



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CAMPUS I
PROEAD – PRÓ-REITORIA DE ENSINO MÉDIO TÉCNICO E
EDUCAÇÃO A DISTÂNCIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

EURISTÂNIA TRAJANO TEÓFILO DE LIMA

**CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a experiência do
controle social na assistência no município de Queimadas – PB**

**CAMPINA GRANDE – PB
2016**

EURISTÂNIA TRAJANO TEÓFILO DE LIMA

**CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a experiência do
controle social na assistência no município de Queimadas – PB**

Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Área de concentração: Gestão Pública

Orientador: Prof. Dr. José Marciano Monteiro.

**CAMPINA GRANDE – PB
2016**

É expressamente proibida a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano da dissertação.

L732c Lima, Euristânia Trajano Teófilo de.
Controle social na política de assistência social [manuscrito] :
a experiência do controle social na assistência no município de
Queimadas - PB / Euristânia Trajano Teófilo de Lima. - 2016.
52 p.

Digitado.
Monografia (Gestão Pública) - Universidade Estadual da
Paraíba, Pró-Reitoria de Ensino Médio, Técnico e Educação à
Distância, 2016.

"Orientação: Prof. Dr. José Marciano Monteiro, Ciências
Sociais/UFCG".

1. Assistência social. 2. Controle social. 3. Conselho
municipal. 4. Participação social. I. Título.

21. ed. CDD 361.3

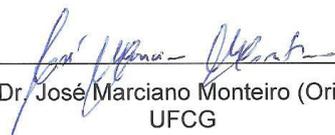
EURISTÂNIA TRAJANO TEÓFILO DE LIMA

CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: a experiência do controle social na assistência no município de Queimadas – PB.

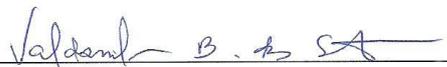
Monografia apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Estadual da Paraíba, como requisito parcial à obtenção do título de Especialista em Gestão Pública.

Aprovada em: 03 / 06 / 2016

Banca Examinadora



Prof. Dr. José Marciano Monteiro (Orientador)
UFCG



Prof. Dr. Valdonilson Barbosa dos Santos (Examinador)
UFCG



Prof. Dr. Paulo César Oliveira Diniz (Examinador)
UFCG

Ao meu amigo Everaldo Barbosa (In Memoriam), por me considerar como filha, pelo carinho, amizade e dedicação dispendidos a mim e a minha família durante todos os anos que viveu ao nosso lado, DEDICO.

AGRADECIMENTOS

- ✓ A Deus por me manter de pé, firme e forte, apesar dos obstáculos no meu caminho;
- ✓ Aos meus pais, meus irmãos e meu marido pelo amor e apoio incondicional;
- ✓ A minha amiga Cilânea pelo incentivo e amizade sincera;
- ✓ Ao meu orientador José Marciano por me guiar na formulação desse trabalho;
- ✓ E a todos que direta ou indiretamente fizeram parte da minha formação, o meu muito obrigado.

*“O real não está na saída nem na chegada,
ele se dispõe para a gente é no meio da travessia.”*

(Guimarães Rosa)

RESUMO

A Política de Assistência Social no Brasil faz parte do Sistema de Seguridade Social, um avanço na área considerando sua trajetória histórica marcada por ações de cunho caritativas. A Constituição Federal de 1988 e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993 estabelecem como princípios a universalidade dos direitos e o processo descentralizado e participativo da política pública de Assistência Social. Chamamos a atenção para a importância dos conselhos gestores, criados, inovadoramente, pela Constituição de 1988, como instâncias deliberativas e paritárias que são responsáveis pela formulação, gestão e controle social desta política, bem como para a fragilidade na ocupação desses espaços que são fundamentais para a efetivação da assistência enquanto política pública. O presente trabalho teve como objetivo analisar a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Queimadas – PB, tendo em vista que a criação de espaços de participação popular busca garantir a construção de políticas sociais públicas que atendam aos interesses da população e ao exercício do controle social. Para isso realizamos levantamentos bibliográficos acerca do objeto, pesquisa documental e observação participante para apreendermos as percepções dos agentes que se encontram envolvidos. No entanto, constatamos que existem inúmeras limitações para o efetivo exercício do papel de conselheiro no referido município, diversas lacunas que se constituem como verdadeiros desafios para a participação popular e o exercício do controle social na política de assistência e para a efetivação da assistência social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Palavras-chave: Assistência Social. Controle Social. Conselho Municipal.

ABSTRACT

The Social Assistance Policy in Brazil is part of the Social Security System, an advance in the area considering its historical trajectory marked by charitable actions. The Federal Constitution of 1988 and the Organic Law of Social Assistance (LOAS) of 1993 establish as principles the universality of rights and the decentralized and participatory process of public policy of Social Assistance. We call attention to the importance of the management councils, created, innovatively, by the 1988 Constitution, as deliberative and parity bodies that are responsible for the formulation, management and social control of this policy, as well as to the fragility in the occupation of these spaces that are fundamental for the effectiveness of the assistance as public policy. The objective of this study was to analyze the actions of the Municipal Council of Social Assistance of the city of Queimadas - PB, considering that the creation of spaces of popular participation seeks to ensure the construction of public social policies that meet the interests of the population and the exercise of social control. For this we perform bibliographical surveys about the object, documentary research and participant observation to apprehend the perceptions of the agents that are involved. However, we find that there are numerous limitations to the effective exercise of the role of counselor in said municipality and several gaps that constitute as real challenges for popular participation and the exercise of social control in the policy of assistance and for the realization of social assistance Public policy of the citizen's right and duty of the State.

Keywords: Social Assistance. Social control. City Council.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CF – Constituição Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CMDCA – Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

CUT – Central Única dos Trabalhadores

FMI – Fundo Monetário Internacional

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDH – Índice de Desenvolvimento Humano

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MST – Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra

MUNIC – Pesquisa de Informações Básicas Municipais

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS – Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

PETI – Programa de Erradicação do Trabalho Infantil

PIB – Produto Interno Bruto

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PT – Partido dos Trabalhadores

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SEMUDES – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social

SETRAS – Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UFCG – Universidade Federal de Campina Grande

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	11
2. ANTECEDENTES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	13
2.1. Assistência Social antes de 1988: entre o direito e os favores fornecidos pelo Estado.....	13
2.2. Assistência Social pós-1988: assistência enquanto direito assegurado.....	19
3. CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA.....	28
3.1. A Assistência Social e a Importância da Participação Social.....	28
3.2. Conselhos de Assistência: instâncias de controle e promoção da política de assistência social no país.....	31
4. A EXPERIÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO MUNICÍPIO DE QUEIMADAS – PB.....	38
4.1. O Lócus da Pesquisa.....	38
4.2. Controle Social na Assistência no Município de Queimadas – PB.....	40
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	46
6. REFERÊNCIAS.....	49

1. INTRODUÇÃO

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, foram introduzidas no país importantes conquistas para os cidadãos brasileiros. Uma delas foi a institucionalização da assistência social como política pública integrante da seguridade social, posto que a mesma historicamente era tida como ato de caridade, de benesse para com os necessitados.

Para regulamentar a política de assistência social foi aprovada no ano de 1993 a Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS, a mesma introduziu um avanço significativo para a política de assistência com a proposta da participação popular no seu controle, gestão e execução através dos Conselhos de Assistência Social nos três níveis de governo.

Os Conselhos são instâncias importantes para o exercício do controle democrático. Neste sentido, temos como objeto de estudo o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS do município de Queimadas – PB. O nosso interesse em estudar a temática em questão se deu justamente pelo fato de residir naquele município e ter, em certo período, atuado junto a este Conselho enquanto representante de entidade de atendimento a infância e adolescência do município. A nossa intenção é analisar se o mesmo contribui efetivamente para a otimização da política de assistência social da referida cidade.

Para a elaboração desse trabalho realizamos levantamento bibliográfico acerca do objeto, bem como pesquisa documental e observação participante por meio da qual foi possível perceber as percepções dos agentes que se encontram envolvidos, assim como pudemos constatar diversas lacunas que se constituem como verdadeiros desafios para a participação popular e o exercício do controle social na política de assistência e para a efetivação da assistência social enquanto política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

O trabalho, para tanto, encontra-se estruturado em três partes nas quais apresentamos, antecedentes da assistência social no país e a sua instauração enquanto política com o advento da Constituição Federal de 1988; em seguida discutimos como se dá o controle social da política de assistência social, e por fim, trataremos da experiência do controle social na política de assistência da cidade de

Queimadas- PB. Ao final expomos nossas reflexões acerca do objeto estudado, destacando os aspectos de maior relevância observados no decorrer deste estudo.

Esperamos que este trabalho contribua com a discussão sobre os Conselhos de Assistência Social, as formas como essas instâncias de controle estão sendo utilizadas, o potencial que as mesmas possuem para alargar direitos sociais ou perpetuar ações verticalizadas na política de assistência. Almejamos também que, o mesmo sirva de inspiração para novos estudos e pesquisas envolvendo a temática em questão.

2. ANTECEDENTES DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

2.1. Assistência Social antes de 1988: entre o direito e os favores fornecidos pelo Estado

Ao discutirmos a questão da assistência social devemos levar em consideração a herança histórica balizada em práticas de benesse e filantropia. Este fato contribui para a não percepção da assistência enquanto política pública. A assistência torna-se uma arena de embate entre a cultura do favor e a lógica do direito.

De acordo com Milanezzi et al. (2012), a assistência social no Brasil, em seus primórdios era embasada por ações de caridade, de solidariedade e de ajuda às pessoas menos favorecidas. Marcada pela tônica de ajuda ao próximo, traz em seu bojo um ranço clientelista e paternalista. As ações pautadas no assistencialismo trazem um viés pejorativo aos indivíduos, não os considerando como sujeitos de direitos e sim como desvalidos e/ou necessitados.

As autoras ressaltam que antes da promulgação da Constituição Federal de 1988, as ações de assistência social, na maioria das vezes, eram prestadas pelas primeiras-damas um dos símbolos do assistencialismo no país. Assim, a população enxergava os serviços sociais como um favor que seria posteriormente sanado por interesses políticos.

Analisando, brevemente, a conjuntura de nosso país fica evidente que no século XX o Estado brasileiro passou por significativas mudanças. Inicialmente se caracterizava como um Estado liberal, patrimonialista e excludente, em que as demandas sociais não eram levadas em consideração, mas devido o quadro de crescentes mobilizações e conflitos, a partir da década de 1930, o Estado passa a intervir nestas demandas através da adoção de algumas políticas (GURGEL; JUSTEN, 2013). Pereira (2002) explica que política pública significa:

Ação coletiva que tem por função concretizar direitos sociais demandados pela sociedade e – previstos nas leis. Ou, em outros termos, os direitos declarados e garantidos nas leis só têm aplicabilidade por meio de políticas públicas correspondentes, as

quais, por sua vez, operacionalizam-se mediante programas, projetos e serviços (PEREIRA, 2002, p. 07).

No entanto, as políticas sociais introduzidas no Brasil nas décadas de 1930 e 1940 estavam distantes do conceito universalizante porque só algumas categorias que trabalhavam de carteira assinada tinham acesso a elas. Uma política nacional de saúde veio a existir após 1930 e consistia em saúde pública e medicina previdenciária, a assistência social tem seu início com a criação da Legião Brasileira de Assistência – LBA (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Iamamoto e Carvalho (2008) afirmam que na década de 1930 é formulada uma política social voltada para a legislação trabalhista e sindical, porém, esta política social do Estado Novo favorece o corporativismo e está voltada para a repressão e desmantelamento da organização política e sindical da classe proletária. No entanto, é também com o Estado Novo que surgem as grandes instituições sociais e assistenciais, dentre elas a LBA.

No momento de sua criação, a organização da LBA baseava-se na parceria de empresas e de voluntários civis, destacando-se nesse voluntariado a participação feminina que era chamada a contribuir no enfrentamento das adversidades sociais do país (CARRO, 2008).

Segundo Tumelero e Silva (2013), a Legião Brasileira de Assistência – LBA foi criada em 1942 para atender aos pracinhas brasileiros que iriam combater na Segunda Guerra Mundial, como também seus familiares. A instituição era presidida nessa época pela primeira-dama Darcy Vargas. A LBA era mantida por contribuições compulsórias de trabalhadores sindicalizados e ao longo de sua existência foi demarcada por vários papéis, como instituição benemerita, filantrópica, nacionalista e principalmente política. De acordo com as autoras:

A LBA certamente constitui-se em marco de instituição governamental de assistência social criada pelo Estado Novo. Ela atuaria, sobretudo, por meio de instituições privadas e, em menor escala, instituições públicas (federais, estaduais e municipais), a partir do estabelecimento de convênios (TUMELERO; SILVA, 2013, p. 342).

Segundo as mesmas autoras, as políticas de controle do Estado Novo voltadas para as famílias pobres baseavam-se em ações nas áreas da assistência social e da educação, frisando campanhas voltadas à moralização e higiene. Para

que o progresso econômico do país fosse alcançado era necessário ter uma população educada e civilizada. E a frente desse processo civilizador das famílias pobres estava às primeiras-damas dos estados e municípios.

Carro (2008) resume a política de assistência do governo Vargas da seguinte forma:

Sintetizando, pode se referir que a política de assistência social a partir da década de 1940, foi administrada como uma forma sócio-assistencial que nasceu centralizada, construiu uma destacável estrutura administrativa descentralizada e uma rede de serviços próprios, ancorada sob os cuidados da primeira-dama, mas independente de uma política estatal, e desvinculada da perspectiva do direito (CARRO, 2008, p. 169-170).

Rocha (2008) salienta que ao longo da história brasileira sempre existiram formas peculiares de participação social e diferentes formas de protestos dos movimentos sociais, na qual a intensidade da luta variava de acordo com a conjuntura sociopolítica de cada época. Porém, com o advento da Ditadura Militar a conjuntura sociopolítica do país muda radicalmente, imperando o cerceamento de direitos que impede qualquer tipo de mobilização por parte da sociedade, deixando os movimentos populares sem opção legal para expor suas reivindicações ao Estado. A autora ressalta que:

(...) com o autoritarismo militar emergiu um novo padrão de políticas sociais no país, em que a união centralizava a execução dos programas sociais existentes e unificava sob seu controle os recursos e serviços prestados (ROCHA, 2008, p. 133).

Dessa forma, afirma a mesma autora que:

As mudanças na forma de gestão e controle das políticas públicas no período militar não contemplavam qualquer estratégia de participação popular. Todos os mecanismos de controle público foram eliminados e, tampouco, o Congresso Nacional participava das discussões sobre as definições das políticas sociais (ROCHA, 2008, p. 133).

Com a modernização conservadora¹ da ditadura militar acentuou-se exponencialmente a desigualdade social no Brasil, devido o beneficiamento das camadas mais abastadas em detrimento da população mais pobre (Rocha, 2008).

Rocha (2008) indica que após um longo período de repressão, a partir das décadas de 1970 e 1980, começam a desapontar expressões de luta contra o regime militar, segmentos da classe média e movimentos populares se organizam em prol da luta social, reivindicando saúde, educação, moradia entre outros direitos.

De acordo com Raichelis (2011) a luta contra a ditadura militar e a autocracia burguesa instaladas no país com o golpe militar de 1964, faz emergir nas décadas de 1970 e 1980 a temática do controle social. Várias mobilizações políticas saem da clandestinidade e ganham visibilidade no cenário público, a exemplo temos as greves dos metalúrgicos do ABC paulista, o novo sindicalismo, a luta pela anistia, o surgimento do Partido dos Trabalhadores (PT), da Central Única dos Trabalhadores (CUT) e do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST), do movimento a favor das “Diretas Já” e da Assembléia Constituinte entre outros. Segundo a autora:

Naquele contexto, embora a direção política fosse a reconstrução do Estado Democrático de Direito e o funcionamento dos institutos clássicos da democracia representativa – parlamento, eleições, partidos políticos, etc., uma perspectiva mais ampla de controle público da sociedade sobre o Estado foi inscrita na Constituição Federal de 1988 e incorporada posteriormente nas regulamentações infra-constitucionais, nos marcos legais e normativos das políticas públicas (RAICHELIS, 2011, p. 21).

Carro (2008) acrescenta ainda que, a partir da década de 1980, a temática da assistência social ganha mais visibilidade, garantindo seu lugar nos espaços públicos e com os debates realizados coletivamente foram sendo formuladas propostas para a política de assistência social.

Segundo Gurgel e Justen (2013) após anos de repressão as demandas da sociedade por democracia, cidadania e justiça são reconhecidas e expressas na forma da lei através da Constituição Federal de 1988. A Carta Magna evidencia-se por ser o texto constitucional mais democrático que o Brasil possuiu em sua história.

¹ Modelo econômico e político adotado no Brasil no pós-1964 pelo regime militar, que consistia no desenvolvimento urbano-industrial, na concentração da renda, endividamento externo, abertura ao capital e controle da classe operária seja através de políticas sociais ou da repressão (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

De acordo com Couto (2010) a Constituição Cidadã inovou ainda mais ao reconhecer no texto legal, a assistência social como uma política pública integrante da Seguridade Social:

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

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

II – o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III – a promoção da integração ao mercado de trabalho;

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

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

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

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

II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, Constituição Federal de 1988, p. 131).

A assistência social formulada e regulamentada como política pública, não deve ser entendida a partir da lógica do favor e sim da lógica do direito embasada por preceitos legais. Portanto, cabe ao Estado em primeiro lugar a responsabilidade por sua execução.

Para Pereira (2002) a tradicional visão caritativa da assistência social explica as resistências existentes em percebê-la como política pública, conforme foi instituído pela Constituição Federal de 1988. Entretanto, é necessário o rompimento com os laços conservadores que trazem em seu bojo atitudes paternalistas e clientelistas. Sendo assim:

(...) falar de assistência social como política, e não como ação guiada pela improvisação, pela intuição e pelo sentimentalismo (por mais bem intencionados que sejam), é falar de um processo complexo que, embora não descarte o sentimento (de cooperação,

de solidariedade e até de indignação diante das iniquidades sociais), é ao mesmo tempo racional, ético e cívico (PEREIRA, 2002, p. 04).

Ainda conforme a autora, a assistência social como toda política pública enquanto processo racional advém de um conjunto articulado de decisões coletivas embasadas em indicadores científicos, que possibilitam sua permanente avaliação com o intuito de atender as demandas sociais. Como um processo ético implica em combater as iniquidades sociais, não apenas para obter resultados eficazes relacionados à gestão, como também proporcionar condições para que os cidadãos possam superar os fatores que dificultam sua sobrevivência e sua capacidade de participação social. Como processo cívico deve prezar pela concretização dos direitos de cidadania social, prestando à população serviços e benefícios que atendam suas necessidades sociais. Portanto, a partir desse referencial racional ético e cívico adotado pela Constituição Federal de 1988, a assistência social “constitui uma política pública, um direito de cidadania e um componente da seguridade social” (PEREIRA, 2002, p. 06).

No entanto, a adoção do neoliberalismo nas práticas políticas e econômicas traz profundas contradições para o sistema de Seguridade Social do Brasil, na medida em que o reconhecimento dos direitos sociais da população, por parte do Estado, se dá em uma conjuntura adversa de ajustamento do país na nova ordem capitalista mundial que preconiza um Estado mínimo de direitos (YAZBEK, s.d.).

Segundo Sposati (2013) a sociedade capitalista é regida pela lógica da acumulação, as regras do mercado são fundadas na desigualdade e a perspectiva de universalidade da proteção social fere estes princípios porque preza a igualdade.

A autora destaca ainda que a proteção social no Brasil é prejudicada por suas incompletudes que é entendida como:

A forma racional de “desarranjo estratégico” pela qual ocorre a omissão do Estado em consolidar direitos, reconhecer e prover acessos, gerar a articulação e a completude de atenção entre acessos a serviços de diferentes políticas sociais, o convívio de atenções organizadas por lógicas que não se conectam em princípios e valores, entre tantas outras questões (SPOSATI, 2013, p. 662).

A crise econômica que teve início na década de 1970, a chamada crise fiscal do Estado, levou a erosão do “Estado de Bem-Estar” para atender as demandas do

capital globalizado, o que acarreta a perda progressiva de direitos sociais dos cidadãos (BEHRING; BOSCHETTI, 2008).

Os preceitos do neoliberalismo seguem na direção pela qual o Estado deve priorizar o crescimento econômico enquanto no âmbito social deve restringir sua atuação a ações pontuais, de cunho seletista que tem como foco a extrema pobreza (SILVA et al., 2012).

2.2. Assistência Social pós – 1988: assistência enquanto direito assegurado

De acordo com Milanezzi et al. (2012), a Constituição Federal de 1988 foi um marco legal para os direitos sociais dos cidadãos, foi o primeiro passo na direção da efetivação da assistência social como política pública. No entanto, com a chegada de Fernando Collor de Mello à Presidência da República em 1989, o processo para a regulamentação da assistência social foi prejudicado porque o poder executivo não encaminhou para o Congresso Nacional, no prazo estipulado, o projeto de lei da assistência social, como também, posteriormente, vetou a primeira versão dessa lei (CARRO, 2008).

Para que as conquistas alcançadas na Constituição Federal de 1988 fossem regulamentadas era imprescindível a aprovação de leis orgânicas. No caso da assistência social Carro (2008) assinala que só foi possível após o impeachment do Presidente Collor, quando o vice-presidente Itamar Franco assume a presidência inúmeras discussões acerca das propostas apresentadas são debatidas e finalmente em 07 de dezembro de 1993 é sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS² que regulamenta as diretrizes da assistência social enquanto política pública.

Ainda de acordo com a mesma autora, com a implementação da LOAS, a partir de 1995, a LBA e demais instituições governamentais de caráter fragmentado que prestavam serviços assistenciais foram extintas, passando para a Secretaria de Assistência Social a responsabilidade de todas as ações – coordenação, formulação e execução – da política de assistência social, posteriormente, essa secretaria foi

² A Lei nº 8.742 de 1993, que regulamenta a LOAS, foi alterada pela Lei nº 12.345, de 06 de julho de 2011.

transformada em Ministério de Assistência Social e em 2004 ele foi integrado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome.

A assistência social tem sua gênese baseada na caridade, filantropia e na solidariedade religiosa e a Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS inaugura uma nova era para a assistência social a estabelecendo enquanto política pública. Propondo romper com uma longa tradição cultural e política, contrária a assistência social como direito do cidadão e dever do Estado. Pereira (2002) aponta que a assistência social não segue a lógica da rentabilidade econômica, ela se constitui um direito, é gratuita e não contributiva, ou seja, os indivíduos que se beneficiam de suas ações e serviços não precisam pagar por eles.

A Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS é composta por seis capítulos, neles são tratadas as definições e os objetivos da assistência social, referindo-se basicamente à proteção dos segmentos que possam se encontrar em situação de vulnerabilidade social, trata dos princípios e diretrizes dessa política, estabelecendo como princípios fundamentais a universalização, a dignidade, a autonomia e a igualdade de direitos, e como diretrizes essenciais ela prevê a descentralização político-administrativa, com comando único em cada esfera de governo e a participação popular na formulação das políticas e no controle das ações de assistência social e a primazia da responsabilidade do Estado na condução dessa política. Ela estabelece a organização e a gestão da política de assistência, na qual as ações dessa área devem ser organizadas em um sistema descentralizado e participativo, trata também das normas gerais para o funcionamento das organizações e entidades que prestam serviços de assistência social. Versa sobre os benefícios, serviços, programas e projetos na área da política de assistência (BRASIL, LOAS, 1993).

A LOAS discorre ainda sobre os meios para o financiamento da assistência social, no qual os recursos para a mesma devem ser disponibilizados pela União, Estados e Municípios. E por fim, trata das disposições gerais e transitórias, relacionadas ao reordenamento dos órgãos de assistência social em âmbito federal para a implantação da lei (BRASIL, LOAS, 1993).

Na referida lei é preconizada a participação popular através dos Conselhos de Assistência Social, que são instâncias deliberativas que tem o dever de convocar as Conferências de Assistência. Para Alves e Almeida (2013) as Conferências são espaços democráticos importantes na medida em que reúnem atores de diversos

segmentos – usuários, representantes de entidades, movimentos sociais organizados, profissionais da área etc. – para dialogar sobre as políticas públicas, como também propor diretrizes que irão guiar a implantação dessas políticas em nível federal, estadual e municipal.

Nesse sentido, Milanezzi et al. (2012) destaca a importância da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que ocorreu em 2003, constituindo-se em um marco para a política de assistência, pois a partir das suas deliberações os princípios da LOAS foram materializados através da Política Nacional de Assistência Social – PNAS, instaurando, assim, um novo modelo de gestão dos serviços através do Sistema Único de Assistência Social- SUAS.

As autoras comentam ainda que em 2005 foi instituída a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS³, com o intuito de efetivar a implementação do SUAS, através dos eixos de gestão que orientam as ações da política de assistência no território. Vale ressaltar também que, em 2006, foi aprovada a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS, importante instrumento de gestão do trabalho e referência para a atuação dos trabalhadores e das trabalhadoras do SUAS (BRASIL, 2009). Portanto, tais instrumentos contribuem para o fortalecimento da Política Nacional de Assistência Social – PNAS.

A PNAS define os princípios, as diretrizes, os objetivos, os usuários e as proteções voltadas ao público-alvo da assistência social. Com a PNAS foi dada primazia à questão da territorialização dos serviços devido à maior percepção e proximidade dos riscos e vulnerabilidades a que estão expostos os usuários dessa política em seu cotidiano (CARRO, 2008).

A Política Pública de Assistência Social deve ser realizada de forma integrada às políticas setoriais e tem como objetivos prover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica, e/ou especial para famílias, indivíduos e grupos que dela necessitar; contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais

³ A Resolução CNAS nº 130/2005, que aprovou a NOB/SUAS 2005, foi revogada pela Resolução CNAS nº 33/2012 que aprova a NOB/SUAS 2012, essa reformulação da NOB/SUAS traz atualizações visando uma maior qualidade na gestão do SUAS, bem como na oferta de serviços socioassistenciais, tendo como base a participação e o controle social. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2012/arquivos-2012/>

básicos e especiais, em áreas urbana e rural; assegurar que as ações no âmbito da assistência social tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária. Estes objetivos devem ser executados pelas três instâncias do governo e articulados dentro do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que é o responsável pela execução e financiamento da PNAS em nível Federal, Estadual e Municipal (BRASIL, PNAS, 2004).

A PNAS definiu dois tipos de proteção social: a básica e a especial. Na Proteção Social Básica é dada ênfase a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, ausência de renda, acesso precário aos serviços públicos etc., a família é tida como referência e são desenvolvidos serviços voltados à convivência, a socialização e ao acolhimento de famílias e indivíduos cujos laços familiares e comunitários não foram rompidos. Também são desenvolvidos serviços que visam à integração desses cidadãos ao mercado de trabalho. Os serviços da proteção básica são de responsabilidade dos Centros de Referência da Assistência Social – CRAS, localizados em áreas de maior vulnerabilidade social e de outras unidades públicas de assistência social (BRASIL, PNAS, 2004).

Na Proteção Social Especial existem dois níveis de complexidade, a média e a alta, e ambos são de responsabilidade dos Centros de Referência Especializado da Assistência Social – CREAS. Os serviços desenvolvidos no CREAS são voltados para o atendimento de famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, ou seja, cidadãos que tem os seus direitos violados. Na proteção de média complexidade são atendidos famílias e indivíduos que tem seus direitos violados, mas que ainda possuem vínculos familiares e comunitários. Já na proteção de alta complexidade o atendimento é direcionado para as famílias e indivíduos que se encontram sem referência e, ou, em situação de ameaça, ou seja, são serviços de proteção integral que proporcionam moradia, alimentação, higienização e trabalho protegido (BRASIL, PNAS, 2004).

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS articulador de tais serviços é um modelo de gestão descentralizado e participativo, responsável pela regulação e organização das ações socioassistenciais no território brasileiro. Ele tem como público-alvo dos seus serviços, programas, projetos e benefícios às famílias, seus membros e indivíduos em territórios estabelecidos de acordo com as demandas e complexidades do mesmo. No SUAS é definido as competências técnico-políticas da

União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como também o cofinanciamento da política de assistência social por cada esfera de governo. É o sistema que proporciona a materialidade do conteúdo da LOAS, visando a consagração de direitos de cidadania e inclusão social (BRASIL, PNAS, 2004).

Através do SUAS a assistência social é efetivada como política pública, ao passo que o sistema aplica na prática o que foi definido e regulamentado pela LOAS. Estabelecendo as competências de cada nível de governo, organizando e estruturando os serviços prestados à população conforme os graus de complexidade apresentado pelas vulnerabilidades e risco social dos territórios. O SUAS organiza os recursos financeiros para a execução da assistência social, normatiza os padrões dos serviços, além de estabelecer os eixos estruturantes (BRASIL, PNAS, 2004).

A Política Nacional de Assistência Social esclarece que:

O SUAS define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos:

- Matricialidade Sócio-Familiar;
- Descentralização político-administrativa e Territorialização;
- Novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil;
- Financiamento;
- Controle Social;
- O desafio da participação popular/cidadão usuário;
- A Política de Recursos Humanos;
- A Informação, o Monitoramento e a Avaliação (BRASIL, PNAS, 2004, p. 39).

E ainda de acordo com a PNAS “os serviços socioassistenciais no SUAS são organizados segundo as seguintes referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional” (BRASIL, PNAS, 2004, p. 39).

Segundo a PNAS a Vigilância Social diz respeito à produção e sistematização de informações, indicadores e índices referentes aos riscos e vulnerabilidades sociais a que estão expostas a população de um determinado território em diferentes fases da vida (BRASIL, PNAS, 2004).

A Proteção Social, em resumo, refere-se à Segurança de Sobrevivência ou de rendimento e de autonomia, assegurados aos indivíduos através de benefícios continuados e eventuais; à Segurança de Convívio ou vivência familiar através de

serviços que visam o fortalecimento dos vínculos pessoais e familiares; e, Segurança de Acolhida proporcionada pelos serviços e projetos disponibilizados pela rede de atendimento (BRASIL, PNAS, 2004).

No que diz respeito à Defesa Social e Institucional a mesma prevê que a organização e o funcionamento da proteção básica e especial nos diversos órgãos que prestam serviços de assistência social devem garantir aos seus usuários o acesso ao conhecimento dos direitos socioassistenciais e sua defesa (BRASIL, PNAS, 2004).

Para Yazbek (s.d.) apesar dos avanços obtidos pela Assistência Social através de mecanismos como a PNAS e o SUAS, ainda existe na assistência práticas clientelistas, patrimonialistas e assistencialistas, frutos da herança tutelar da sociedade brasileira, ou seja, da cultura do favor, da ajuda ao próximo. Concordando com esse posicionamento, Couto et al. (2012) afirma que:

(...) os valores e parâmetros afirmados pela nova institucionalidade na perspectiva do Suas, convivem cotidianamente com referenciais da cultura patrimonialista, tecnocrática e clientelista (COUTO et al., 2012, p. 283).

Ainda de acordo com os autores, o embate entre as diferentes culturas políticas, no que se refere à assistência social, se constitui em enormes desafios para essa política e para os atores sociais envolvidos na construção do SUAS.

Brisola (2008) ressalta que os usuários da política de assistência social necessitam da proteção do Estado para sobreviver e se submetem a relações de subalternidade com mais facilidade, isto se dá porque:

Historicamente a Assistência Social foi alvo preferencial das demandas políticas, do mandonismo local, da tutela e do favor, e a oferta dos serviços – programas e projetos desenharam-se de forma fragmentadas e descontínua, centralizados, clientelistas, burocráticos, seletivos, desmobilizadores e tradicionais, sem considerar as efetivas necessidades dos usuários e, sobretudo, sem se constituir em uma política de direitos (YASBEK, 2000 apud BRISOLA, 2008, p. 03).

De acordo com Pereira (2002) a assistência social é negligenciada tanto como objeto de interesse científico quanto como componente do sistema de proteção social pública. O que acarreta a visão distorcida e estigmatizada de ser um ato de caridade praticado em favor dos necessitados ou de boa vontade política para

com as pessoas extremamente pobres, e não como “fenômeno social dotado de propriedades essenciais, nexos internos, determinações histórico-estruturais, relações de causa e efeito, vínculos orgânicos com outros fenômenos e processos” (PEREIRA, 2002, p. 01). Não sendo considerada para muitos como uma política social e muito menos como um direito de cidadania, apenas como uma estratégia que serve para amenizar as falhas das demais políticas sociais e delegar ao cidadão que dela necessita o papel de sujeito desvalido.

Com o advento dos ideais neoliberais e com a reestruturação produtiva o Brasil adota as recomendações dos organismos internacionais (Fundo Monetário Internacional – FMI, Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento) que preconizam para os países em desenvolvimento, a desregulamentação da economia, a privatização das empresas estatais e de serviços públicos, como também a redução de gastos na área social, ou seja, um Estado mínimo. O que ocorre é um desmonte de direitos arduamente conquistados, reforçado através de reformas feitas com emendas na Constituição Federal representando um verdadeiro retrocesso (OLIVEIRA; OLIVEIRA, 2011). Silva et al. (2012) acrescenta ainda que:

A partir dos anos 1990 vem se expandindo significativamente a adoção de Programas de Transferência de Renda condicionados e focalizados na pobreza e na extrema pobreza. Essa forma de proteção social situa-se no contexto da reestruturação produtiva da economia, sob a orientação da ideologia neoliberal. As Políticas Sociais no continente vêm sofrendo profundas transformações desde os anos 1980, com fragilização da luta social pela universalização de direitos sociais. O movimento pela universalização cede lugar à implantação de programas focalizados na pobreza e na pobreza extrema (SILVA et al., 2012, p. 228-229).

Os autores caracterizam os Programas de Transferência de Renda como um repasse financeiro feito às famílias consideradas pobres conforme critérios de renda per capita familiar adotados pelo governo, atualmente, temos como exemplo no Brasil, o Programa Bolsa Família do Governo Federal. Os mesmos autores afirmam que:

(...) esses programas foram criados numa conjuntura socioeconômica marcada pelo crescimento acentuado do desemprego, acompanhado do incremento de formas de ocupações precárias e instáveis, sem a proteção social garantida pela previdência social; rebaixamento do rendimento da renda proveniente do trabalho; crescimento da violência, principalmente

nos grandes centros urbanos; ampliação dos índices de pobreza e da desigualdade social (SILVA et al., 2012, p. 137).

No entanto, Silva et al. (2012), aponta que apesar de tais programas proporcionarem maior visibilidade à pobreza, de representarem melhorias imediatas na vida da população beneficiada, eles são insuficientes para abarcar a dimensão estrutural da pobreza, pois não são levados em conta os diversos fatores estruturais que geram a mesma e ela é vista apenas como uma carência de renda. Vale salientar que os critérios baseados na renda per capita familiar dificulta o acesso de muitas famílias que também vivenciam inúmeras dificuldades. Segundo os autores, isso é preocupante na medida em que:

Mantém um estrato de pobres no limiar da sobrevivência, inserido no circuito de consumo marginal. Nesse processo, questões estruturais fundamentais, como a elevada concentração da propriedade e a extrema situação de desigualdade social, tão marcantes e históricas na sociedade brasileira, são secundarizadas, criando-se a ilusão de que a pobreza pode ser erradicada pela Política Social, mediante Programas de Transferência de Renda (SILVA et al., 2012, p. 229).

Sposati (2013) afirma que não é tarefa fácil para o Estado financiar e desenvolver a proteção social não contributiva em um contexto no qual existem diversos segmentos lutando contra o seu reconhecimento enquanto direito do cidadão e dever do Estado, rejeitando que suas ações sejam desenvolvidas como responsabilidade pública e que tenham compromisso com os direitos de todos os cidadãos que se encontram em situações semelhantes.

Para a autora o Sistema Único de Assistência Social – SUAS enfrenta sérios desafios:

O primeiro deles é a baixa referência na sociedade sobre o conteúdo a ser assegurado pela proteção social não contributiva. (...) o segundo desafio para o SUAS é o da concretização da sua responsabilidade estatal como efetiva proteção social. (...) um terceiro e enorme desafio do SUAS é o de não configurar a assistência social, enquanto política pública, responsável pela atenção ao pobre ou a pobreza criando a velha modalidade de segregação que estabelece um espaço apartado para atenção dos que têm menos renda (SPOSATI, 2013, p. 670-671).

Souza (2008) ressalta ainda, que a LOAS é a lei que regulamenta a assistência social como uma política de direito, mas é desconhecida por grande

parte da população, o que acaba favorecendo ações assistencialistas e paternalistas, e reforça a visão da assistência como caridade, ajuda, favor, enfim. A autora também sinaliza que, muitos gestores não entendem a horizontalidade da política de assistência em relação às demais políticas e acabam focando as suas ações e serviços apenas no campo da pobreza. Dessa forma a LOAS deixa de desempenhar o seu papel articulador e passa apenas a uma mera prestação de serviços de recursos escassos dos governos estaduais e federal. E essa visão assistencialista dificulta o entendimento da assistência social como uma política pública de dever do Estado inerente ao direito de cidadania.

Para que tenhamos no Brasil uma proteção social fortalecida e eficaz, é necessário que seja construída conexões entre os serviços das três políticas que formam o tripé da seguridade social e que nesta articulação se procure superar as questões problemáticas que se apresentarem e que estão presentes em cada uma delas (SPOSATI, 2013).

3. CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA

3.1. A assistência social e a importância da participação social

Historicamente a expressão controle social denota uma prática exercida pelo Estado sobre a sociedade, realizada através da força física, da repressão militar ou até mesmo de políticas compensatórias. No entanto, com o advento da CF 88 essa prática é invertida cabendo à sociedade civil o controle social sobre o Estado, visando o desenvolvimento, a deliberação, a fiscalização e o controle de políticas públicas que atendam os interesses da população. Nesse sentido, foram criados por lei espaços que propiciam a participação popular e entre eles estão os conselhos, meios pelos quais a sociedade pode intervir no processo de gestão das políticas públicas (NEVES; SANTOS, 2012).

É sempre válido salientar que o nosso país tem raízes em uma tradição político-social autoritária e excludente que produz desigualdades sociais, concentração de riqueza e de poder nas mãos de poucos. Portanto, avessa à consolidação de direitos e contrário a efetivação de uma sociedade democrática, embora constituída contemporaneamente em um Estado minimamente democrático. Essa questão cultural atravessa as práticas políticas, no que diz respeito à assistência social os direitos são travestidos em favores, traços do clientelismo existente na nossa formação sociopolítica e se constitui em desafio a ser superado principalmente diante da conjuntura neoliberal que desconstrói os direitos até então conquistados (NEVES; SANTOS, 2012).

Segundo as autoras o SUAS é uma estratégia para romper com a tradição histórica baseada na cultura do favor, ele surge em um contexto permeado pelas imposições da ideologia neoliberal e busca a efetivação da assistência social como política pública de direito do cidadão.

Para as mesmas autoras a conjuntura neoliberal acirra a acumulação e concentração da riqueza, a ampliação do desemprego, a precarização do trabalho, o agravamento da pobreza e retração das políticas públicas de proteção social. O neoliberalismo representa um retrocesso apoiado na lógica de um Estado mínimo para as demandas sociais e máximo para o capital. E, essas práticas políticas

antidemocráticas devem ser combatidas inclusive em âmbito municipal, para que obtenhamos o fortalecimento e desenvolvimento da cultura de direitos em nossa sociedade.

É de suma importância ressaltar que as necessidades da população usuária da política de assistência são decorrentes da estrutura social, nada tem haver com caráter pessoal, com sua índole. Portanto, a assistência enquanto política é fundamental para o rompimento de percepções estigmatizantes dos cidadãos que se encontram em situações de risco e vulnerabilidade social.

A assistência social percebida e efetivada pela ótica do direito promove a melhoria da qualidade de vida da população usuária, auxiliando na promoção de sua autonomia e na quebra de rótulos carregados de estigmas que não condizem com a condição de sujeito de direito. A política de assistência social possui enorme relevância pública, ela é fruto de um conjunto de direitos em âmbito social, de conquistas que visam o fortalecimento da democracia e o exercício da cidadania. Ao se articular com demais políticas sociais pode contribuir positivamente para a construção de uma sociedade balizada na égide do direito (NEVES; SANTOS, 2012).

A visão assistencialista que a maioria da população tem da assistência e de seus usuários é um entrave para a participação social, dificultando a apropriação dos espaços de participação e debates sobre a política de assistência social, tais como: Conselhos, Fóruns e Conferências.

De acordo com Oliveira (1999), a LOAS define como diretrizes essenciais do SUAS a descentralização, o comando único em cada esfera do governo e a participação da população na formulação das políticas e controle das ações de assistência social, sendo que:

Esse sistema descentralizado e participativo deverá ser estruturado por meio de Conselhos paritários e deliberativos em nível federal, estadual e municipal e gerenciado financeiramente através dos Fundos de Assistência Social, igualmente nos três níveis de governo. Os Conselhos, ao lado das Conferências de Assistência Social, constituem-se, a partir da LOAS, em instrumentos privilegiados e legítimos para o exercício do controle social dessa política (OLIVEIRA, 1999, p. 38).

O SUAS tem muitos desafios, compromissos e responsabilidades a serem enfrentados, dentre eles “democratizar os Conselhos, os mecanismos de

participação e o controle social, tendo como perspectiva facilitar a representação dos usuários” (YAZBEK, s.d., p. 19).

É importante destacar que o estabelecimento de mecanismos de participação social nos processos decisórios só foi possível com a promulgação da Constituição Cidadã. A democracia participativa se dá em nível federal, estadual e municipal, através dos conselhos gestores de políticas públicas, que são constituídos por representantes da sociedade civil e do governo (ROCHA, 2008).

No que se refere ao controle social da política de assistência social, a PNAS explica:

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (BRASIL, PNAS, 2004, p. 56).

De acordo com a LOAS a formação dos conselhos de assistência social se dá de forma paritária entre representantes do governo e da sociedade civil. Sendo que a representação da sociedade civil se dá por meio dos usuários ou organizações de usuários, como também pelos trabalhadores e instituições da área de assistência social. A paridade dos conselhos visa à tomada de decisão de forma democrática, de forma que atenda as demandas essenciais para a população. Porém, Bravo (2011) aponta que:

Os conselhos, entretanto, foram implementados na década de 1990, contexto de refluxo dos movimentos sociais, de despolitização da questão social e de imposição da agenda neoliberal ditada pelas agências multilaterais (BRAVO, 2011, p. 54-55).

Para a autora os conselhos são implementados em um contexto adverso, de desmonte de direitos, de despolitização das lutas sociais, no qual o conceito de participação social sofre alterações e enfocam-se ações de participação solidária e voluntária.

O ideário neoliberal e a globalização limitam o exercício do controle democrático, posto que temos pouca tradição democrática trazendo no bojo de nossa história a cultura autoritária do Estado, o patrimonialismo, o clientelismo etc.

(BENELLI; COSTA-ROSA, 2012). Brisola (2008) concorda com essa colocação e acrescenta que os conselhos são importantes para o exercício da cidadania porque “figuram como instrumento de participação da sociedade civil, para a vocalização de demandas e necessidades” (BRISOLA, 2008, p. 02). Porém, A cultura política existente no país é um entrave para aprofundar a democracia e ampliar os espaços públicos, pelo fato de estar arraigada no conservadorismo, principalmente as políticas de assistência social.

Os autores, acima citados, apontam que os conselhos estão permeados pela herança cultural de caráter elitista, autoritário e clientelista, o que torna um enorme desafio efetivar a construção democrática nas deliberações das políticas sociais públicas, posto que é fundamental superar essa cultura e legitimar a esfera pública enquanto espaço para o exercício da cidadania.

Além de ser um canal de participação e de controle por parte da sociedade, a instituição de conselhos é essencial para o recebimento de recursos, conforme preconiza a LOAS:

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

- I. Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II. Fundo de Assistência social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III. Plano de assistência Social.

A LOAS em seu artigo dezesseis indica o formato dos conselhos de assistência social nas esferas de governo, apontando como estâncias deliberativas do SUAS, o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social (BRASIL, LOAS, 1993).

3.2. Conselhos de Assistência: Instâncias de controle e promoção da política de assistência social no país

De acordo com Ronconi et al. (2010), o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS é um órgão deliberativo com composição paritária e mista, que tem

papel primordial para a assistência social e para a democracia participativa, conforme destacam:

Competem ao CNAS as tarefas de aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar as ações de natureza pública (estatal e privada), apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo e acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade dos programas e projetos aprovados. Além disso, aprovar e fiscalizar a execução dos programas do FNAS, dar publicidade de suas decisões, pareceres e das contas do fundo por intermédio do Diário Oficial da União, além de convocar a cada quatro anos a Conferência Nacional de Assistência Social (RONCONI et al., 2010, p. 4).

As autoras ressaltam que os conselhos são esferas onde a democracia participativa pode ser exercida, e, apesar das limitações existentes se constitui em importantes espaços para a exposição das diversas demandas advindas da população, podendo contribuir com a formulação de políticas públicas que atendam aos reais interesses da sociedade.

Segundo Brisola (2008) os conselhos de assistência social são espaços públicos nos quais a população enquanto sociedade civil pode lutar para se firmar como parte integrante do processo decisório das políticas de assistência social, e, assim, contribuir com a construção de uma nova cultura política, em que o patrimonialismo e o clientelismo sejam superados para que prevaleçam ações verdadeiramente democráticas e a população se reconheça como sujeitos de direitos. No entanto, para que os interesses coletivos possam ser defendidos, tendo a sociedade civil como protagonista é necessário que:

(...) os representantes da sociedade nos Fóruns e Conselhos de Assistência social precisam ter a capacidade de influir, o que significa ter informações, ter opinião, condições e instrumentos para se constituírem em sujeitos da ação e não meros complementos dela (OLIVEIRA, 1999, p. 47).

Bravo (2011) acrescenta ainda que os conselhos são espaços conflitivos porque são perpassados por interesses divergentes, mas:

(...) devem ser percebidos como lócus do fazer político, como espaço contraditório, como uma nova modalidade de participação, ou seja, a construção de uma cultura alicerçada nos pilares da democracia direta e na responsabilidade de construção da democracia de massas (BRAVO, 2011, p. 57).

Brisola (2008) ressalta que, os conselhos foram instituídos para exercerem o controle social de forma democrática. Entretanto, é nítida a dificuldade da sociedade civil nessa tarefa, posto que temos pouca prática em lidar com a gestão pública, e isso se complica ainda mais pelo fato dos gestores municipais se recusarem a dividir, a compartilhar o poder de deliberação. “Assim, tem-se um “arremedo” de descentralização/participação instituída somente em cumprimento da lei” (BRISOLA, 2008, p. 08).

Determinados conselhos são criados para serem órgãos deliberativos, ou seja, após a análise de uma temática os conselheiros determinam o que deve ser feito. Porém, algumas vezes, a decisão tomada pelo conselho não é respeitada pelo poder executivo. Nesse caso, o conselho poderá recorrer à justiça, via Ministério Público, para que sua efetividade seja assegurada, já que os conselhos são criados por lei e cabe ao Ministério Público a fiscalização para que a mesma seja cumprida (RONCONI, 2010).

As três modalidades de conselhos são: conselhos gestores de programas governamentais, conselhos de políticas setoriais e conselhos temáticos. O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS se situa na modalidade de conselhos de políticas setoriais, estes conselhos:

São em geral, previstos em legislação nacional, tendo ou não caráter obrigatório, e são considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano de formulação e implementação das políticas na respectiva área governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. (...) neste grupo situam-se os conselhos de saúde, de assistência social, de educação (...). (...) dizem respeito à dimensão da cidadania, da universalização de direitos sociais e a garantia ao exercício desses direitos (TATAGIBA, 2002, p. 49 apud ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 145).

A partir do exposto fica claro que os conselhos surgem como uma estratégia para a participação social da sociedade civil na gestão das políticas públicas, estabelecendo uma nova relação entre o Estado e a sociedade, na medida em que passam a compartilhar espaços antes dominados apenas por agentes do governo.

Segundo Rocha et al. (2013), os conselhos são canais importantes da participação popular, pois viabilizam que os processos e decisões relativas às políticas públicas ocorram de maneira democrática e transparente, mas os autores ressaltam que:

Para isso, é fundamental que os conselheiros tenham consciência da importância e da responsabilidade dos seus papéis perante a sociedade e busquem aperfeiçoar as suas atuações pautadas na ética e na cidadania. É necessário que os membros saibam como agir de forma direcionada, com ações eficazes e eficientes, conhecendo os limites para o exercício de suas funções a fim de não exercerem ações arbitrárias e sem respaldo ético e legal (ROCHA et al., 2013, p. 107).

A cartilha de orientação do Conselho Nacional de Assistência Social acerca dos conselhos destaca que os conselheiros da sociedade civil são agentes públicos porque possuem poder de decisão sobre diversos assuntos relativos à coletividade, como, por exemplo, a aprovação de planos e gastos com recursos públicos. Sendo assim, os conselheiros estão sujeitos a Lei 8.429/92:

Conforme o artigo 4º desta mesma lei, enquanto exerce a função de conselheiro ou conselheira, seus atos, assim como dos (as) conselheiros (as) governamentais, devem estar orientados:

- Pela legalidade, ou seja, só pode fazer aquilo que está na lei;
- Pela impessoalidade, ou seja, não se pode caracterizar a ação pública como pessoal ou dela tirar proveito como se privada fosse;
- Pela moralidade, ou seja, as ações têm que se pautar pelos princípios éticos da conduta humana;
- Pela publicidade, ou seja, os órgãos, entes, instalações, equipamentos do governo são públicos e assim têm que estar colocados à disposição e uso público (BRASIL, CNAS, 2013, p. 26).

Rocha et al. (2013) ressalta a importância de articulação dos conselhos com outros órgãos, para que a fiscalização e o controle do orçamento público ocorram tendo como escopo os interesses da sociedade.

Para Alves e Almeida (2013), como órgão de controle da política de assistência social:

(...) o conselho tem a responsabilidade, no exercício de suas funções de natureza política, técnica e ética, de acompanhar o ciclo de elaboração, monitoramento e avaliação da política pública, incluindo a fiscalização, controle e avaliação da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial, tanto pública quanto privada (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 150).

Os conselhos têm papel importante no combate à cultura privatista do Estado sobre a coisa pública. Eles são lócus para a prática democrática, mas o fortalecimento dessas esferas depende das formas de representação, ou seja, que a

sociedade civil participe efetivamente do processo de construção, definição e/ou gestão das políticas públicas.

Entretanto, a literatura referente à temática aponta que existem inúmeros desafios e dificuldades enfrentadas pelos conselhos, tais como:

- A precariedade na infraestrutura;
- Despreparo para a função de conselheiro devido à falta de capacitação previa, para atuação nos conselhos;
- Baixa escolaridade dos representantes da sociedade civil;
- A falta de consciência dos conselheiros de seu lugar e papel no contexto sociopolítico;
- Disparidade de informações entre os conselheiros do Estado e os da sociedade civil;
- A falta de interesse dos conselheiros em exercer ativamente o seu papel;
- A falta de remuneração o que propicia a delegação reduzida de tempo para as atividades dos conselhos;
- A falta de tempo para que os conselheiros se tornem um grupo de trabalho efetivo, pois as reuniões são mensais ou extraordinárias;
- Rotatividade de conselheiros devido conflitos gerados pelo desconhecimento do conselho e da máquina pública;
- A participação dos usuários nos conselhos é muito frágil;
- O desrespeito do poder público pelas deliberações dos conselhos;
- A falta de interesse do poder público de partilhar informação, o poder e a decisão quanto ao uso do dinheiro;
- O não cumprimento das leis que regulam o seu funcionamento;
- A ausência de definição orçamentária;
- A burocratização das ações;
- A ausência de soluções jurídicas mais ágeis
- A não divulgação previa da pauta das reuniões;
- A ausência de articulação mais efetiva dos conselheiros com suas bases;
- A dificuldade dos conselheiros interferirem na dinâmica dos conselhos;
- A chantagem institucional do poder executivo, alegando que, caso as propostas apresentadas sejam questionadas pelos conselheiros, irá trazer prejuízos para a população, entre outras.

Apesar dos inúmeros obstáculos e limites impostos aos conselhos, devemos entender que eles constituem um importante instrumento para a democracia participativa. A definição legal não garante a prática real, é pela ação dos sujeitos que a realidade poderá mudar.

É necessário que os conselhos sejam apropriados pela sociedade, que sejam criadas formas de participação dos cidadãos, como, por exemplo, audiências públicas dos conselhos para que a comunidade como um todo possa tomar conhecimento de assuntos do seu interesse, bem como do trabalho realizado pelos conselhos de políticas públicas. E, a esfera municipal é um excelente âmbito para o exercício e a defesa da democracia participativa.

De acordo com o suplemento de assistência social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais – MUNIC, realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2013, sobre o Perfil dos Municípios Brasileiros, dos 5.570 municípios existentes 99,9% possuem Conselho Municipal de Assistência Social, podemos constatar um pequeno aumento no percentual em comparação com o ano de 2009, que apresentou 99,3%. A pesquisa aponta que:

Em praticamente todas as classes de tamanho da população dos municípios ocorreram pequenos acréscimos ou observa-se o mesmo patamar registrado em 2009. A exceção ocorreu entre os municípios das classes de 10 001 a 20 000 e de 20 001 a 50 000, habitantes nas quais se verificou um ligeiro acréscimo, alcançando a totalidade dos municípios. O mesmo resultado é observado em relação às Grandes Regiões: todas registraram acréscimos, chegando a Região Sudeste a alcançar 100% de seus municípios com Conselho Municipal de Assistência Social (BRASIL, IBGE, 2014).

Ainda de acordo com a pesquisa, dos 5.562 municípios brasileiros com conselho de assistência, 5.335 possuem caráter deliberativo. Podemos constatar, portanto, que 95,92% dessas instâncias detém poder de decisão sobre a política de assistência e a administração de seus recursos em âmbito municipal, configurando-se em espaços de suma importância para a efetivação dessa política pública.

Quanto à composição dos conselhos, a pesquisa mostra que 5.472 delas são paritárias, ou seja, constituída por partes iguais de integrantes da sociedade civil e do poder público municipal, presumindo a participação do cidadão no gerenciamento da política (BRASIL, IBGE, 2014).

Na Região Nordeste dos 1.794 municípios existentes, 1.792 possui conselho de assistência, sendo 1.772 de composição paritária e 1.710 de caráter deliberativo. No estado da Paraíba todos os 223 municípios que o compõem possui conselho, 218 deles são paritários e 212 tem caráter deliberativo (BRASIL, IBGE, 2014).

Os conselhos municipais são uma forma de democracia direta, é um meio pelo qual a sociedade civil pode participar das decisões referentes às políticas públicas nos âmbitos da assistência social, saúde entre outros. Assim, a sociedade participa efetivamente da formulação e do controle dessas políticas (BENELLI; COSTA-ROSA, 2012).

Em seguida iremos discutir como se dá a participação popular no controle, gestão e execução da política de assistência social no município de Queimadas – PB.

4. A EXPERIÊNCIA DO CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA NO MUNICÍPIO DE QUEIMADAS – PB

4.1. O Lócus da Pesquisa

Localizada no Agreste do Estado da Paraíba, a cidade de Queimadas possui, aproximadamente, 41.049 habitantes (BRASIL, IBGE, 2010). A cidade começou a ser povoada por volta de 1889, sendo distrito de Campina Grande até dezembro de 1961, data em que se emancipou politicamente e elevou-se a condição de município através da Lei Estadual nº 2.622. O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)⁴ calculado na cidade corresponde a 0,60 e entre as atividades sócio econômicas realizadas, coexistem a agricultura, a pecuária e o comércio.

O Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS do município é um órgão deliberativo de caráter permanente e foi criado através da Lei Municipal nº 25 de 28 de dezembro de 1995. É importante sinalizar que apesar de a referida lei ter autorizado o prefeito do município a abrir crédito especial no valor de R\$ 30.000,00 para promover as despesas com a instalação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, ele não possui sede própria e nem qualquer tipo de equipamentos, e, até o presente momento, nenhum gestor atentou para essa questão.

As reuniões do colegiado são realizadas em uma sala da Secretaria Municipal do Trabalho e Ação Social – SETRAS, localizada na Rua João Barbosa da Silva nº 161, centro da cidade. Vale ressaltar que, em junho de 2015, o nome da secretaria foi mudado para Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – SEMUDES para atender a reforma da estrutura administrativa do município.

⁴ De acordo com Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD (2016) O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento. O IDH pretende ser uma medida geral e sintética que, apesar de ampliar a perspectiva sobre o desenvolvimento humano, não abrange nem esgota todos os aspectos de desenvolvimento. Disponível em: www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0.html

O artigo 2º da Lei nº 25/1995 esclarece que compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

- I – Definir as prioridades de política de assistência social;
- II – Estabelece as diretrizes a serem observadas na elaboração do plano municipal de assistência;
- III – Aprovar a política municipal de assistência social;
- IV – Atuara na formulação de estratégias e controle da política de assistência social;
- V – Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do fundo municipal de assistência social e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;
- VI – Acompanhar critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do fundo municipal de assistência social, e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos;
- VII – Acompanhar, avaliar e fiscalizar os recursos de assistência prestada a população pelos órgãos, entidades públicas e privadas do município;
- VIII – Aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicas e privadas no âmbito municipal;
- IX – Aprovar critérios para a celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;
- X – Apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;
- XI – Elaborar e aprovar seu regimento interno;
- XII – Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- XIII – Convocar ordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta dos seus membros, a conferência municipal de assistência social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;
- XIV – Acompanhar e avaliar a questão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XV – Aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais (QUEIMADAS, LEI MUNICIPAL Nº 25, 1995).

No que se refere à composição do CMAS de Queimadas – PB, a mesma não era paritária, a lei de criação do conselho preconizava que seu colegiado fosse composto por cinco representantes do governo, um representante dos prestadores de serviço da área, três representantes dos profissionais da área e dois representantes dos usuários. A lei mencionada passou por reformulações no artigo 3º, incisos e parágrafos que tratavam da composição do conselho através da Lei nº 204 de 22 de março de 2010, que estabeleceu em seu Art. 1º a seguinte redação:

Art. 3º - O CMAS, terá a seguinte composição:

I – Do Governo Municipal:

- a) 1 (um) representante da Secretaria do Trabalho e Ação Social;
- b) 1 (um) representante da Secretaria de Educação;
- c) 1 (um) representante da Secretaria de Saúde;
- d) 1 (um) representante da Secretaria de Finanças, Planejamento, Orçamento e gestão.

II – Da Sociedade Civil:

- a) 1 (um) representante de entidade de atendimento a infância e adolescência;
- b) 1 (um) representante das entidades ou associações comunitárias da zona urbana;
- c) 1 (um) representante das entidades ou associações comunitárias da zona rural;
- d) 1 (um) representante dos sindicatos e entidades de trabalhadores (QUEIMADAS, LEI MUNICIPAL Nº 204, 2010).

O parágrafo 1º desse artigo estabelece que cada titular do CMAS terá um suplente, oriundo da mesma categoria representativa e o segundo parágrafo esclarece que somente será admitida a participação no CMAS de entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento.

O artigo 4º da Lei nº 25/1995 determina que os membros efetivos e suplentes do CMAS serão nomeados pelo prefeito municipal, mediante indicação. De acordo com as informações apuradas, a escolha dos representantes da sociedade civil se dá por meio de ofício enviado às instituições, que por sua vez, indicam os seus representantes.

Através da Portaria nº 060-A de 23 de janeiro de 2013, o prefeito constitucional do município de Queimadas - PB nomeou para a composição do Conselho Municipal de Assistência Social para o biênio 2013/2015 oito representantes do governo municipal, sendo quatro titular e quatro suplentes. Da mesma maneira ficaram determinados os representantes da sociedade civil.

4.2. Controle Social na Assistência no Município de Queimadas-PB

A presente pesquisa foi realizada a partir de uma breve análise das atas de reuniões do colegiado no biênio 2013/2015, como também da experiência vivenciada no âmbito do CMAS de Queimadas - PB enquanto conselheira.

Foram abordadas nas discussões do CMAS do referido município, temáticas referentes à elaboração do regimento interno, calendário das reuniões, capacitação dos conselheiros e suplentes, situação do CMAS, atribuições do CMAS, ações desenvolvidas no âmbito da assistência social, conferência municipal de assistência social, demonstrativo sintético dos anos de 2013 e 2014, plano de ação para cofinanciamento do Governo Federal referente ao ano de 2014, termo de aceite para continuação do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI, atividades com as famílias dos usuários do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV, termo de aceite para implantação do Programa Acesso SUAS Trabalho e do Programa de Medida Socio-Educativa de Liberdade Assistida, entre outras. Ressaltamos que alguns desses temas foram recorrentes nas discussões do colegiado, como também várias atas explicando a não realização das reuniões devido à falta de quórum nas assembleias.

Entendemos os conselhos como esferas que proporcionam à população o exercício da democracia participativa que vai muito além do ato de votar em representantes políticos, ela possibilita lutar pelo alargamento de direitos que beneficiem a sociedade de uma forma geral e também dá aos cidadãos a oportunidade de discutir e fiscalizar as ações desenvolvidas pelos representantes escolhidos nos pleitos através do voto direto. De acordo com Marques et al. (2015) “Os governantes passam a ter mais critérios nas tomadas de decisões quando observa que existem instituições e agentes que fiscalizam suas ações” (MARQUES, et al., 2015, p. 72).

No entanto, o fato da existência de conselhos não assegura uma real participação da população na tomada de decisões, posto que alguns conselhos não funcionam em consonância com o caráter participativo/deliberativo que se propõem.

No que se refere especificamente à participação social constatamos que as plenárias do CMAS da cidade de Queimadas – PB não é aberta ao público, ou seja, não contam com a presença de cidadãos que não sejam conselheiros. Apesar do Art. 9º da Lei nº 25/1995 estabelecer que “todas as sessões do CMAS sejam públicas e precedidas de ampla divulgação”, e em seu parágrafo único ser colocado que “as resoluções do CMAS, bem como os temas tratados em plenário de diretorias e comissões, serão objeto de ampla e sistemática divulgação”, no período que integramos o CMAS (09 de outubro de 2013 a 22 de outubro de 2014) e, mesmo após, enquanto cidadãos, não presenciamos e nem tivemos notícias sobre tais fatos.

Concordamos com Gurgel e Justen (2013) quando afirmam que a maioria da população desconhece a existência dos conselhos de políticas públicas, não tem conhecimento da sua importância, de sua utilidade. Por outro lado, de modo geral, os conselhos não divulgam suas atividades e os seus objetivos para que a sociedade saiba que existem esses canais de participação. Provavelmente, dessa forma, seja mais fácil abafar possíveis reivindicações da população e submeter os conselhos ao controle do Estado numa clara inversão de papéis.

A LOAS estabelece que os Conselhos de assistência social devem zelar pela efetivação do SUAS e essa prerrogativa é essencial na atuação dos conselheiros que exercem o controle social dessa política, para que a mesma seja realmente implementada e fortalecida (ALVES; ALMEIDA, 2013). Porém, não é o que acontece no município em questão.

Das treze atas do CMAS que foram disponibilizadas para análise, cinco faziam alusão a não realização das reuniões devido à falta de quórum. Percebemos que tal fato demonstra a falta de empenho por parte de alguns conselheiros da cidade, o que gerava em nós um imenso desconforto porque as reuniões não aconteciam com a regularidade esperada. Tanto eu quanto outro conselheiro, representante da sociedade civil, deixávamos isso evidente, colocávamos nossa insatisfação em perceber que muitas vezes o colegiado era convocado, mas as reuniões não aconteciam por não terem a presença dos conselheiros. Vale assinalar que alguns membros do colegiado do CMAS também eram integrantes de outros conselhos, como por exemplo, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente – CMDCA. O que nos traz inquietações e nos faz refletir acerca do funcionamento dessas instâncias e os rebatimentos nas políticas públicas, pois uma participação sem reflexão crítica acerca do andamento das mesmas, por melhores intenções que se tenha, acaba fragilizando as instâncias deliberativas.

Manifestávamos, ainda, a preocupação com a falta de capacitação, pois ela permitiria uma otimização das ações deste espaço democrático. Como explica Gurgel e Justen (2013) ocorre que grande parte dos representantes da sociedade civil não possui o conhecimento adequado das atribuições de um conselheiro e nem das legislações que regem esses órgãos. Pressupomos, também, que esse desconhecimento alcança os representantes do governo municipal e não apenas os representantes da sociedade civil, sendo fundamental, portanto, a capacitação de todos os conselheiros.

Infelizmente a única “capacitação” disponibilizada ao CMAS foi dada pela Universidade Federal de Campina Grande – UFCG, em 25 de novembro de 2014, na realidade se tratava de uma pesquisa acadêmica, englobando vários conselhos e não era suficiente para atender as complexidades da função de conselheiro nas áreas específicas de cada conselho, ou seja, não nos esclarecia de forma detalhada as atribuições que um conselheiro deveria desempenhar no exercício da função.

No que diz respeito à postura dos conselheiros perante a atuação no CMAS, ao esperarmos o comparecimento dos demais conselheiros era possível compartilhar com outro colega as inquietações em relação ao funcionamento do CMAS da cidade, o mesmo não tinha ideia do papel que deveríamos exercer, ao demonstrar-lhe algumas atividades que era de responsabilidade dos conselheiros ele aparentava empatia com tais colocações e quando conseguíamos realizar as reuniões do colegiado tentávamos despertar nos demais conselheiros o interesse em sanar essas lacunas, mas não obtínhamos sucesso porque apenas nós demonstrávamos a necessidade de desempenhar adequadamente a função.

Ainda em relação à falta de empenho por parte de alguns conselheiros, um dos representantes de entidade do governo municipal enfatizava que era necessário compromisso e comprometimento com a coisa pública, mas percebíamos que sua fala era apenas uma colocação vazia de intenções, posto que o mesmo era um dos que faltava às reuniões e tinha o hábito de romantizar a gestão como algo perfeito. Talvez ele não percebesse as lacunas existentes na atuação do colegiado do CMAS e considerasse estar cumprindo com seu dever de cidadão e servidor público.

Alguns aspectos podem ser destacados para explicar essa deficiência nos canais de participação, Benelli e Costa-Rosa (2012) aponta duas situações que contribuem para que muitos conselhos não se tornem um grupo de trabalho efetivo, que é a falta de remuneração e tempo para se dedicar a função de conselheiro, afinal os representantes do governo já têm sua cota de trabalho a ser realizado e os representantes da sociedade civil necessitam trabalhar para obter o seu sustento. Dessa forma, dificilmente os conselhos conseguem fortalecer práticas democráticas. É preocupante nos deparar com a fragilidade de atuação e autonomia de órgãos tão relevantes para a sociedade como os conselhos.

Em relação às Conferências Municipais que são canais de debates das políticas públicas, Alves e Almeida (2013) assinalam que:

(...) tem como objetivo propor e deliberar as diretrizes para a gestão das políticas, bem como analisar os pontos positivos e os desafios, dificuldades e potencialidades colocadas para a sua implementação, sendo convocadas e conduzidas sob a responsabilidade dos Conselhos Municipais (ALVES; ALMEIDA, 2013, p. 146).

Sendo assim, como resultado dessa prerrogativa, o CMAS realizou no segundo semestre do ano de 2015 a VI Conferência Municipal de Assistência Social da cidade de Queimadas – PB, que teve como tema geral “Consolidar o SUAS de uma vez, rumo a 2026”. No momento não temos como avaliar se a mesma surtiu efeitos positivos para a política municipal ou se foi realizada apenas para cumprir o que preconiza a lei.

Alves e Almeida (2013) salientam que através do controle social a sociedade pode exercer democraticamente o acompanhamento, a fiscalização e avaliação da gestão da política de assistência social, inclusive do seu respectivo plano plurianual e os recursos financeiros para o desenvolvimento das ações e serviços dessa política social.

Oliveira (1999) acrescenta ainda que se faz necessário a fiscalização criteriosa do fundo de assistência social, como também do plano de assistência por ser um instrumento fundamental para a gestão democrática dessa política, posto que nele são estabelecidos os objetivos e as metas a serem alcançadas na área.

No que diz respeito aos planos e recursos da assistência social, no CMAS de Queimadas – PB, constatamos a preocupação da presidente do órgão em atingir as metas previstas, como também justificar a dificuldade em não realizar mais ações no âmbito da assistência devido à falta de repasse dos recursos financeiros para o município por parte do Estado. Porém, no período em que participamos do CMAS não tivemos acesso à proposta orçamentária da assistência social, não recebíamos informações relativas ao volume de recursos que deveriam ser repassados pelo Fundo Estadual e muito menos dos recursos transferidos pelo Fundo Nacional de Assistência Social para o município.

Também não tínhamos acesso ao demonstrativo das contas bancárias sob gestão do Fundo Municipal, extratos das contas bancárias referentes aos pisos de proteção social, não tínhamos acesso a senha do SUASWeb para acompanhar o plano de ação, para constatar se o mesmo estava em consonância com o plano municipal de assistência social. Resumindo, não tínhamos noção se os recursos estavam sendo aplicados conforme as prioridades definidas no plano municipal de

assistência. A realidade é que nenhum conselheiro tinha condição de analisar os documentos comprobatórios e certificar se os gastos eram compatíveis com as ações socioassistenciais.

Para Alves e Almeida (2013) os conselhos no exercício do controle social devem, ainda, buscar a ampliação e melhoria dos serviços ofertados a população usuária. Entretanto, uma questão que chama atenção no CMAS de Queimadas – PB, é que o mesmo no período em que participamos do colegiado, não realizava nenhuma fiscalização na rede socioassistencial, ou seja, não primava pela qualidade dos serviços.

As edificações onde eram prestados os serviços de assistência, como por exemplo, o CRAS e o CREAS, não eram fiscalizadas, não sabíamos se estavam instaladas em áreas com maiores índices de vulnerabilidades e risco social, para aproximar os usuários dos serviços ofertados. Não tínhamos ideia se as coordenadoras das equipes de referência atendiam os requisitos da NOB-RH/SUAS que preconiza que tal profissional deve ser técnico de nível superior, com experiência em trabalhos comunitários e gestão de programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais.

O que constatamos no CMAS da cidade de Queimadas - PB foi o despreparo e a apatia dos conselheiros, bem como a ineficiência do órgão em vários aspectos. Podemos usar como exemplo, o fato da Secretária Municipal de Assistência Social se fazer presente em uma reunião para informar aos conselheiros que o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil – PETI e o Programa Acesso SUAS Trabalho estava em pleno funcionamento, obedecendo as normas e diretrizes do SUAS. Diante desse fato nos perguntamos: não caberia ao CMAS enquanto órgão fiscalizador constatar pessoalmente o andamento destes e de outros programas e serviços?

No breve período em que participamos dessa instância colegiada era nítida a preocupação apenas de alguns conselheiros em relação ao desempenho do CMAS. A nossa inquietação perante a visível falta de preparo de todos os conselheiros nos levava a criticar a inércia do órgão, tentávamos colocar a importância dos conselheiros conhecerem suas atribuições e exercê-las realmente para que o usuário fosse privilegiado com a atuação eficaz do CMAS, o que poderia proporcionar, conseqüentemente, o fortalecimento do SUAS.

Oliveira (1999) ressalta que é preciso ampliar o exercício do controle social e criar uma nova cultura política, na qual a sociedade civil tenha a capacidade de proteger os interesses que atendam à coletividade. No entanto, não obtivemos êxito na empreitada, pois a maioria dos conselheiros não demonstrava o menor interesse em atuar como se deve e aparentemente sentiam-se incomodados com as cobranças realizadas.

Esse contexto de descaso desestimulou a nossa permanência no conselho, afinal para alcançar uma participação de qualidade é necessária à colaboração de todos, mas consideramos como positivo os entraves enfrentados, pois pudemos compartilhar inquietações que estimularam a reflexão de companheiros de luta, que assim como nós vislumbram melhorias nos serviços ofertados à população. Apesar daquele colegiado não proporcionar a efetividade do controle social entendemos que os conselhos são espaços riquíssimos para a otimização das políticas públicas e que atores sociais comprometidos favorecem mudanças positivas.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises aqui expostas demonstram que os Conselhos foram idealizados como canais de participação da sociedade nas políticas públicas. No entanto, são perpassados por inúmeros dilemas, demandando a superação de uma gama de desafios para que os objetivos almejados com sua criação sejam realmente efetivados.

Oliveira e Oliveira (2011) afirmam que, é de suma importância as conquistas obtidas com a Constituição Federal de 1988, entre elas a garantia de exercer a democracia participativa em canais como as Conferências e Conselhos de políticas públicas. Ainda mais em um país como o Brasil que possui uma cultura política autoritária, baseada na dominação oligárquica, patrimonialista e burocrática onde as classes menos favorecidas são marginalizadas ou tratadas de maneira clientelista, em que as elites se apoderam da esfera pública dificultando a construção da cidadania e a participação da população na coisa pública.

A literatura estudada nos aponta diversas problemáticas que ocorrem em Conselhos de vários municípios, e a cidade de Queimadas – PB não fica à margem

dessa realidade. Constatamos na realização desse trabalho que apesar de nos ser assegurado por lei o acesso às informações referentes às políticas públicas, ainda hoje ocorre à apropriação institucional/privada de algo que deve ser público, melhor dizendo, de algo que é público.

Ao solicitarmos as atas de reuniões do CMAS, percebemos que os funcionários do poder público se sentiram incomodados em disponibilizá-las e até mesmo tentaram colocar empecilhos ao seu acesso. Na primeira solicitação feita foram disponibilizados alguns documentos, exceto as atas das reuniões e o regimento interno do conselho. Foi necessário elaborar uma nova solicitação embasada no Art. 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal de 1988 e na Lei de Acesso à Informação – LAI, Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011, que asseguram que a informação sob a guarda do estado é sempre pública, de forma que seu acesso deve ser restringido apenas em casos específicos de confidencialidade prevista no texto legal. Sendo assim, todo cidadão poderá solicitar quaisquer informações que sejam consideradas úteis para a produção do conhecimento desde que não sejam classificadas como sigilosas.

Na referida solicitação ressaltamos também que, um órgão que foi idealizado e criado com o intuito de proporcionar a participação democrática e a transparência na gestão da política pública, como é o caso do CMAS, não poderia adotar uma postura privatista e centralizadora, afinal o mesmo havia sido instituído justamente para romper esses paradigmas.

No âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS da cidade em questão evidenciamos posturas inquietas por não ter o conhecimento necessário para atuar como conselheiro, posturas descomprometidas com o exercício da função e até mesmo posturas visivelmente bajuladoras direcionadas aos gestores, o que consideramos um entrave para o controle social, pois o mesmo deve ser imparcial.

Identificamos a inexistência de estrutura adequada para o funcionamento do CMAS, como também uma frágil atuação enquanto órgão fiscalizador. O mesmo não desempenha suas funções com afinco, suas atividades principais se resumem a reuniões esporádicas para apreciação de questões postas pela gestão municipal no intuito de atender as formalidades determinadas pela lei para a execução da política.

Os conselheiros não desenvolvem o seu papel proativo, apenas aprovam o que a presidente do CMAS apresenta na pauta de reuniões, onde a mesma explica a necessidade de aprovação da documentação pelo conselho, que as aprova sem

uma análise mais detalhada. Vale salientar que a presidente do CMAS é funcionária da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – SEMUDES, órgão responsável pela política de assistência social do município.

É importante sinalizar que apesar dos obstáculos que dificultam o exercício do controle social os meios para exercê-lo existem, bem como cidadãos interessados em atuar de forma eficaz, mas para isso é necessário suporte e conhecimento adequado.

As fragilidades que abrangem o CMAS do município de Queimadas – PB, não é uma realidade vivenciada apenas por ele, consideramos que muitos outros conselhos do nosso país se deparam com situações semelhantes.

Sabemos que os conselhos foram implementados em um contexto contraditório, eles são postos como canais que possibilitam o avançar da democracia participativa em um meio onde acontece um verdadeiro desmonte de direitos. Segundo Neves e Santos (2012) a conjuntura neoliberal enfraquece a luta sociopolítica que tem como escopo os direitos sociais, afetando também as esferas de participação como os conselhos, e, conseqüentemente, prejudicando as políticas públicas dentre elas a de assistência social.

Concordamos plenamente com as autoras quando elas colocam que, apesar da conjuntura adversa o Sistema Único de Assistência Social – SUAS é um meio pelo qual se busca a efetivação da política de assistência como direito social e em seu âmbito é assegurada a participação coletiva. Portanto, não devemos recuar diante dos inúmeros obstáculos enfrentados pelas esferas de participação, esses espaços estão constituídos, são instrumentos legais que devem ter seu potencial reconhecido e apropriado efetivamente pela sociedade para acarretar no fortalecimento da cultura de direitos e superação da tradicional lógica do favor presente na assistência social. Concluímos com a reflexão de Carlos Drummond de Andrade: “Eu tropeço no possível, e não desisto de fazer a descoberta do que tem dentro da casca do impossível”.

6. REFERÊNCIAS

ALVES, J. de M.; ALMEIDA, D. M. F. de. Participação e Controle Social: a experiência do conselho municipal de assistência social de Londrina/PR. In: **O Social em Questão**. Ano XVII. n. 30. 2013.

BENELLI, S. J.; COSTA-ROSA, A. da. Conselhos Municipais: prática e impasses no cenário contemporâneo. In: **Psicologia em Estudo**. V. 17. n. 4. Maringá, 2012.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social: fundamentos e história**. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008 (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição: República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

_____. Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2004.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha 1: SUAS – Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política de Assistência Social**. Brasília, 2013.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: www.ibge.gov.br
Acesso em: 20 de agosto de 2015.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Perfil dos Municípios Brasileiros**. Assistência Social 2013. Pesquisa de Informações Básicas Municipais. Rio de Janeiro, 2014.

BRAVO, M. I. Potencialização das Representações do Conjunto CFESS/CRESS nos Conselhos de Políticas e de Direitos. In: **Seminário Nacional: o controle social e a consolidação do estado democrático de direito**. Brasília, 2011.

BRISOLA, E. M. A. Cultura Política e Conselhos de Assistência Social. In: **Revista Ciências Humanas – Universidade de Taubaté (UNITAU)**. v.1. n. 2. 2008.

CARRO, S. M. A Assistência Social no Universo da Proteção Social – Brasil, França, Argentina – In: **Pontifícia Universidade Católica de São Paulo**. 2008.

COUTO, B. R. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** 4 ed. São Paulo: Cortez, 2010.

COUTO, B. R.; YAZBEK, M. C.; SILVA, M. O. da S. e.; RAICHELIS, R. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle Social e Políticas Públicas: a experiência dos conselhos gestores. In: **Rev. Adm. Pública**. Rio de Janeiro, 2013.

MILANEZZI, J.B.; NISHIJIMA, M.; SARTI, F. M. Do assistencialismo à Consolidação do Sistema Único de Assistência Social. In: **Temas de Economia Aplicada**. 2012. Disponível em: www.fibe.org.br/publicações/downloads/bif/2012/5_7-18-maretal.pdf. Acesso em: 21 de abril de 2015.

MORETTO, S. de S.; SILVEIRA, D. de. M. **A Contribuição dos Conselhos de Assistência Social na Materialização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Disponível em: www.egem.org.br/arquivosbd/basico Acesso em: 15 de agosto de 2015.

NEVES, A. V.; SANTOS, M. de J. S. Conselhos e SUAS: avanços no fortalecimento da cultura de direitos. In: **Revista Temporalis**. n. 24. 2012.

OLIVEIRA, H. M. J. DE. Controle Social e Assistência Social: o desafio (im) possível. In: **Revista Katálýsis**. n. 4. Florianópolis. 1999.

OLIVEIRA, C. R. de; OLIVEIRA, R. C. de. Direitos Sociais na Constituição Cidadã: um balanço de 21 anos. In: **Serviço Social e Sociedade**. n. 105. São Paulo: Cortez, 2011.

PEREIRA, T. D. Política Nacional de Assistência Social e Território: enigmas do caminho. In: **Revista Katálýsis**. V. 13. n. 2. Florianópolis. 2010.

PEREIRA, P. A. P. Sobre a Política de Assistência Social no Brasil. In: **Política Social e Democracia**. 2 ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

QUEIMADAS. **Lei Municipal nº 25 de 28 de dezembro de 1995**. Paraíba, 1995.

_____. **Lei Municipal nº 204 de 22 de março de 2010**. Paraíba, 2010.

_____. **Portaria nº 060-A de 23 de janeiro de 2013**. Paraíba, 2013.

RAICHELIS, R. O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 anos Depois. In: **Seminário Nacional: o controle social e a consolidação do estado democrático de direito**. (Org.) Conselho Federal de Serviço Social – CFESS. Brasília, 2011.

ROCHA, E. A Constituição Cidadã e a Institucionalização dos Espaços de Participação Social: avanços e desafios. In: **20 anos da Constituição Cidadã: avaliação e desafio da seguridade social**. 2008. Disponível em: www.ipea.gov.br/participação/imagens/pdfs/participação/outras_pesquisas/aconstituicidadaoinstitucionalizaodosespaosdeparticipaosaosocial.pdf. Acesso em: 05 de fevereiro de 2015.

ROCHA, E.N.; CUNHA, J. X. P. da et. al. O Papel do Conselheiro Municipal de Saúde na Fiscalização do Orçamento Público. In: **Saúde em Debate**. Rio de Janeiro, v. 37. n. 96. 2013.

RONCONI, L. F. de A. et. al. Conselhos Gestores de Políticas Públicas: espaços de encontro para a co-produção dos serviços. In: **Encontro de Administração Pública e Governança – ANPAD**. Vitória, 28 a 30 de novembro de 2010.

SILVA, M. O. da S. e.; YAZBEK, M. C.; GIOVANNI, G. di. **A Política Social Brasileira no Século XXI: a prevalência dos programas de transferência de renda**. 6 ed. São Paulo: Cortez, 2012.

SPOSATI, A. de O.; BONETTI, D. A. et. al. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise**. 12 ed. São Paulo: Cortez, 2014.

SPOSATI, A. Proteção Social e Seguridade Social no Brasil: pautas para o trabalho do assistente social. In: **Serviço Social e Sociedade**. n. 116, outubro de 2013.

TUMELERO, M. R.; SILVA, C.B. da. Legião Brasileira de Assistência e o “Projeto Civilizador” Instaurado em Chapecó/SC na Década de 1940. In: **Revista de História Regional**. 2013. Disponível em: <http://www.revista2.uepg.br/index.php/rhr>

YAZBEK, M. C. Estado e Políticas Sociais. Disponível em: sosservicosocial.com.br/s/wp-content/uploads/2013/05/Yazbek-Maria-Carmelita.-Estado-e-politicas-sociais.pdf Acesso em: 02 de agosto de 2015.