

**O processo de participação
no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo^o
(The Process of participation in the Social Assistance Municipal Council
in São Paulo)**

Leonel Mazzali^{*}
Eliane da Silva Cara^{**}

Resumo – Este trabalho tem por objetivos identificar o perfil de atuação dos representantes eleitos para o Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo e avaliar os seus condicionantes. A pesquisa foi desenvolvida em duas fases. A primeira fase centrou-se na identificação dos índices de presença e de manifestação dos conselheiros. Na segunda fase, foram efetuadas entrevistas com dois conselheiros de cada segmento representado (usuários dos serviços, trabalhadores do setor, entidades de assistência social e poder executivo). A pesquisa demonstrou que o segmento mais frágil é o dos usuários dos serviços. Os representantes dos trabalhadores do setor e das entidades de assistência social são organizados e debatem seus interesses em fóruns próprios e em instâncias públicas, imprimindo e direcionando boa parte das pautas. A força dos conselheiros do poder executivo torna-se patente quando se observa que as pautas mais importantes foram levadas por eles e houve empenho na deliberação destas. Finalmente, a existência de uma assimetria entre o poder executivo e a sociedade civil, associada ao controle de informações estratégicas e do orçamento público, evidenciou que o COMAS ainda não se transformou em uma arena de intermediação entre o governo e a sociedade civil.

Palavras-chave – Participação. Sociedade Civil. Conselho de Políticas Públicas.

Abstract – The study has as goals to identify the profile of action of the elected council members for the Social Assistance City Council of São Paulo and evaluate its conditionings. The research was developed in two steps. The first step was centered on the identification of the levels of presence and manifestation of the council members. On the second step, were performed interviews with two council members of each represented segment (users of the services, workers of the sector, entities of social assistance and the executive power). The research has shown that the most fragile segment is the service users. The representatives of the workers of the sector and of the entities of social assistance are organized and debate their interests in their own forums and in public instances, directing a good part of the subjects. The force of the council members of the executive power becomes patent when it is observed that the most important subjects were carried on by themselves and that there was effort from their part concerning the deliberation of these. Finally, the existence of an asymmetry between the executive power

^o Artigo recebido em 16.06.2007. Aprovado em 22.09.2007.

^{*} Professor doutor da Universidade São Marcos, São Marcos/SP, Brasil, no Mestrado Interdisciplinar em Educação, Administração e Comunicação.

E-mail: leonel_mazzali@uol.com.br.

^{**} Professora Mestre da Faculdade Paulista de Serviço Social de São Caetano do Sul, São Caetano do Sul/SP, Brasil e Assistente Social da Prefeitura Municipal de São Paulo.

E-mail: eliane854@terra.com.br.

and the civil society, linked to the control of strategic information and to the public budget, evidenced that the COMAS still has not yet transformed into an arena of intermediation between the government and the civil society.

Key-words – Participation. Civilian Society. Council of Public Policies.

Introdução

Sob a égide da Constituição de 1988, a década de 1990 se caracterizou pela regulamentação nacional de diversas políticas sociais, com a incorporação da participação da sociedade na sua gestão e controle através de conselhos. A criação e a disseminação dos conselhos municipais de políticas sociais resultaram da emergência dos ideais de reforma das instituições de governo local, tendo como uma das orientações centrais a criação de arenas de intermediação entre o governo e a sociedade civil.

Tanto pela força de sua institucionalização, como pelas diferenças com as experiências anteriores de interação entre governo e sociedade na definição de políticas sociais, é de fundamental importância investigar se os conselhos municipais estão sendo efetivamente utilizados como espaços de participação da sociedade civil. Nesse contexto, este trabalho tem por objetivos identificar o perfil de atuação dos conselheiros eleitos e avaliar os seus condicionantes, em particular, o grau de interesse-motivação dos agentes e os mecanismos que favorecem e potencializam a participação.

O foco na Política de Assistência Social se deve à alteração na sua concepção, rompendo com o paradigma do assistencialismo e definindo novas diretrizes nas relações de poder entre Estado e Sociedade Civil. A Assistência Social sempre foi tratada pelos governantes a partir de uma postura de tutela baseada no apadrinhamento, no favorecimento e nas ações assistencialistas. Essa postura foi amplamente combatida pelos movimentos sociais, em particular, face à necessidade de ampliar a oferta de serviços à população em situação de vulnerabilidade social.

Por sua vez, a escolha do Conselho Municipal da cidade de São Paulo como objeto de análise se deve aos inúmeros problemas sociais atrelados a uma população superior a 10 milhões de habitantes. Ademais, no município de São Paulo, o interesse em manter a ação assistencial sob a tutela da esfera do executivo apresentou-se como prática dos governantes até 2001, retardando a instituição do Conselho Municipal de Assistência Social (Lei 12.524 de dezembro de 1997 e decreto de regulamentação de dezembro de 1999) e, por consequência, a

participação da sociedade civil. O conflito de interesses postergou por quase duas gestões a regulamentação do Conselho e somente em maio de 2001 foi editado o Decreto 40.531 que instituiu o Fundo Municipal de Assistência Social. Vale destacar que São Paulo foi a última capital a instituir o Conselho e o Fundo Municipal de Assistência Social.

O trabalho está estruturado em oito seções. A primeira é introdutória. A segunda recupera a discussão teórica da participação e suas formas, tendo por base autores clássicos e contemporâneos. A terceira apresenta a trajetória da Política de Assistência Social no município de São Paulo, compreendendo o período caracterizado como “primeiro damismo” até a instituição do Conselho Municipal de Assistência Social. A quarta discute os procedimentos metodológicos. A quinta e a sexta analisam, respectivamente, o perfil de atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil e do poder executivo. A sétima discute a interpretação que os conselheiros fizeram da sua atuação. Finalmente, na oitava, algumas conclusões são indicadas e apresentadas possibilidades para futuras pesquisas.

1 A discussão teórica da participação e suas formas

Para O’Donnell (1999), um regime democrático se caracteriza, em primeiro lugar, pelo acesso às principais posições de governo por meio de eleições competitivas e, em segundo lugar, por um sistema legal que garante as liberdades e os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania. Para a efetividade do regime democrático, não basta a realização de eleições; é necessário um conjunto de liberdades que assegurem o exercício efetivo dos direitos de cidadania.

Se o sistema legal garante, do ponto de vista formal, o rol dos direitos civis, políticos e sociais imanentes à cidadania, o seu exercício efetivo depende da participação. Segundo Dias (2002, p. 80):

Em uma visão contemporânea, ou seja, inserida no universo da democracia representativa, a participação traduz-se pela capacidade dos indivíduos de influenciar as decisões políticas que são tomadas por seus representantes no âmbito do Estado. Tal influência pode ser medida em uma escala que vai desde a pressão política que se processa através de protestos da opinião pública até a incorporação de demandas populares pela via de canais institucionalizados de comunicação entre o Estado e a Sociedade Civil.

O tema da participação tem uma longa tradição na ciência política; dependendo da época e da conjuntura. Segundo Gohn (2001, p. 14), “aparece associada a outros termos,

como democracia, representação, organização, conscientização, cidadania, solidariedade, exclusão, etc.”

É no século XVIII que os estudos sobre a participação são introduzidos nas reflexões sobre a democracia e a cidadania. Nesse século (XVIII), a questão da cidadania estava vinculada, de um lado, à noção de direitos naturais imprescindíveis como liberdade, igualdade perante a lei e direito à propriedade e, de outro, à noção de nação (soberania nacional e divisão entre os poderes legislativo, judiciário e executivo). O cidadão é o homem esclarecido e independente de pressões para escolher seus representantes. As leis deveriam ser preparadas por uma comissão especial e a participação se define no âmbito do debate.

Rousseau (1997) permaneceu fiel à essência da antiga noção democrática e estabeleceu a participação como critério para a legitimidade do poder político. Assim, à sombra de pequenos Estados, os cidadãos se reuniram em assembléia a fim de definir a legislação fundamental que regularia sua convivência, chegando à unanimidade pelo caminho da “vontade geral”. Dentro da argumentação do autor, não havia espaço para a representação, considerada um mecanismo ilegítimo de constituição do poder; a soberania popular seria expressa autenticamente apenas através do envolvimento pessoal de todos os cidadãos.

Mill (1980), no século XIX, também retoma a tradição e identifica na participação política o caminho para o desenvolvimento moral dos indivíduos. No entanto, ao contrário de Rousseau, não rejeita a representação política, constituindo-se em um de seus principais idealizadores e defensores. Mill articula os mecanismos de representação política à valorização da atividade pública dos cidadãos, considerada como um caminho para o aprimoramento moral, produzindo resultados sociais satisfatórios.

Dentre os defensores contemporâneos de uma democracia participativa, merecem destaque Pateman (1970), Barber (1984) e Marquand (1988). Segundo esses autores, a qualidade da democracia pode ser medida a partir do nível de participação política. Os mecanismos representativos do Estado somente ganharão legitimidade quando, capazes de absorver os anseios populares, puderem ser controlados pelos cidadãos. Nesse sentido, o relacionamento entre as elites políticas e os cidadãos participantes é crucial para apreender os efeitos da participação sobre resultados políticos concretos. Estudar a participação política dos cidadãos significa também estudar seu relacionamento com as lideranças que ocupam postos oficiais, no Executivo e no Legislativo, e que possuem

instrumentos de poder necessários para transformar demandas populares em políticas públicas.

Para Dias (2002), a capacidade de influência dos cidadãos sobre os governantes pode ser verificada com base no grau de efetividade da participação, o qual pode ser avaliado sob dois ângulos distintos:

Por um lado, quando demandas populares defendidas por canais de participação transformam-se em políticas públicas, [...]. Por outro, a eficácia da participação tende a produzir um efeito *feedback*, pois estimula e reforça a participação dos indivíduos. Aumentada e fortalecida, a participação política tende a produzir efeitos ainda mais significativos sobre as decisões dos representantes, em função do aumento da pressão que é exercida sobre os mesmos (p. 85).

Partindo da concepção de Mill, a autora põe acento na participação como profícuo mecanismo de aprendizado político para o cidadão comum. No exercício da atividade política, os cidadãos teriam acesso privilegiado às informações acerca do funcionamento das instituições políticas, suas escolhas e seus resultados. A participação política teria como resultado, ainda, a atenuação da perspectiva individualista em prol da visão de um maior bem-estar coletivo (Dias, 2002, p. 86-87).

Nessa direção, o exercício continuado da atividade política desenvolve a capacidade e a responsabilidade dos cidadãos. Além disso, o aprendizado decorrente da participação política reforça a possibilidade de maior participação no futuro. Para Dias (2002, p. 91):

Este é o contraponto central às teorias elitistas que afirmam que a responsabilidade pelas decisões públicas deve recair exclusivamente sobre os representantes, por serem eles os mais interessados, os mais informados e, portanto, os mais capacitados para esse tipo de tarefa.

Nessa mesma linha, caminham os defensores contemporâneos do envolvimento direto dos cidadãos no âmbito do Estado representativo – Pateman (1970), Barber (1984) e Marquand (1988). Os autores reconhecem a falta de interesse e de informação do cidadão comum sobre os negócios públicos, porém negam o argumento da impossibilidade de se superar o individualismo e de se promover uma maior integração social. A participação é vista como uma escola política que irá desenvolver no cidadão não apenas o conhecimento do funcionamento institucional da democracia, mas também valores democráticos, como o da solidariedade social.

Essa argumentação inverte a proposição de Putnam (2005) de que o interesse público e o espírito participativo seriam critérios para a participação política, ou seja, o

grau de “cultura cívica” de uma comunidade serviria como indício de sua atividade política. Putnam conclui que o contexto social está relacionado à natureza da vida cívica, que denomina de “comunidade cívica”, caracterizada “por cidadãos atuantes e imbuídos de espírito público, por relações políticas igualitárias, por uma estrutura social firmada na confiança e na colaboração” (p. 31). Nessa abordagem, a cultura cívica é a expressão não apenas das regras de reciprocidade, mas da corporificação de sistemas de participação social, formados pelas associações da sociedade organizada, que representam uma forma de capital social. O capital social refere-se “a características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (Putnam, 2005, p. 177).

Para o autor, o contexto social está referido a uma realidade territorial definida, histórica e culturalmente, que pode determinar a configuração de diferentes culturas cívicas. Diferenças históricas podem determinar culturas cívicas diferenciadas, gerando diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais.

Ao contrário, os autores precedentes advogam “que a noção de bem público ou um sentimento comunitário podem ser adquiridos no exercício da própria participação” (Dias, 2002, p. 93-94). Ademais:

Os motivos que levam os indivíduos à participação podem ser, e na maioria das vezes são, de ordem privada, mas os efeitos de sua participação atingem a dimensão pública. É a própria interação social que permite ao indivíduo identificar no outro um associado em vez de um concorrente (p 94).

2 A trajetória da Política de Assistência Social no Município de São Paulo: do primeiro damismo à instituição do Conselho Municipal de Assistência Social

Aldaíza Sposati (2002, p. 37-38) enfatiza o histórico conservador da política de assistência social no município:

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

A autora aponta que a criação da CASMU – Comissão de Assistência Social do Município –, em 1951, visou responder aos problemas sociais da época, decorrentes do

salto populacional associado à migração de famílias do Nordeste. O referido órgão repassou para as entidades sociais o atendimento dos necessitados, “e deixou, com isso, de tornar claras suas responsabilidades no enfrentamento da grave situação de destituição dos trabalhadores, já existente na década de 1950. O modelo de subsidiariedade foi adotado na gestão social” (Sposati, 2002, p. 39).

Somente em 1972 o município criou um órgão com o *status* de secretaria, com a denominação de Secretaria de Bem-Estar Social (SEBES); suas atribuições focaram-se em convênios com empresas e com a Cia. Metropolitana de São Paulo, destinados à preparação de pessoal e, também, à instalação de vilas de habitação provisória e creches. Foi também criado o Programa de Atenção à População com Problemas de Subsistência, inicialmente terceirizado. No âmbito das Administrações Regionais, o serviço social foi criado em 1968 e, a partir de 1973, passou a ser denominado Unidade Regional de Desenvolvimento Comunitário (UDC).

Na gestão 1975-1978, o Prefeito Olavo Setúbal criou o Fundo Municipal de Atenção à População Moradora em Habitação Subnormal, e o setor habitacional da Coordenadoria da Secretaria das Administrações Regionais foi transferido para a Secretaria de Habitação. Houve um reposicionamento do órgão, que se voltou ao atendimento das reivindicações dos movimentos sociais.

Na administração Jânio Quadros (1985-1988), foram introduzidos programas de trabalho solidário e de geração de renda. A Coordenadoria voltou a ter o *status* de Secretaria e passou a ser denominada Secretaria Municipal do Bem-Estar Social.

Na administração Luiza Erundina (1989-1992), os programas voltaram-se à garantia da participação popular nos equipamentos públicos (creches, centros de convivência e serviços destinados a adolescentes e a idosos). De forma tímida, foram desenvolvidos programas integrados entre as secretarias do município, a exemplo dos mutirões habitacionais e das cozinhas e hortas comunitárias.

No governo de Paulo Maluf (1993-1996), quando a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) já havia sido promulgada, a Secretaria passou a ser denominada FABES (Secretaria Municipal da Família e Bem-Estar Social), sendo constituído um grupo de trabalho para apresentar proposta de criação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS). Esse grupo, no entanto, não obteve êxito e os técnicos deixaram de participar dos debates promovidos pelo legislativo municipal e sociedade civil.

Após a promulgação da LOAS, a Câmara Municipal de São Paulo, por intermédio da Comissão Especial de Estudos sobre Assistência Social, organizou o 1º Encontro

Municipal de Assistência Social, no período de 16 a 17 de dezembro de 1993, cujo resultado foi a constituição do Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo. A principal tarefa do fórum foi organizar a 1ª Conferência de Assistência Social e constituir fóruns regionais na cidade. Silva (2002, p. 20) frisa:

O Fórum da Assistência Social da Cidade de São Paulo, desde a sua criação, constitui-se num espaço aberto a todos os cidadãos interessados na discussão e defesa da política pública de assistência social e dos mecanismos de controle social, mas inclui também a participação de representantes do Legislativo Municipal, representantes de organizações de trabalhadores do setor, e mesmo de técnicos de órgãos governamentais da área de assistência social.

Por força da mobilização popular, em 1996, a Câmara Municipal aprovou o substitutivo da Lei de criação do Conselho Municipal; mas, em face da resistência do poder executivo, somente em 1º de janeiro de 1997 foi sancionada a Lei 12.524 de criação do Conselho e do Fundo Municipal. Finalmente, em dezembro de 1999, o Decreto 38.877 regulamentou o Conselho Municipal de Assistência Social, dando-se início à mobilização do Fórum Municipal, com o objetivo de preparar a eleição dos representantes da sociedade civil, envolvendo fóruns e pólos regionais de assistência social.

A representação da sociedade civil se deu por meio dos seguintes segmentos: entidades sociais, trabalhadores do setor e usuários dos serviços. Em 20 de março de 2000, sob a coordenação da Secretaria de Bem-Estar Social, 7.773 munícipes, de uma população de 10 milhões de habitantes, elegeram os dezoito membros da sociedade civil (nove titulares e nove suplentes). Os bairros que conseguiram maior representação foram: Capela do Socorro, Campo Limpo, Ipiranga, Vila Prudente, Mooca e Itaquera, localizados nas zonas Sul e Leste, regiões que abarcam maior população e grupos em situação de alta e altíssima vulnerabilidade social.

A composição do conselho se completou com a indicação de 18 membros (titulares e suplentes) representantes do poder executivo, compreendendo as seguintes secretarias: Assistência Social, Saúde, Educação, Governo, Habitação e Desenvolvimento Urbano, Finanças, Negócios Jurídicos, Administrações Regionais e Planejamento.

3 Procedimentos metodológicos

A pesquisa foi desenvolvida em duas fases: descritiva/quantitativa e exploratória/qualitativa.

A primeira fase apoiou-se na conceituação de Selltiz et al. (1974, p. 59): “Os estudos descritivos têm como objetivos apresentar precisamente as características de uma situação, um grupo ou indivíduo específico e/ou verificar a frequência com que algo ocorre ou com que está ligado a alguma outra coisa.”. Assim, buscou avaliar o perfil de atuação dos conselheiros representantes da sociedade civil e do poder executivo, tendo por referência os índices de frequência (presença) e de manifestação (uso da palavra). As fontes para obtenção dos dados foram os registros de presença e as atas das reuniões do Conselho, no período março de 2000 a dezembro de 2003, contemplando as fases de implantação e de institucionalização do COMAS.

O índice de frequência é o quociente entre a presença dos titulares e dos suplentes e o número total de reuniões realizadas anualmente. Da leitura das atas das reuniões sobressaiu a verificação da ocorrência ou não do “uso da palavra” por parte dos representantes. Considerando o número total de presenças às reuniões, o índice de manifestação expressa em quantas delas os representantes fizeram uso da palavra. Não se trata, portanto, do número de manifestações, mas da sua ocorrência.

A segunda fase teve por objetivo levantar potenciais fatores explicativos do perfil de atuação dos representantes da sociedade civil e do poder executivo. Trata-se de um estudo exploratório que, segundo Selltiz et al. (1974, p. 60), além de ter “como objetivo a formulação de um problema para investigação mais exata ou para a criação de hipóteses”, pode ter “outras funções: aumentar o conhecimento do pesquisador acerca do fenômeno [...]; o esclarecimento de conceitos; o estabelecimento de prioridades para futuras pesquisas [...]”. Para tanto, em junho de 2006, foram efetuadas entrevistas com dois conselheiros de cada segmento, tendo como focos os motivos que os levaram a participar do COMAS, a opinião sobre a frequência e as manifestações do entrevistado, a opinião sobre a frequência e as manifestações da representação dos usuários e do poder executivo e as deliberações consideradas mais importantes.

A escolha da entrevista como técnica de obtenção de dados se apóia em Selltiz et al. (1974, p. 267):

Numa entrevista – como o entrevistado e a pessoa entrevistada estão presentes no momento em que as perguntas são apresentadas e respondidas – existe a oportunidade para maior flexibilidade para a obtenção de informações; além disso, o entrevistador tem oportunidade para observar a pessoa e a situação total a que responde.

No âmbito do segmento dos usuários, os dois entrevistados foram eleitos pela Zona Leste e tiveram destaque nos índices de frequência e de manifestação. No segmento dos trabalhadores do setor, as duas entrevistadas foram eleitas pela Zona Leste; uma delas ocupou a presidência do Conselho. No segmento das entidades de assistência social, a primeira entrevistada foi eleita pela Zona Leste e ocupou a representação como suplente em dois mandatos; a segunda, eleita pela Zona Norte, ocupou a representação como titular.

No segmento dos representantes do poder executivo, a primeira entrevistada foi designada para representar a Secretaria de Assistência Social e a segunda foi indicada pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico.

4 O perfil de atuação dos representantes da sociedade civil

A Tabela 1 apresenta os índices de frequência e de manifestação dos conselheiros representantes do segmento dos usuários, no período 2000-2003.

Tabela 1 – Perfil de Atuação dos Representantes dos Usuários – 2000-2003

Ano	Presença (Total) (1)	Presença Média por Representante (2)	Reuniões (3)	Índice de Frequência (2)/(3)x100	Manifestação (Total) (4)	Índice de Manifestação (4)/(1) x 100
2000	95	15,8	29	54,6	22	23,1
2001	66	13,3	34	38,8	16	24,2
2002	64	10,3	29	35,5	23	37,1
2003	21	10,5	29	36,2	11	52,4

Fonte: Elaborada pelos autores

Como se percebe, tomando-se o comportamento do índice de frequência, entre 2000 e 2003, nota-se um esvaziamento do COMAS por parte dos conselheiros usuários. O maior índice de frequência foi de 54,60 %, em 2000, caindo acentuadamente nos demais anos. Merecem registro as diferenças na frequência entre os conselheiros do segmento. Em 2003, somente dois titulares frequentaram as reuniões; os suplentes não estiveram presentes. Em 2001, apenas um titular permaneceu durante todo o ano; dos suplentes, um frequentou até o mês de agosto e dois até o mês de novembro.

Entre 2000 e 2002, período em que ocorreu a primeira experiência de representação dos usuários dos serviços, observa-se que os índices de manifestação foram baixos. Em 2003, o índice médio de manifestação, ainda reduzido, apresentou crescimento expressivo, demonstrando um maior envolvimento dos representantes do segmento nos temas discutidos.

A Tabela 2 apresenta os índices de freqüência e de manifestação dos conselheiros dos trabalhadores do setor no período considerado, permitindo constatar uma espécie de sazonalidade. Em 2000, o índice de presença dos representantes do segmento foi expressivo, em 2001, caiu acentuadamente, voltando a subir, significativamente, em 2002, para atingir um nível reduzido em 2003.

Tabela 2 – Perfil de Atuação dos Representantes dos Trabalhadores do Setor – 2000-2003

Ano	Presença (Total) (1)	Presença Média por Representante (2)	Reuniões (3)	Índice de Freqüência (2)/(3)x100	Manifestação (Total) (4)	Índice de Manifestação (4)/(1) x 100
2000	117	19,5	29	67,2	54	46,1
2001	72	14,4	34	42,3	40	55,5
2002	121	19,8	29	68,3	44	36,3
2003	60	10	29	34,5	33	55

Fonte: Elaborada pelos autores

Com relação ao uso da palavra por parte dos representantes do segmento, de modo geral, consta-se um índice de manifestação relativamente reduzido. É curioso o fato de o índice apresentar um comportamento contrário ao índice médio de freqüência; quando a freqüência aumenta, a manifestação diminui, indicando que são somente alguns representantes do segmento que participam ativamente das reuniões do conselho.

A Tabela 3 apresenta os índices de dos conselheiros das entidades de assistência social no período considerado. Após apresentar elevados índices de freqüência entre 2000 e 2001, os representantes titulares reduziram de forma acentuada a sua presença, nos anos 2002 e 2003, situando-se próximos aos 40%. Se a freqüência caiu, a manifestação aumentou, demonstrando que o segmento se fez presente por meio do uso constante da palavra.

Tabela 3 – Perfil de Atuação dos Representantes das Entidades de Assistência Social – 2000-2003

Ano	Presença (Total) (1)	Presença Média por Representante (2)	Reuniões (3)	Índice de Freqüência (2)/(3)x100	Manifestação (Total) (4)	Índice de Manifestação (4)/(1) x 100
2000	121	20,2	29	69,5	62	51,2
2001	127	21	34	61,7	74	58,2
2002	101	14,3	29	49,4	59	58,4
2003	59	11,8	29	40,7	34	57,6

Fonte: Elaborada pelos autores

5 O Perfil de atuação dos representantes do poder executivo

Analisando o comportamento dos índices de frequência dos representantes do poder executivo, entre 2000 e 2003, a partir da Tabela 4, fica evidente uma espécie de esvaziamento do Conselho. Em 2000, dentre os representantes, a Secretaria Municipal de Assistência Social foi a que apresentou os maiores índices de presença. As demais secretarias apresentaram baixa frequência. Em 2001, houve cinco trocas de conselheiros e uma das secretarias não manteve o representante. Em 2002, somente sete representantes das secretarias participaram até o mês de novembro, fato que se repetiu em 2003.

No entanto, a análise dos índices de manifestação dos representantes do poder executivo revela que os conselheiros que freqüentaram as reuniões, de modo geral, representantes de quatro secretarias, participaram ativamente, fazendo uso constante da palavra.

Tabela 4 – Perfil de Atuação dos Representantes do Poder Executivo – 2000-2003

Ano	Presença (Total) (1)	Presença Média por Representante (2)	Reuniões (3)	Índice de Frequência (2)/(3)x100	Manifestação (Total) (4)	Índice de Manifestação (4)/(1) x 100
2000	232	12,7	29	43,7	78	33,6
2001	236	12,2	34	35,8	97	41,1
2002	186	10	29	34,5	63	33,8
2003	104	6,1	29	21,1	44	42,3

Fonte: Elaborada pelos autores

6 A atuação no COMAS da perspectiva dos conselheiros da sociedade civil e do poder executivo

Sob a perspectiva do interesse/motivação para integrar o COMAS, os dois entrevistados tinham interesse em conhecer e aprofundar a discussão sobre a política de assistência social, no entanto, um deles explicitou uma motivação de ordem pessoal:

Um dos fortes motivos que me levou ao Conselho Municipal de Assistência Social foi a minha busca para a compreensão para o que caracteriza o social, o que é o social, o que era o social na época em que eu não tinha esse entendimento. E até por que na minha companheira, a minha esposa, uma pessoa que porta a deficiência auditiva, tenho tentado entender quais os direitos estavam disponibilizados para ela e em que contexto social isso se dava.

No segmento dos trabalhadores do setor, nas palavras das entrevistadas:

O motivo foi a integração das políticas, de pensar numa universalidade e verificando que não é suficiente tratar especificamente da criança, mas olhando o “leque” da família e todas as demandas que esta política traz. Em primeiro lugar, era um momento histórico que a gente estava vivendo e, como assistente social, eu me engajei muito nessa luta. [...] quando eu comecei a participar do Fórum da Zona Leste, eu fiquei muito interessada e comecei a me manifestar e mostrar interesse.

No segmento das entidades, ambas as conselheiras entrevistadas viveram um processo histórico de participação, voltando suas ações à Política de Assistência Social. Nas palavras de uma das entrevistadas:

A minha candidatura foi uma indicação natural das organizações e movimentos da Região Norte e apoio de organizações de outras regiões como a Oeste e Sul, podendo destacar alguns períodos fortes da minha atuação em prol da assistência social: década de 80 a 90.

Ao se manifestar sobre a sua frequência às reuniões, um dos entrevistados do segmento dos usuários dos serviços enfatizou as dificuldades de conciliação entre as atividades no trabalho e o COMAS. O local em que trabalha não está diretamente vinculado à política e não há liberação para a participação no conselho; no entanto, vale registrar a seguinte observação: “Esse segmento de usuários é muito difícil de participar, de mobilizar a pessoa”. O outro entrevistado enfocou a dificuldade dos usuários em compreender o contexto que cerca o conselho, bem como perceber a importância da representação para o segmento. Acrescentou, ainda, a baixa representatividade dos conselheiros, considerando o tamanho e a diversidade de regiões que caracterizam a cidade de São Paulo.

Com relação aos reduzidos índices de frequência dos conselheiros representantes do poder executivo, a explicação apontada pelos entrevistados do segmento dos usuários está no desinteresse:

A gente observava muito que, às vezes, os representantes do governo iam mais para cumprir o papel de ir lá, sentar, marcar posição, marcar presença e, muitas vezes, eles nem faziam intervenções, porque as decisões eram tomadas em outro local, não ali no Conselho. O próprio governo que tomava as decisões. Também vejo que, muitas vezes, com certeza, eles não estavam autorizados a fazerem propostas, a fazerem intervenções.

Para as entrevistadas do segmento dos trabalhadores do setor, a redução da sua frequência às reuniões esteve atrelada à desmotivação e às dificuldades de conciliação com as atividades de trabalho. Reproduzindo as palavras das entrevistadas:

Caiu devido à falta de resultados, houve muitas dificuldades para a gente se apropriar de documentos, de conhecer sobre a política, de ter a participação dos representantes governamentais. E por essa falta de subsídios, os trabalhos eram sempre truncados, não traziam motivação, nenhum resultado, nenhuma expectativa.

Eu acho que tem a ver com a dificuldade da liberação. O trabalhador dentro do COMAS é alguém que trabalha e tem as suas atividades. É muito conflitante para a gente também o dia-a-dia, deixar de fazer e estar lá presente. [...].

Para as entrevistadas, os conselheiros representantes dos usuários enfrentam dificuldades associadas à falta de capacitação e de recursos financeiros, além de não terem respaldo de organizações que possam subsidiá-los. Uma delas ressaltou que há necessidade de maior valorização da participação desse segmento e de uma previsão de recursos no próprio Fundo Municipal.

Com relação ao fato de os conselheiros do poder executivo terem apresentado baixíssimos índices de frequência às reuniões, ambas as entrevistadas enfatizaram os interesses e as motivações diferenciadas entre os representantes do poder público e os da sociedade civil, em especial, no compromisso com as atividades do conselho. Nas palavras de uma das entrevistadas:

Essas pessoas eram nomeadas pelos seus secretários, não tendo nenhum conhecimento do papel, do significado do conselho. Então, não têm nenhum tipo de compromisso; vão lá por obrigação e ainda sempre priorizam as suas tarefas internas da secretaria do que cuidar do conselho.

As entrevistadas conselheiras representantes do segmento das entidades do setor apontaram as dificuldades de interlocução com o gestor da política de Assistência Social como fatores que desestimulam a sua presença nas reuniões do COMAS:

A gente se sente desmotivada porque muitas vezes não é aquilo que nós gostaríamos que acontecesse; a gente às vezes vê muito o lado nosso de executores na política de assistência social e a gente sempre dá aquele embate com o gestor.

As entrevistadas apontaram para as dificuldades relacionadas à precariedade financeira dos conselheiros representantes dos usuários, acentuando, no entanto, o despreparo desses conselheiros para o exercício de suas funções:

Eles vêm para o COMAS e não sabem nada, desconhecem a política, se sentem perdidos naquelas discussões, e isso muitas vezes atrasa até mesmo as próprias discussões, não por culpa deles, mas porque eles desconhecem.

Para as conselheiras entrevistadas, os baixos índices de frequência dos representantes do governo estão associados ao “distanciamento” do COMAS por parte da maioria das Secretarias e, conseqüentemente, ao desconhecimento da Política de Assistência Social por parte da maioria dos representantes indicados. Uma das entrevistadas ressalta que os representantes do governo agem “em bloco”:

Os representantes do governo têm uma reunião própria deles antes de irem para o conselho; isso sempre foi assim, quando é do interesse deles eles votam em bloco.

No que se refere ao “uso da palavra”, na opinião de um dos entrevistados do segmento dos usuários dos serviços, os usuários ficam “constrangidos” perante os demais conselheiros, tendo em vista, de um lado, o maior poder de argumentação e conhecimento dos assuntos debatidos e, de outro, a timidez e o receio de fazer uma intervenção. Nas palavras do entrevistado:

Esse segmento de usuários é um segmento assim, que as pessoas, muitas delas, não atuam no dia-a-dia da vida política da cidade e, às vezes, têm dificuldade de entender o processo. Muitas vezes, as pautas, se você não participa da coordenação executiva, você fica sabendo da pauta na hora, né? Aí você tem dificuldade de entendimento do assunto, de fazer uma fala por timidez, receio de fazer uma intervenção.

Ressalta, no entanto, a importância da aprendizagem:

Então, muitas vezes, a gente procurava escutar um pouco mais, aprender, conhecer um pouco mais para depois ir fazendo as intervenções nesse processo.

Nessa direção, destaca-se a preocupação com a capacitação dos conselheiros, por parte do entrevistado, com manifestação registrada em ata de reunião do COMAS. Além da capacitação, os principais temas abordados pelos entrevistados nas reuniões foram: participação em comissões; falta de consenso entre os conselheiros do governo e os

representantes da sociedade civil; orçamento da Assistência Social, Fundo Municipal de Assistência Social, Conferência Municipal de Assistência Social e interface entre políticas.

Com relação à participação em comissões, vale registrar a seguinte colocação:

A gente percebia que, muitas vezes, os usuários eram excluídos das comissões. Muitas vezes não tinha nem a oportunidade de participar; então, sempre que a gente tinha oportunidade, a gente estava cobrando isso.

Quanto à preocupação com o Fundo Municipal de Assistência Social:

Não adianta nós discutirmos políticas se não tiver recurso para fazer. [...] a gente percebia assim que não havia interesse por parte do poder público de colocar dinheiro no fundo. [...]; se estamos discutindo a política em uma ponta, na outra ponta tem que ter o dinheiro, [...].

Na visão dos dois entrevistados do segmento dos usuários, os representantes dos trabalhadores do setor e das entidades de assistência social utilizaram intensamente o espaço do Conselho. Por estarem atrelados à política de financiamento da Assistência Social do Município e por serem funcionários de entidades sociais,

estavam mais preparados para fazer o debate político com representantes do governo; eles tinham mais tempo, tinham mais formação, conheciam o problema e a política.

Ainda, no que se refere ao processo de manifestação dos conselheiros, as duas entrevistadas do segmento dos trabalhadores do setor chamaram a atenção para a necessidade de clareza e de conhecimento dos assuntos em pauta, ressaltando a importância do “preparo” do conselheiro:

As pessoas vão e muitas vezes são eleitas porque alguém gosta, porque é uma pessoa boa, tem idoneidade, mas isso só, a meu ver, não basta; tem que ter alguns critérios de conhecimento. A gente tem que ler muito, a gente tem que dar opiniões, a gente tem que fazer posicionamento, a gente tem que estar representando o conselho nos espaços públicos.

Nesse sentido, o envolvimento na prestação dos serviços de assistência social permite às representantes dos segmentos dos trabalhadores do setor e das entidades conhecerem com maior profundidade as pautas relacionadas à gestão e à execução desses serviços. Ambos os segmentos, portanto, tem possibilidade de participar do debate com maior poder de argumentação, conforme a visão de uma das entrevistadas:

Além de uma capacitação, de uma visão política, uma preparação política para o exercício deste papel, os membros das organizações sociais são pessoas que têm um engajamento [...].

Os principais temas abordados pelas entrevistadas do segmento dos trabalhadores do setor foram: esvaziamento das comissões temáticas; capacitação dos conselheiros; interface entre as várias políticas sociais; visibilidade do COMAS e registro das entidades sociais. Quanto à interface entre políticas sociais:

Percebi que o Conselho por si só, o Conselho isolado não daria conta do tamanho da demanda e do desafio e da amplitude que é a política da assistência social. Então, é fundamental o trabalho em rede, o cruzamento com outras secretarias, com outras políticas [...].

Na visão das entrevistadas do segmento das entidades do setor, o fato de as entidades executarem os serviços de Assistência Social possibilita o aprofundamento de conhecimentos da Política de Assistência Social e, por conseqüência, maior poder de negociação dos conselheiros do segmento junto ao COMAS:

Nós somos os executores desta política de assistência social [...], então, quando nós vamos para um debate destes, a gente não vai com a teoria, a gente vai com a prática.

Apesar dos baixos índices de manifestação dos representantes do segmento dos usuários, ocorreu, na visão de uma das conselheiras entrevistadas, uma melhora na qualidade da participação, um aprendizado:

[...] de ouvir e freqüentar, aprenderam um pouco mais, e viram que eles também têm que se capacitar; de lá para cá os movimentos dos usuários, de população de rua, fóruns de população de rua e tudo mais, isso aí cresceu muito; então isso aí é importante, porque eles começaram a ver que eles também deveriam estar atentos à legislação, que isso implicaria diretamente neles.

Dentre as principais preocupações dos representantes do segmento das entidades sociais, destacam-se: capacitação dos conselheiros, apoio do governo às entidades de assistência social e Fundo Municipal de Assistência Social.

Quanto à preocupação atrelada à capacitação dos conselheiros:

As pessoas vão para dentro do conselho com muito boa vontade; são ótimas pessoas, mas isso só não basta. Nós precisamos qualificar porque tem que conhecer leis e decretos.

As entrevistadas representantes do poder executivo enfatizaram que a participação do governo no COMAS é mais forte por parte de algumas Secretarias como Saúde, Educação e Finanças. A última em função do Fundo Municipal. As demais secretarias:

[...] ficam meio orbitando. Eu acho que ainda não está claro nessas secretarias o papel do conselheiro neste fórum.

No que diz respeito à participação dos representantes do segmento dos usuários:

Eles ainda imprimem na participação levar questões de interesse pessoal que bate mais diretamente com a situação deles. Eu sinto que eles têm uma dificuldade de discutir as coisas de uma forma mais ampla, em um contexto maior [...].

As entidades de assistência social são vistas como um segmento altamente organizado, com objetivos bem definidos em relação ao poder público (a partir da proximidade da população usuária).

As principais preocupações das entrevistadas foram: normatização do Conselho, capacitação dos conselheiros, operacionalização do Fundo Municipal de Assistência Social, avaliação dos recursos orçamentários disponibilizados para o Fundo, com a fiscalização do Conselho.

Considerações finais

A pesquisa demonstrou que o segmento mais frágil no Conselho Municipal de Assistência Social de São Paulo é o dos usuários dos serviços. Os baixos índices de frequência e de manifestação estão associados às situações que envolvem condições de sobrevivência, grau de escolaridade, desconhecimento da política e da gestão municipal e, conseqüentemente, pouca articulação social e política.

A representação é solitária, na maioria das vezes, como pessoa física e não como delegado do segmento, dificultando a criação de um espaço próprio de discussão de propostas. Nota-se, ademais, que os representantes se sentem intimidados perante os demais conselheiros por não enxergarem o Conselho como espaço de relações igualitárias. Na verdade, essa percepção é uma reprodução das distâncias sociais presentes na sociedade.

O baixo grau de instrução é uma barreira ao debate com maior profundidade das pautas, em especial nas questões relacionadas ao orçamento e à legislação. No entanto,

ficou patente que o exercício da participação é um importante instrumento de aprendizado, seja pelo auxílio prestado pelos representantes dos outros segmentos, na interpretação e discussão das pautas, seja pela ampliação da visão dos canais institucionais de participação, no decorrer do tempo.

Com relação aos trabalhadores do setor e das entidades de assistência social, os índices de frequência e de manifestação dos representantes comprovam uma participação ativa nas reuniões, de forma a imprimir e a direcionar boa parte das pautas e das discussões. Os dois segmentos são organizados e debatem seus interesses em fóruns próprios e em instâncias públicas. Os conselheiros representantes das entidades, por serem os prestadores dos serviços, conhecem a política de assistência social e, portanto, têm maior poder de negociação no COMAS. Os representantes dos trabalhadores do setor demonstraram expressivo conhecimento da política de assistência social e capacidade de argumentação, face à longa experiência adquirida na execução dos serviços de assistência social.

O orçamento da assistência social e a estrutura do COMAS foram os temas mais discutidos pelos representantes dos segmentos das entidades e dos trabalhadores do setor, deixando evidente a busca da ampliação do seu poder de decisão na Política de Assistência Social. Nas discussões envolvendo convênios e recursos financeiros, os dois segmentos defendem propostas semelhantes, havendo pontos de convergência no que se refere aos avanços da política e à defesa dos interesses. Tal fato é percebido pelos representantes dos usuários dos serviços e pelos representantes do poder executivo, que visualizam um maior poder de negociação nas discussões do Conselho por parte desses segmentos.

Com base na sua posição, os conselheiros das entidades e dos trabalhadores do setor incluem em suas reivindicações propostas de interesse dos usuários dos serviços, as quais deveriam ser defendidas por estes. Face à fragilidade dos representantes do segmento dos usuários, tornam-se alvos fáceis de cooptação pelos demais conselheiros da sociedade civil, dificultando, em parte, os avanços do processo de participação na Política de Assistência Social. Nesse sentido, fica evidente a necessidade de maior investimento na capacitação dos conselheiros usuários, assim como a busca, por parte do segmento, de alternativas que lhe garantam recursos e favoreçam uma participação mais efetiva.

A ativa participação dos representantes dos segmentos das entidades e dos trabalhadores do setor, fruto do maior conhecimento da estrutura e do processo de gestão municipal, não se mostrou, no entanto, suficiente para garantir uma relação igualitária nas

decisões do Conselho, havendo predomínio da aprovação das pautas de interesse do poder executivo. Os temas direcionados pelo poder executivo, sem subsídios para o devido aprofundamento, ocasionaram muitas discussões e morosidade, desmotivando os conselheiros representantes da sociedade civil.

Os representantes do poder executivo apresentaram os índices de frequência mais baixos em todo o período de análise, caracterizando, de modo geral, pouco interesse na atuação do conselho. Esse procedimento foi mais evidente na representação das secretarias que têm pouca interface com a Política de Assistência Social. Nesse sentido, apesar da Assistência Social ser de fato uma política de seguridade social e que deve comandar as ações assistenciais desenvolvidas em outras políticas públicas, observou-se que não houve valorização do Conselho Municipal pelo conjunto dos conselheiros do governo. Tal fato está associado ao processo de indicação dos conselheiros representantes do poder executivo. A indicação é feita pelos Secretários Municipais, caracterizando-se, muitas vezes, por uma “representação de obrigação”.

Os conselheiros mais atuantes foram os representantes da Secretaria de Assistência Social e os das secretarias que possuem alguma interface com a Política de Assistência Social, como as Secretarias de Finanças, Saúde, Educação e Subprefeituras. A força dos conselheiros do poder executivo torna-se patente quando se observa que as pautas mais importantes foram levadas por eles e houve empenho e direcionamento de seus representantes na deliberação destas. Denota-se que os conselheiros do governo participaram de forma intensa quando as pautas eram de interesse do segmento, condicionando o processo decisório do Conselho.

Em síntese, fica patente a existência de uma assimetria entre o poder público municipal e a sociedade civil. Essa assimetria demonstra que somente o aparato legal não foi suficiente para romper com o predomínio do poder executivo municipal, detentor de informações estratégicas e controlador do orçamento público. Para que o COMAS se transforme em uma arena de intermediação entre o governo e a sociedade civil, é de fundamental importância a reconstrução das relações internas, a partir do acesso às informações e da apropriação de conhecimento para o debate das pautas por parte de todos os conselheiros da sociedade civil. Ademais a participação dos representantes do segmento dos usuários deve ser incentivada por meio de um processo de capacitação e de valorização da frequência e da manifestação nas reuniões do Conselho.

Abre-se, assim, o espaço para futuras pesquisas. Em primeiro lugar, aprofundar a análise do perfil dos representantes do segmento dos usuários, no sentido de identificar

agentes com potencial de articulação e de aglutinação de interesses. Em segundo lugar, investigar o processo de eleição dos representantes do segmento, avaliando a sua representatividade e, de modo particular, o interesse dos usuários dos serviços em constituir uma participação no conselho. Em terceiro lugar, analisar a “capacidade de participação”, tendo por referência a proposição de Houtzager et al. (2004, p. 26):

A capacidade de participar está condicionada pela história da construção dos atores, pelas suas relações com outros atores (do Estado ou do universo das organizações civis) e pelo âmbito das instituições políticas em que essas relações são negociadas.

Referências

- BARBER, B. *Strong democracy: participatory politics for a new age*. Berkeley: University of California Press, 1984.
- DIAS, Márcia Ribeiro. *Sob o signo da vontade popular: o Orçamento Participativo e o dilema da Câmara Municipal de Porto Alegre*. Belo Horizonte: Editora UFMG; Rio de Janeiro: IUPERJ. 2002. 305 p.
- GOHN, Maria da Glória. *Conselhos Gestores e participação sociopolítica*. São Paulo: Cortez Editora, 2001.
- HOUTZAGER, Peter P. et al. Atores da sociedade civil e atores políticos: participação nas novas políticas democráticas em São Paulo. In: AVRITZER, Leonardo (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 215-255.
- MARQUAND, D. *The unprincipled society: new demands and old politics*. Londres: Fontana, 1988.
- MILL, J. Stuart. *Considerações sobre o governo representativo*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1980.
- O'DONNELL, Guillermo. Teoria democrática e política comparada. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 4, p. 577-654, 1999.
- PATEMAN, Carole. *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press. 1970.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Tradução de Luiz Alberto Monjardim. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2005.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. *O contrato social*. Rio de Janeiro: Ediouro, 1997.
- SELLTIZ, Claire et al. *Métodos de pesquisa nas relações sociais*. Tradução de Dante Moreira Leite. 3. ed. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1974.
- SILVA, Márcia Santos. *O Conselho Municipal de Assistência Social na Cidade de São Paulo*. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2002.
- SPOSATI, Adailsa. *A política de assistência social na cidade de São Paulo*. 2. ed. São Paulo: Polis/PUC-SP, 2002.