como sempre a questão é transferida para as comissões.

Foi tratado que foi criado um conjunto de conselheiros responsáveis por discutir algumas temáticas do Conselho, mas apesar de constar que estaria aberta a participação de outros conselheiros, não informa como este conjunto foi criado, quais seriam os temas debatidos e, principalmente, que não há espaço para a participação social.

Também foi abordado o problema no financiamento do CENSO da população em situação de rua, apresentando também o cronograma do CENSO SUAS 2022.

Não foi observada participação social direta para exposição de demandas sociais.

Prosseguindo, segue para análise da 291ª assembleia ordinária ocorrida em outubro de 2022⁹⁸, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Foi informado que ocorreu uma reunião ampliada entre Conselhos estaduais e municipais, inclusive levando às experiências das comissões locais para debater e fomentar as políticas públicas.

Foi enaltecida a implementação destas comissões locais, informando que o CMAS do Rio de Janeiro foi o pioneiro, todavia, apesar de informar um debate sobre financiamento, mais uma vez não constou em ata quais seriam estas experiências das comissões locais, principalmente em relação à participação social e identificação de demandas sociais.

⁹⁸ https://drive.google.com/file/d/187i3lHma6LX3qJQ5DLu-yZ2FitD_cXbO/view

Foi tratado da falta de recursos para as ações futuras da assistência social, momento em que o CMAS retomou à lembrança da importância da participação social, e que deveria organizar um evento com a sociedade civil com o objetivo de criar um manifesto.

Foi tratado das capacitações para os conselheiros, principalmente para os ingressantes, para poder entender o funcionamento do CMAS e ter uma atuação instrumentalizada.

Ressalta-se ainda que é importante para a participação ter o entendimento do que ocorre, e por isso algumas palavras devem ser evitadas, como é o caso do verbo coadunar que poderia ser substituído por reunir ou juntar.

Foi informado que há uma metodologia de monitoramento da secretaria municipal de assistência social e que existem vários grupos de comissões no CMAS, e mesmo com a informação de se tratar de uma agenda ampla, não é destacado pelo Conselho a possibilidade de participação social neste Conselho, ao contrário, o que consta é a impossibilidade de reunião em razão de outros compromissos dos conselheiros.

Em razão da redução drástica dos recursos destinados ao financiamento da assistência social, o CMAS lembrou da importância da participação social e que seria urgente uma ação para dialogar com conselheiros, usuários e profissionais, mas esta lembrança ocorreu de forma genérica sem a definição de quando e como ocorreria.

Ocorreu uma participação somente para tirar uma dúvida do formulário do censo, e não foi observada participação social para apresentação de demandas sociais.

Já passando para as últimas atas a serem analisadas, passa-se para a 292ª assembleia ordinária ocorrida em novembro de 2022⁹⁹, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram catorze conselheiros representantes do governo e dez conselheiros representantes da sociedade.

Foram apresentadas as ações da coordenadoria de segurança alimentar, inclusive dando um histórico a partir do ano de 1970 até como ocorre a organização atualmente, além das políticas públicas realizadas pelo governo municipal.

⁹⁹ https://drive.google.com/file/d/1w6_miHELQjZYpdFm1VvRhE-1TJky3C8J/view

Demonstrando a importância do CMAS, foi levantada uma demanda social na utilização dos cartões fornecidos, informação que foi contestada pelo representante da gestão, sendo salientado também pelo conselheiro Edson que o município não possuía nenhum plano de segurança alimentar implantado, além de não ter qualquer observação das ações sociais promovidas por particulares no combate à fome.

Foi tratado do financiamento de passagem hospedagem e alimentação pelo CMAS para que um conselheiro participasse de um evento com o presidente eleito, Luiz Inácio Lula da Silva, mas sem constar quais seriam os benefícios que esta participação teria o potencial de produzir, inclusive diante do apontamento de tantas dificuldades financeiras que passava o CMAS, como simplesmente o material para o trabalho cotidiano.

Foi apresentado o plano de ação para cofinanciamento federal ao SUAS com um resumo do ocorrido no ano de 2022.

Foi observada participação social, via chat do youtube e apresentando uma demanda social, salientando que “é urgente desnaturalizar o custeio das ações com os recursos dos próprios trabalhadores e usuários.”

E finalizando a análise das atas deste estudo, examina a 293ª assembleia ordinária ocorrida em dezembro de 2022¹⁰⁰, e esta assembleia ocorreu remotamente, com quórum em primeira chamada e compareceram dez conselheiros representantes do governo e treze conselheiros representantes da sociedade.

A reunião iniciou com a apresentação do governo do plano municipal de educação permanente para o período 2022/2025, constando em ata apenas quais foram os pontos principais e sem especificar no documento como ocorreriam essas ações, não constando também as demandas dos usuários em relação ao processo educacional e, como sempre, teve a resolução aprovada sem maiores debates.

Após foram apresentados os procedimentos para o censo da população em situação de rua, como a validação do formulário e escolha da empresa, sem a importante informação dos valores para fiscalização da sociedade, informando também que já houve a aplicação, mas ainda sem o resultado. Uma conselheira perguntou se há alguma ação concreta para a população em situação de rua, e teve como resposta que vão aguardar o resultado do censo.

Quando tratado das comissões locais, reiterou a importância deste espaço para o controle social, todavia não apresentou uma demanda social sequer. Com

¹⁰⁰ https://drive.google.com/file/d/1INMtvYvM6liZZT3_c0oRTfx0GTPISob4/view

tantos problemas sociais existentes no município do Rio de Janeiro, mais uma vez não é apresentado em ata qualquer reivindicação da população local, nem mesmo a exposição de uma demanda dos usuários da assistência social, logo, se há participação social nestas reuniões, acaba sendo ineficaz.

Após tratou do recebimento de recursos para o CMAS e para a secretaria da assistência social, constando ainda outros assuntos burocráticos como a aprovação de resoluções.

Não foi observada qualquer participação social.

3.2.1 Resumo do ano de 2022

É possível indicar um avanço nas ações do ano de 2022 que foi um maior interesse dos conselheiros, tanto representantes do governo quanto representantes da sociedade, nas assembleias, o que possibilitou que as reuniões iniciassem em primeira chamada.

Por outro lado, permaneceu um comparecimento inferior dos conselheiros representantes da sociedade em relação aos conselheiros representantes do governo e a participação foi quase inexistente, onde foram abordados os mesmos problemas em relação ao repasse de recursos, sem indicar uma alternativa concreta para solução deste problema.

3.2.2 Análise do período entre os anos 2019 – 2022

A condução das ações do Conselho municipal de assistência social acaba por vincular demasiadamente este instituto à estrutura administrativa governamental, recepcionando uma influência desproporcional do ente estatal para o seu funcionamento, e conseqüentemente demonstrando não haver qualquer interesse por uma maior participação social.

Com a análise das atas nesses quatro anos, é possível observar que mesmo com a criação e funcionamento dos Conselhos municipais, a sociedade não organizada não consegue participar, ou tão somente visualizar, os resultados advindos deste modo de controle social, e acaba perdendo a sua finalidade de instrumento de consolidação democrática.

Apesar deste estudo analisar a falta de participação social dentro do Conselho, é preciso destacar a falta de participação dos conselheiros representantes da sociedade, tendo em vista que estiveram em número inferior em 19,30% das assembleias, principalmente após o início da pandemia.

No primeiro ano da análise, em 2019, os conselheiros representantes da sociedade estavam em maioria em 67% das assembleias, já em 2020, o primeiro ano da pandemia, o comparecimento caiu drasticamente e os conselheiros representantes da sociedade só estiveram em maioria em 6% das assembleias, continuando nos anos subsequentes quando em 2021 só estiveram em maioria em 13% das assembleias e em 2022 em apenas 17,65% das assembleias.

CONCLUSÃO

Inicialmente, diante da intenção principal deste trabalho de analisar a participação social dentro do Conselho municipal de assistência social do município do Rio de Janeiro (CMAS), destaca-se que todas as atas tiveram a mesma avaliação, verificando também, mas tão somente de forma acessória, as ações do CMAS e eventuais relações com as políticas públicas que constem registradas em ata das assembleias.

Desta maneira, a utilização do mesmo modo de avaliação ocorreu justamente para que o resultado avaliativo seja verdadeiro, possibilitando indicar alternativas de solução às falhas que foram observadas e assim promover impactos adequados, incrementando a atuação do CMAS.

Aqui convém ressaltar que há um árduo trabalho realizado dentro do CMAS podendo citar como exemplo a participação no plano municipal de assistência social, na lei de diretrizes orçamentárias, aprovar relatório de gestão, entre outros, e que

este trabalho procurou a análise de uma de suas vertentes, qual seja, o de instrumento participativo, para qualificar este instituto tão importante.

Destarte, é preciso atentar que os Conselhos municipais foram criados para serem participativos, e deve sempre cuidar para não se transformarem em um núcleo formador de uma nova elite burocrática, pois os representantes da sociedade civil, por mais bem intencionados que sejam, não têm a capacidade de abordar todos os problemas sociais existentes, cuidando também para não se tornarem em órgãos burocráticos para liberação de verbas públicas.

Todo Conselho gestor de políticas públicas tem a aptidão de aprimorar o exercício democrático, desde que ocorra uma abertura à participação social, possibilitando a inclusão de novos atores, colaborando com suas experiências de exclusão social, com novas ideias, novos argumentos, uma nova visão do problema e da alternativa de solução, ou seja, fortalecendo o processo legitimador da política pública.

Limitar o processo participativo das políticas públicas aos representantes sociais é criar um novo modelo excludente e que não valoriza uma ampla legitimação social nas decisões que os afetam, logo, o interesse público continuará subserviente aos interesses políticos, e também das entidades sociais, e assim originando uma nova elite, que até pode não ter poder financeiro, mas terá poder político.

Todavia, é natural que o interesse do governo seja tão somente apresentar a qualidade de suas ações, sejam elas adequadas ou não, para que estas sejam aprovadas pelo CMAS e assim possibilite o recebimento dos recursos, e, na análise das atas, observou-se que conselheiros não conseguiram contestar as ações do município adequadamente, como ficou evidenciado na 129ª assembleia extraordinária que aprovou as ações do governo, mesmo diante do apontamento da conselheira daquilo ser uma “vergonha”.

Considerando o poder do agir comunicativo, se ocorresse uma participação adequada nas ações do CMAS, quando diante de uma afirmação que classifica o documento apresentado como uma “vergonha”, a pressão social não permitiria a aprovação em assembleia de tal documento.

Em razão da falta de participação social, foram observadas diversas situações tidas como inadequadas, destacando os seguintes exemplos, como na 252ª assembleia ordinária em que houve a aprovação de parecer que os próprios

conselheiros indicaram não terem entendido e na 265ª assembleia ordinária que precisou ser encerrada por falta de quórum.

Democracia não é só votar a cada dois anos, muito menos ter 10 pessoas aprovando resoluções para o uso de centenas de milhões dos recursos públicos, mas sim ter a oportunidade de ponderar, discutir, expor suas perspectivas e opinar nas decisões políticas, para que esta seja uma construção coletiva e assim também democrática.

Os Conselhos gestores de políticas públicas não foram criados para satisfazer a burocracia no repasse de verbas, principalmente em seu modelo municipal, mas sim para ser um espaço participativo para que a população, sem distinção, possa ter alguma conexão com as decisões políticas e que o Estado ao menos ouça quais são as demandas sociais e, por consequência, ocorra maior efetividade nas políticas públicas.

Isso não significa que um Conselho deva ser um espaço que será dirigido indistintamente pela sociedade, inclusive por sua impossibilidade, mas que os conselheiros estejam tecnicamente e politicamente aptos para agir no Conselho, e que este espaço haja um amplo espaço participativo para que estes conselheiros tenham totais condições no agir político-estratégico, com maiores condições de terem resultados efetivos e com isso maior interesse da sociedade em participar deste instituto.

Um Conselho necessita de um forte apoio popular, pois suas sugestões não precisam ser adotadas pelo governo, além disso quando as demandas sociais não são apresentadas adequadamente, ou quando não há uma representação adequada, ocorre um desinteresse natural da população, já que não identificará o Conselho como um meio de solução dos problemas, inclusive quando os documentos disponibilizados não demonstram uma tensão mínima entre os conselheiros e o governo, já que são muitos os problemas sociais.

A análise das atas deixou evidente que o Conselho municipal está muito aquém em seu desígnio para uma adequada promoção da participação social, ressaltando, conforme consta no capítulo 2 deste estudo, que nem na eleição dos conselheiros representantes da sociedade, há um comparecimento adequado de cidadãos, logo, não possibilita a legitimação sequer de determinados segmentos da sociedade.

Além disso, a administração no modelo gerencialista do CMAS, focada no cumprimento de formalidades, não permite uma leitura adequada das atas produzidas em razão dos aspectos técnicos, prejudicando assim a inclusão da população usuária dos serviços de assistência social.

Enfatiza-se aqui a existência das comissões locais, que poderiam permitir uma participação social, sendo as atas das assembleias são os únicos documentos oficiais para analisar o exercício do CMAS, e mesmo tendo sido requerido, as atas das comissões locais¹⁰¹ e dos grupos de trabalho, caso existam, tais documentos não foram disponibilizadas.

Ainda assim, é preciso destacar, mesmo que esses documentos existam, na prática não produzem qualquer efeito, já que nas assembleias o máximo de referência às comissões locais era que as reuniões foram proveitosas, sem destacar nenhuma demanda social ou política pública necessária aos usuários.

O CMAS quando fala de controle social, com destaque aos usuários, deve ter como diretriz que este exercício vem da sociedade e não de determinada entidade que recebeu quatro votos, e mais, quando observado que uma entidade foi eleita com apenas quatro votos, o Conselho deveria fazer uma autocrítica de que está longe de ser um instituto participativo.

E as barreiras para uma adequada participação são as mais diversas, pois a barreira mais importante não depende do CMAS, que é a efetividade na solução das demandas apresentadas e no consequente engajamento social, por outro lado, outras barreiras precisam ser desmanteladas para que ocorra um fortalecimento do ciclo participativo.

Nenhum Conselho está imune à defesa de seus próprios interesses, e assim as entidades que se organizam e compõe o quadro de conselheiros podem acabar buscando benefícios suplementares em detrimento de outras demandas mais urgentes, como é o caso do município não ter vaga para acolhimento e determinado conselheiro estar preocupado com a pintura da fachada de sua entidade, o que pode ser evitado quando ocorre a participação social.

Assim, mesmo diante das alterações legislativas que serão propostas neste trabalho, o fortalecimento da participação social vai ocorrer quando do respeito à legislação atual que determina que as sessões do CMAS serão públicas e ampla divulgação, não havendo razão que todas as gravações das assembleias não

¹⁰¹ <https://cmasrio.blogspot.com/p/comissoes-locais.html>

estejam à livre disposição da sociedade, para a fiscalização do próprio Conselho, como já fazem outros Conselhos gestores.

É interesse de toda a sociedade que o CMAS se torne referência na participação social e, por consequência, obtenha maior probabilidade na solução das demandas sociais ou que ao menos tenha maior contribuição da formulação das políticas públicas, pois, por mais coletiva e de caráter indivisível que sejam as ações do CMAS e do governo, é preciso legitimar estas ações com as peculiaridades de cada grupo social.

Nestes quatro anos de análise, além da inferioridade quantitativa dos conselheiros representantes da sociedade, há também a necessidade de destacar a questão qualitativa, tendo em vista que os dados normalmente vinham do governo, e nas poucas oportunidades em que ocorreram uma participação social, o CMAS se eximiu da sua importância participativa, e não entendia a assembleia o momento oportuno para o debate.

Resta claro que a abertura mais ampla para a participação social também deve passar pela utilização de argumentos inteligíveis, ou seja, a utilização da linguagem técnica só deve ocorrer quando for imperiosa e ainda assim com uma explicação adequada para que qualquer cidadão possa consentir ou contestar.

E como este estudo não foi para analisar a eficiência do CMAS nas políticas públicas do município, mas sim a participação social dentro do instituto, foi apresentada a hipótese que não haveria uma adequada participação social no CMAS, restando a hipótese confirmada pela análise das atas.

As participações em assembleias foram quase nulas e as poucas participações que ocorreram quase sempre eram para tirar dúvidas, sem identificar se o participante era um usuário, profissional ou cidadão interessado, o que possibilitaria uma melhor análise desta participação.

Além disso, nestas raras oportunidades em que houve a participação popular com a apresentação de uma demanda, os conselheiros se apressavam em encaminhar o tema para alguma comissão, mesmo que o problema fosse grave, a exemplo do ocorrido na 259ª assembleia ordinária, e após não era noticiado o resultado deste encaminhamento, sendo este um dos testes da hipótese de falta de participação dentro do CMAS.

Portanto, além de não tratar do problema apresentado em assembleia com o encaminhamento para as comissões, nas reuniões subsequentes não era

apresentado se a demanda exposta foi resolvida ou menos discutida, ressaltando, mais uma vez, que nas assembleias não havia uma adequada apresentação do ocorrido pelas comissões locais, principalmente dos problemas sociais e, por consequência, enfraquecendo sua própria capacidade de mobilização popular.

Há ainda uma supervalorização do blog do CMAS como se fosse um meio adequado de comunicação com a sociedade, e em pleno ano de 2023 não foi possível localizar nenhuma rede social deste instituto, portanto o CMAS não tem a capacidade, ou até mesmo o interesse, de se comunicar com a sociedade, o que é mais uma barreira para a participação social, já que para participar é necessário que os usuários, profissionais e cidadãos tenha ciência de sua existência.

Conforme informado no capítulo 2 e 3, segundo o Tribunal de Contas do município do Rio de Janeiro, por meio do chamado TCMRJ-7144, no ano de 2021 o CMAS utilizou menos de 10% da despesa autorizada e no ano de 2022 utilizou apenas metade desta verba, o que seria de grande importância para a publicização e popularização do Conselho municipal.

Outro exemplo claro de que o CMAS precisa evoluir e sua qualidade de instituto participativo é a quantidade de participantes do processo eleitoral, pois enquanto o vereador mais votado do município do Rio de Janeiro obteve 86.243 votos¹⁰², na eleição dos conselheiros representantes do CMAS, o que mais recebeu votos foi na eleição para entidade, justamente por sua capacidade de mobilização e apenas 34 votos¹⁰³, e para representantes dos trabalhadores e usuários os mais votados receberam tão somente 5 e 6 votos¹⁰⁴, respectivamente.

Foi possível observar que tanto no governo Crivella quanto no governo do Eduardo Paes não ocorreram maiores interesses do poder executivo para um bom funcionamento do CMAS, ou que ocorra uma maior aproximação pelos usuários das políticas de assistência social, mas tão somente que tenham suas ações aprovadas pelo Conselho para que os recursos sejam liberados.

As legislações devem garantir liberdades iguais, possibilitando assim que os direitos humanos possam ser alcançados por meio da soberania popular e com o

¹⁰²

<https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/eleicoes/2020/noticia/2020/11/16/veja-os-veredores-eleitos-na-cidade-do-rio.ghtml>

¹⁰³ <http://cmasrio.blogspot.com/2021/09/resultado-da-eleicao-da-sociedade-civil.html>

¹⁰⁴

<http://cmasrio.blogspot.com/search?updated-max=2021-10-14T12:56:00-03:00&max-results=7&start=33&by-date=false>

uso discursivo público, ressaltando que o formalismo jurídico possibilita a desigualdade em seu objeto.

A própria complexidade da sociedade exige que o direito seja menos formal e mais maleável, todavia a própria política, em sua constante busca pelo poder, pode se aproveitar das lacunas naturalmente produzidas por esta maleabilidade.

Destarte, diante de todo o exposto neste estudo, entendendo o papel integrador que o direito dispõe, propõem-se algumas alterações legislativas para que todo Conselho municipal, principalmente o CMAS, possua uma maior participação social e concretize o seu propósito de aprofundamento democrático e legitimador das políticas públicas, conforme redações infra expostas:

Lei Municipal 2469/1996

Art.3º(...)

VI(...)

b) participação da comunidade, por meio de organizações representativas, ou diretamente por meio dos canais e procedimentos previamente estabelecidos, na formulação de políticas públicas e no controle de ações em todos os níveis;

art. 12(...)

parágrafo único – As sessões plenárias não ocorrerão quando não houver o mínimo de dez conselheiros representantes da sociedade civil.

Art. 14 - Todas as sessões do Conselho municipal de assistência social serão públicas e precedidas de ampla divulgação, sempre com transmissão via internet e que ficará disponibilizada permanentemente em seus canais oficiais.

Art. 14-A – O CMAS criará um canal de registro público de demandas sociais.

§1º - As demandas sociais registradas serão debatidas pelas comissões locais e seus resultados serão obrigatoriamente expostos em assembleia ordinária.

§2º - As demandas sociais serão reiteradas nas assembleias ordinárias subsequentes enquanto o problema persistir.

Art. 14-B – Em toda assembleia ordinária será oportunizada a participação social para exposição das demandas sociais, com análise subsequente dos conselheiros presentes.

Em relação ao regimento interno, sugere-se as seguintes modificações:

Art. 2º - (...)

XII - orientar e controlar, indicando prioridades para aplicação de verbas e recursos destinados à assistência, com base na participação social ocorrida nos canais oficiais;

XV – definir critérios e parâmetros de avaliação e gestão dos recursos, bem como do desempenho, impacto, eficácia e eficiência alcançados pelos programas e projetos aprovados, que deverá ser acompanhado da opinião de, no mínimo, 20% (vinte por cento) de usuários por evento.

XXII – (...)

§3º - A conferência definirá três problemas sociais prioritários com a definição de metas para os próximos dois anos;

§4º - Não haverá a convocação de nova conferência enquanto as metas definidas não forem atingidas.

Tendo em vista que só foi localizado o perfil no youtube como rede social, sugere-se um encaminhamento de ofício para o CMAS recomendando a criação de perfis em todas as redes sociais, propondo também que todas as assembleias tenham a transmissão na forma online, ainda que a reunião ocorra presencialmente, além de disponibilizar a gravação de todas as reuniões em seu perfil.

Logo, reitera-se que o objetivo na criação de institutos participativos é, como o nome já diz, a participação social e o exercício equitativo dos direitos de cidadania, e não a criação de novos modelos excludentes de representação, principalmente quando a população nem participa da escolha destes representantes.

REFERÊNCIAS

ABERS, R. N.; KECK, Margaret E. **Representando a diversidade?** Estado e associações civis nos Conselhos gestores. Disponível em https://www.academia.edu/1139293/Representando_a_diversidade_Estado_e_associa%C3%A7%C3%B5es_civis_nos_Conselhos_gestores. Acesso em: 10 fev. 2023.

AMARAL, C. T. G. do. **Democracia e participação na gestão pública:** Os Conselhos municipais de Saúde – Conquistas e desafios da cidadania brasileira na descentralização das políticas públicas como mecanismos de controle social. Andradina: Meraki, 2022.

ATIENZA, M. **As Razões do Direito** - Teoria da Argumentação Jurídica. 2. Ed. Rio de Janeiro: Forense universitária, 2014.

AVRITZER, L. **Teoria democrática e deliberação pública.** Lua Nova, nº 29, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/6yGJjCmtb8sVjXdxwLcfPtw/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. 2022.

_____. COSTA, S. **Teoria Crítica, Democracia e Esfera Pública:** Concepções e usos na América Latina. 2004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/dados/a/JXGzKBS85SLRcMbMq98brqf/abstract/?lang=en>.

Acesso em: 23 jul. 2022.

_____. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico.

In: Avritzer, L e Navarro, Z. (orgs.) **A Inovação Institucional no Brasil: o**

Orçamento Participativo. Disponível em:

https://www.academia.edu/3363593/O_or%C3%A7amento_participativo_ea_teor%C3%A1tica_um_balan%C3%A7o_cr%C3%ADtico. Acesso em: 13 set. 2023.

BENEVIDES, M. V. de M. **Cidadania e democracia**. Lua Nova, São Paulo, n. 32, p.5-16, 1994. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/ln/a/LTSGRTDqFD4X74DxLsw9Krz/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 25 out. 2023.

BERCLAZ, M. S. **Da injustiça à democracia: ensaio para uma justiça de libertação a partir da experiência zapatista** / Márcio Soares Berclaz; orientador: Celso Luiz Ludwig. – Curitiba, 2017. 729 p. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Paraná, Setor de Ciências Jurídicas, Programa de Pós-graduação em Direito. Curitiba, 2017

BETTINE, M. **Teoria do agir comunicativo de Jurgen Habermas: bases conceituais**. São Paulo: Edições Each, 2021.

BEZERRA, J. **Democracia ateniense**. Disponível em:

<https://www.todamateria.com.br/democracia-ateniense/> Acesso em: 20 jul. 2022.

BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade: por uma teoria geral da política**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e terra, 1987.

_____. **A Era dos Direitos**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 1992.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Disponível em

<https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>.

_____. **Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências

BUCCI, M. P. D. **Direitos humanos e políticas públicas**. São Paulo: Polis, 2011.

COELHO, V. S. R. P. **Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?** Disponível em

<https://assets.publishing.service.gov.uk/media/57a08cb6e5274a31e00013b6/Conselhos.pdf>. Acesso em: 28 fev. 2023.

COMPARATO, F. K. Ensaio sobre o juízo de constitucionalidade de políticas públicas. **Revista de Informação Legislativa**, nº 138. 1998. Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/364>. Acesso em: 24 jul. 2022.

CORNWALL, A. **Democratising engagement**: what the UK can learn from international experience. Londres: Demos, 2008. Disponível em: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/12609>. Acesso em: 13 mar. 2023.

DEMO, P. **Introdução à sociologia**. São Paulo: Atlas, 2002.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**: formação do patronato brasileiro. 5ª edição, Editora Globo, Rio de Janeiro, 2012.

FARIA, C. F. **Democracia deliberativa**: Habermas, Cohen e Bohman. Lua Nova, n°. 50, 2000. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/VH5sdwRWmTZFXm9dFYCzKDM/>. Acesso em: 28 out. 2023.

GASPARDO, M. **Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios**. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/eav/article/view/146438/140114>. Acesso em: 11 jul. 2022.

GAVENTA, J. **Triumph, deficit or contestation?** Deepening the deepening democracy debate. Londres: Institute of Development Studies, 2006. Disponível em: <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/4064>. Acesso em: 14 mar. 2023.

GERSCHMAN, S. **A Construção da Democracia**: algumas questões históricas e teóricas. In: A democracia inconclusa: um estudo da reforma sanitária brasileira [online]. 2nd ed. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2004.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

HABERMAS, J. **Direito e Democracia**: entre a factividade e a validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

_____. **Teoria da ação comunicativa**: Racionalidade da ação e racionalização social / Jürgen Habermas; tradução e apresentação por Luiz Rrpa. São Paulo: Unesp, 2022.

_____. **Teoria da racionalidade e teoria da linguagem**. Obras escolhidas de Jürgen Habermas, volume 2. Lisboa: ed. 70, 2009.

_____. **A inclusão do outro**. São Paulo: Loyola, 2002.

HELD, D. **Modelos de democracia**. Belo Horizonte: Paidéia, 1987.

HOLANDA, S. B. de. **Raízes do Brasil**. 17. ed. Rio de Janeiro: Olympio. 1984.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil**. Lua Nova, 2006. Disponível em

<https://www.scielo.br/j/ln/a/wWXJkHYQQSchPLkdb8XygFS/?lang=pt&format=pdf>. Acesso em: 05 março 2023

LÜCHMANN, L. H. H. **A representação no interior das experiências de participação**. São Paulo, 2007. Disponível em <https://www.scielo.br/j/ln/a/TyXHbPQ93yGm7Z7SSDrwc4f/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 03 mar. 2023.

MARQUES, L. R. **Democracia radical e democracia participativa**: contribuições teóricas à análise da democracia na educação. Educ. Soc., Campinas, vol. 29, n. 102, p. 55-78, jan./abr. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/H64DxzKzMpWtpTwnKSQPLrB/?format=pdf>. Acesso em: 27 Out. 2023.

MARTINS, M. F.; MARTINS, S.; OLIVEIRA, A. R. de; SOARES, J. B. **Conselhos Municipais de Políticas Públicas**: uma análise exploratória. Revista do Serviço Público, [S. l.], v. 59, n. 2, p. p. 151-185, 2014. DOI: 10.21874/rsp.v59i2.144. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/144>. Acesso em: 23 jun. 2023.

MIGUEL, L. F. **Impasses da accountability**: dilemas e alternativas da representação política. Revista Sociologia Política, Curitiba, 2005. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/jYssQtnjyqSTTbFQwnQw8YR/abstract/?lang=pt>. Acesso em :10 mar. 2023.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 3, 2008.

MONTESQUIEU, C. de S. Baron de. **Do espírito das leis**. Trad. Roberto Leal Ferreira. São Paulo: Martin Claret, 2014.

MOTA, R. K. B. **Concepções teóricas sobre accountability**. Disponível em: <https://eventos.ufu.br/sites/eventos.ufu.br/files/documentos/contufu2021.completo0078.pdf>Acesso em: 14 jul. de 2022.

OLIVEIRA, V. C. da S. e; PEREIRA, J. R.; OLIVEIRA, V. A. R. de. **Os Conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil**. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/vLVsXB6RxYmnyhrvny7FDp/?lang=pt>. Acesso em: 14 jul. de 2022.

OLSEN, J. P. **Accountability democrática, ordem política e mudança**: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia. tradução, Eliane Rio Branco. Brasília: Enap, 2018.

PAGANI, L. A. G. Fundamental rights, property and social function: the property's social function as the foundation of economic, political and social development. **MISES: Interdisciplinary Journal of Philosophy, Law and Economics**, São Paulo,

v. 7, n. 1, 2019. DOI: 10.30800/mises.2019.v7.1095. Disponível em: <https://misesjournal.org.br/misesjournal/article/view/1095>. Acesso em: 24 out. 2023.

PARSONS, T. **A estrutura da ação social**. Vol. I. Petropolis: ed. Vozes, 2010.

PAULA, A. P. de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

PINTO, C. R. J. **Espaços deliberativos e a questão da representação**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2004. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/CX8JH4p4qJrD4xddSwctrMq/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 08 mar. 2023.

PINTO, J. M. R. **A teoria da ação comunicativa de Jürgen Habermas**: conceitos básicos e possibilidades de aplicação à administração escolar. Paideia, Ribeirão Preto: FFCLRP-USP, 1995. Disponível em <https://www.scielo.br/j/paideia/a/xJGQv8nhmfczWSDkPvPxkxq/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 nov 2023.

PIRES, R.; VAZ, A. **Participação social como método de governo?** um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos Programas federais. Disponível em https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1707.pdf. Acesso em: 24 jul. 2022.

_____. **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação/organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. 5 ed. São Paulo: Cortez, 2008.

RIO DE JANEIRO (RJ) [Lei Orgânica (1990)] **Rio Lei Orgânica do Município**. - 2. ed. rev. e ampl. - Rio de Janeiro: Centro de Estudos da Procuradoria-Geral do Município, 2010. 224 p. Disponível em: https://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4126916/Lei_Organica_MRJ_comalt do205.pdf. Acesso em: 15 jan 2023.

_____. **Lei nº 2.469, de 30 de agosto de 1996**. Institui o Conselho Municipal de Assistência Social, define seus objetivos, fixa os princípios e diretrizes de sua atuação, dispõe sobre o seu funcionamento, e dá outras providências.

_____. **Lei nº 7.578, de 04 de outubro de 2022**. Institui o Sistema Único de Assistência Social do Município do Rio de Janeiro – SUAS RIO, e dá outras providências.

RODRIGUES, M. M. A. **Políticas públicas**. São Paulo: Publifolha, 2011.

RUBIM, T. A. **Políticas culturais, democracia e Conselhos de cultura**. Fernandes & Iuri Rubim, organizadores. Salvador: EDUFBA, 2010.

SANTOS, B. de S. **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 2002.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The semi-sovereign people**. New York: Holt, Rinehard, and Winston, 1960.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. Sao Paulo: Cengage Learning. 2010.

SOARES, E. Audiência pública no processo administrativo. **Revista de Direito Administrativo**, [S. l.], v. 229, p. 259–284, 2002. DOI: 10.12660/rda.v229.2002.46444. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46444>. Acesso em: 22 jul. 2022.

SOUZA, C. **Políticas Públicas**: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, 2006.

VALE, M. M. Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e a Democracia Deliberativa. **Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**, v. 31, p. 43-54, 2013.

WOLKMER, A. C. **Pluralismo Jurídico: fundamentos de uma nova cultura do direito**. São Paulo: Alfa Omega, 1997.