



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA - UFRB  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS - CAHL  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

**CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS: uma análise a partir da representação  
do Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba-Ba**

**QUEILA PATRÍCIA PEREIRA DE JESUS**

**CACHOEIRA-BA**

**2015**

QUEILA PATRÍCIA PEREIRA DE JESUS

CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS: uma análise a partir da representação do  
Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba-Ba

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao colegiado do curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), como pré-requisito para obtenção do grau de bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof<sup>ª</sup>. Msc. Márcia da Silva Clemente

CACHOEIRA-BA

2015

QUEILA PATRICIA PEREIRA DE JESUS

CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS:

uma análise a partir da representação do Conselho Municipal de Muritiba- BA

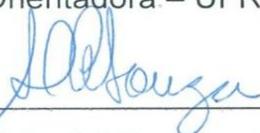
Cachoeira – BA, aprovada em 18/05/2015.

BANCA EXAMINADORA



---

Prof.<sup>a</sup> Ms. Márcia da Silva Clemente  
(Orientadora – UFRB)



---

Prof.<sup>a</sup> Ms. Sílvia Cristina Arantes de Souza  
(Membro Interno – UFRB)



---

Prof. Ms. Luiz Henrique de Sá Nova  
(Membro Interno – UFRB)

Aos que nunca desistiram de seus sonhos:

*“O correr da vida embrulha tudo.*

*A vida é assim: esquenta e esfria,*

*Aperta e daí afrouxa,*

*Sossega e depois desinquieta.*

*O que ela quer da gente é coragem”.*

(Guimarães Rosa)

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus, acima de todas as coisas, por me dar graça, luz, força, coragem, fé, e paz no coração para enfrentar esse desafio.

Aos meus pais, a minha avó, a minha irmã e a toda minha família, pelo apoio e compreensão. Vocês foram essenciais para que eu chegasse até aqui!

Ao meu grande amor, Vinicius Magalhães, pelo apoio e carinho, pela paciência e “aulas”, por me fazer acreditar que “tudo vai dar certo!”.

Aos meus irmãos na fé, que sempre me ajudaram em oração.

À Prof<sup>a</sup>. Msc. Márcia da Silva Clemente por aceitar ser a minha orientadora, pela paciência, pelo carinho, pela tranquilidade que sempre passou para mim, pelo incentivo, pelo “amor” ao meu objeto de pesquisa.

À Prof<sup>a</sup>. Msc. Silvia Cristina Arantes de Souza e ao prof<sup>o</sup>. Msc. Luis Henrique Sá da Nova, pelo carinho, pelo repasse de conhecimentos, e por terem aceitado o convite para participar desse momento tão importante em minha vida.

Aos demais professores do curso de Serviço Social, por tudo que aprendi durante a graduação.

Aos colegas da turma 2011.1, pelas trocas de saberes, pelos momentos de diversão, por fazerem parte da minha história. Cada um tem lugar cativo em meu coração!

Aos representantes do Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba-Ba que se disponibilizaram para realização das entrevistas. Obrigada por tornarem a pesquisa possível!

Às colegas de orientação, Iana Soares e Deise Lídia, por ouvir meus dilemas e aflições, pela preocupação mútua, pelo carinho e incentivo.

Aos meus queridos: Lilian, João, Bárbara e Taísa. Obrigada pelas vezes que me acolheram na casa de vocês, por todo carinho, pelos momentos de gargalhadas.

Ao meu segundo supervisor de campo, Angelo Carvalho, pelo apoio e incentivo. Você é um exemplo de profissional, obrigada por tudo que me ensinou!

A todos os amigos que me apoiaram nessa jornada. Sinto que é apenas o começo!

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso, intitulado “Controle Social no Âmbito do SUAS: uma análise a partir da representação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Muritiba-Ba”, possui como objetivo geral identificar a efetividade do controle social no CMAS de Muritiba, a partir da representação exercida pelos conselheiros. Vale destacar que o Conselho é apenas um dos mecanismos de controle social. Desse modo, buscamos enfatizar a sua importância para o desenvolvimento da política de assistência social, e a perspectiva de cidadania democrática nele incorporada, apontando os desafios para o exercício de uma representação dotada de representatividade. Para nortear a fundamentação teórica, fizemos uso da pesquisa bibliográfica (livros, artigos científicos, sites, etc.), por reconhecer que ela permite a aproximação, em termos de conteúdo, entre o pesquisador e o seu objeto. Portanto, realizamos estudo acerca de assuntos que envolvem o tema em questão, com destaque para: as leis que regem as ações da política de assistência social, sua construção histórica, a noção de Estado ampliado, o controle social, a democracia, a cidadania, a participação política, entre outros. A pesquisa se deu através da realização de entrevista semi-estruturada com sete representantes do CMAS de Muritiba, quatro governamentais e três da sociedade civil. Os resultados apontam que os desafios para materializar o controle social no referido Conselho são muitos. Trata-se de uma representação fragilizada, portanto há necessidade de capacitação contínua dos conselheiros e, além disso, requer uma educação voltada para o exercício da cidadania ativa.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Controle Social. Conselhos. Cidadania. Democracia. Participação.

## ABSTRACT

This research of course conclusion, entitled: Social Control in the scope of SUAS: an analysis from the representation of Municipal Council of Social Assistance (CMAS) in Muritiba-Ba, the main objective is identify affectionateness in the social control of CMAS in Muritiba, from the representation exercised by the counselors. It's worth mentioning that the council is only one of the social mechanism of control. In that way, we seek to emphasize It's importance for the development of social welfare policy and the prospect of democratic citizenship embedded in it, pointing out the challenges for the exercise of representation endowed with representativeness. To guide the theoretical basis, we used the literature (books, scientific articles, web sites, etc.) by recognizing that it allows approaching, in terms of content, between the researcher and his object. Therefore, we realized a study on issues involving the themes, especially: laws that govern the actions of social welfare policy, It's historic construction, the notion of extended state, social control, democracy, citizenship, political participation, and others. The research took place by conducting semi-structured interviews with seven representatives of the CMAS-Muritiba, four representatives from government and three from civil society. The results show that the challenges to materialize the social control on this council are many. It is a fragile representation, and because of it is needed continuous training of counselors and furthermore requires an education for active citizenship.

**Keywords:** Social Assistance. Social control. Councils. Citizenship. Democracy. Participation.

## **LISTA DE SIGLAS**

CDL – Câmara de Dirigentes Lojistas

CF – Constituição Federal

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

COS – Sociedade de Organização da Caridade

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

FHC – Fernando Henrique Cardoso

IAPs – Institutos de Aposentadorias e Pensões

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSE – Proteção Social Especial

SDAS – Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	9
2 PERCURSO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	12
2.1 As protoformas da assistência: estratégias para gestão da pobreza.....	12
2.1.1 O desenvolvimento das práticas de assistência no Brasil.....	15
2.2 Entre o “favor” e o “direito”: a constituição da Assistência Social como política pública no Brasil e a ofensiva do neoliberalismo.....	18
2.3 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): configuração, dilemas e possibilidades.....	25
3 CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS.....	31
3.1 Definição de controle social e as modalidades de participação .....	31
3.1.1 Estado e Sociedade: elementos necessários para compreender o controle social .....	33
3.2 Promoção da democracia e cidadania através dos espaços de exercício do controle social.....	37
3.3 Conselhos de Assistência Social: desafios para uma representação efetiva .....	42
3.3.1 O significado da representação: governo e sociedade civil.....	43
4 ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA JUNTO AOS REPRESENTANTES DO CMAS DE MURITIBA-BA .....	47
4.1 Procedimentos Metodológicos .....	47
4.1.1 Tipos de pesquisa e instrumento de coleta de dados .....	48
4.2 Resultados da pesquisa.....	50
4.2.1 Sujeitos da pesquisa e perfil dos entrevistados.....	50
4.2.2 Análise das entrevistas.....	53
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	76
REFERÊNCIAS .....	79
APÊNDICE	
ANEXO	

## 1 INTRODUÇÃO

Por meio da Constituição Federal de 1988, na qual está incorporado elementos da social-democracia, é atribuído à assistência social, que até então se resumia em atos de “ajuda ao próximo” pelos “homens bons”, o caráter de política pública no Brasil. Após cinco anos e longas tentativas governamentais de despolitizá-la, é aprovada, no ano de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). A partir desta lei, entre outros aspectos, criam-se os Conselhos de assistência social (em âmbito nacional, estadual, do distrito e municipal), caracterizados como instâncias deliberativas, de composição paritária entre governo e sociedade civil, responsáveis, em conjunto com outros mecanismos, pelo controle social da política de assistência.

O fato é que há uma enorme distância entre a regulamentação do Conselho e o exercício de sua função enquanto mecanismo de controle social. Muitos não deliberam e são raros os que possuem representação governamental e da sociedade civil dotadas de representatividade.

A análise crítica sobre essa realidade partiu das discussões em sala de aula acerca dos desafios para materializar o controle social, na disciplina Política Social II. Por se tratar de um elemento que se apresenta à realidade brasileira para expandir a democracia participativa, despertou o meu interesse.

O Estágio Curricular Obrigatório I, realizado na Secretaria Municipal de Assistência Social de São Félix-Ba, possibilitou a minha aproximação com a Política de Assistência Social, paralelo as discussões acadêmicas em sala. Pelo observado, não havia avaliação dos serviços socioassistenciais ofertados pela secretaria, contribuindo para a perpetuação de algumas irregularidades. Portanto, a partir das leituras e da realidade vivenciada iniciaram os meus questionamentos acerca do funcionamento dos conselhos de assistência social.

Posteriormente, no Estágio Curricular Obrigatório II, fui transferida para o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS) do município de Muritiba-Ba, onde obtive a oportunidade de continuar os estudos sobre a assistência social, vinculado à observação da instituição e da prática do assistente social. Através da minha vivência no CREAS pude perceber que a aparente inatividade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) não era uma realidade apenas de São Félix. Efetivar a participação popular,

por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações, como prescrito na Loas (art. 5º, inciso II), é um constante desafio.

Atualmente eu resido na cidade de Muritiba, fato que justifica, não completamente, a opção do local para a realização da pesquisa. A escolha parte de uma angústia pessoal diante da “cultura da não participação/ comodismo” que ainda, infelizmente, faz parte da história do município.

Diante do conjunto de fatores que me impulsionaram para realização desta pesquisa, elencados anteriormente, foi escolhido como título: “Controle Social no âmbito do SUAS: uma análise a partir da representação do Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba-Ba”. Portanto, o objeto de pesquisa é a representação do governo e da sociedade civil no Conselho do município em questão.

O objetivo da pesquisa é identificar a efetividade do controle social no CMAS de Muritiba, a partir da representação exercida pelos conselheiros. Os objetivos específicos são: apresentar o percurso histórico da assistência social, com ênfase nos avanços e desafios postos à sociedade brasileira; abordar o controle social na perspectiva democrática e de expansão da cidadania, apontando os desafios para uma representação efetiva nos Conselhos de assistência social; e, por fim, apresentar os resultados da pesquisa de campo realizada junto aos representantes do CMAS de Muritiba.

Desse modo, o trabalho está dividido em três capítulos, são eles: “Percurso Histórico da Assistência Social”, “Controle Social no Âmbito do SUAS” e, por fim, “Análise da Pesquisa Realizada Junto aos Representantes do CMAS de Muritiba-Ba”.

O primeiro capítulo é destinado à análise sobre a construção histórica da assistência social. A priori, abordamos as práticas desenvolvidas na Europa e na Inglaterra nos primórdios do capitalismo. Na sequência, apresentamos o desenvolvimento da assistência no Brasil, que compreende os períodos pré e pós Constituição de 1988, acompanhado pela ofensiva neoliberal (década de 1990). Posteriormente, discorreremos um pouco sobre as possibilidades e os dilemas contemporâneos para materializar a proposta do SUAS.

No segundo capítulo as categorias centrais trabalhadas são: “controle social”, “democracia” e “cidadania”. Nesses moldes, o objetivo é compreender o significado do controle social para a política de assistência, a perspectiva de cidadania democrática nele incorporada e os desafios para uma representação efetiva nos Conselhos.

No terceiro e último capítulo, conceituamos a pesquisa bibliográfica e a pesquisa de cunho qualitativo, escolhidas para realização deste trabalho. Como instrumento de coleta de dados, utilizamos a entrevista semi-estruturada. Logo após, realizamos uma análise das

respostas obtidas através das entrevistas, para tanto nos servimos da técnica de análise de conteúdo, que também será conceituada. A entrevista foi realizada com sete representantes do CMAS de Muritiba, cujo perfil encontra-se neste capítulo

É necessário destacar que o presente trabalho monográfico não pretende ser conclusivo, tendo em vista que apenas aponta caminhos para ampliar a discussão acerca dos desafios para o exercício de uma representação efetiva nos Conselhos de assistência social.

## **2 PERCURSO HISTÓRICO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL**

A atual configuração da assistência social no Brasil, instituída como política pública de Seguridade Social e, portanto, dever do Estado e direito do cidadão, é produto da luta de atores sociais comprometidos com o desenvolvimento das bases de cidadania democrática do país.

Conhecida como a “prima pobre” das políticas sociais, a assistência se manteve por décadas enraizada na matriz do favor. Infelizmente, esse estigma se desenrola até a contemporaneidade. Pois, embora a sociedade brasileira se encontre em um processo de redemocratização (Silva, 2004), iniciado em 1988 – período marcado por conquistas no âmbito social e político, expressas na Constituição Federal –, as condições objetivas não permitiram que algumas dessas conquistas saíssem do papel, outras foram concretizadas de forma deturpada.

Com a finalidade de compreender esse processo, no capítulo que segue será realizado um retrospecto do desenvolvimento das práticas de assistência, que compreende o período desde as ações da Igreja Católica em favor dos órfãos e viúvas, até a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil.

Hoje, os desafios para efetivar os princípios e diretrizes que norteiam as ações do SUAS, permitindo a emancipação dos usuários dos serviços socioassistenciais, são muitos e o contexto é adverso, mas não podemos perder de vista que o homem é um ser social, dotado de capacidade para transformar o meio no qual está inserido (Netto; Braz, 2011). Bem, para perceber isto, basta analisar o passado e ver o quanto já conseguimos avançar.

### **2.1 As protoformas da assistência: estratégias para gestão da pobreza**

Uma observação acerca do desenvolvimento da humanidade nos permite concluir que a prática da assistência ao outro, sob a ótica de solidariedade, mostra-se frequente. A título de exemplo, na Idade Média, por influência do cristianismo, os pobres e as viúvas, em especial, eram assistidos pelas ordens religiosas da Igreja Católica, “[...] na crença de obter um lugar no céu [...]” (FALEIROS, 2011, p.181). Há, também, registros de ajuda aos menos favorecidos

financeiramente na Grécia e Roma antigas e na civilização judaico-cristã. Entretanto, a maioria das ações não se constituía enquanto iniciativas do Estado e não eram guiadas pelos princípios de igualdade e justiça social.

Em face à generalização da miséria, desabrigos e epidemias, é instituído, durante o Antigo Regime (período mercantil), as Leis dos Pobres nos países europeus. De acordo com Pereira (2009, p. 62), sua gênese está atrelada ao “[...] conjunto de regulações sociais assumidas pelo Estado, a partir da constatação de que a caridade cristã não dava mais conta de conter possíveis desordens que poderiam advir da lenta substituição da ordem feudal pela capitalista [...]”.

A assistência pública, nesta época, fica a cargo da Igreja Católica, através das paróquias, e é caracterizada pelo imperativo ao trabalho. Vagar pelas ruas ou pedir esmolas era considerado crime. Os desempregados ou incapacitados para o trabalho (pobres válidos) eram alojados nas Casas dos Pobres (Poor-house), “[...] nas quais tinham que trabalhar para manter sua própria subsistência, [...]” (PEREIRA, 2009, p.63). Aos pobres inválidos e às crianças, eram destinados subsídios monetários.

Em conformidade com Schons (1999, p.64), “À medida que a Revolução Industrial se consolidava, a Assistência aos mais fracos era tida como um entrave à livre iniciativa, ou seja, um desestímulo ao trabalho [...]”. Essa tese tornou-se hegemônica entre os pensadores liberais, defensores do *laissez-faire*<sup>1</sup> econômico. Karl Polanyi, em sua obra intitulada “A Grande Transformação”, por exemplo, se contrapõe à *Speenhamland* ou “sistema de abonos”, instaurado na Inglaterra durante a fase mais ativa do período de industrialização, ao afirmar que “[...], ninguém trabalharia por um salário se pudesse sobreviver sem fazer nada” (2012, p.85).

Nessa perspectiva, em 1834 a Lei dos Pobres é redesenhada (*Poor Law Reform*), com o objetivo de apenas regular a miséria. Há um retorno da assistência interna nas *Workhouses*, anteriormente abolida pela Lei Gilbert, sob a autoria do parlamentar Thomas Gilbert; o abono salarial assegurado pela *Speenhamland Law* é abolido; entre outras mudanças. Nessa nova fase, o pobre é obrigado a renunciar sua qualidade de cidadão, portador de direitos civis e políticos, para ter acesso à assistência.

O repúdio a qualquer forma de ajuda aos pobres, típico da ideologia liberal, acarretou no princípio de menor elegibilidade, o qual norteou as ações da Nova Lei dos Pobres. A

---

<sup>1</sup> Ancorada na “teoria da mão invisível” (auto-regulação do mercado e, portanto, não intervenção do Estado na economia) de Adam Smith (clássico da Economia Política), esta forma de Estado entra em vigor nos primórdios do modo de produção capitalista e ascensão da classe burguesa. Sua derrocada dá-se, entre outros fatores, pela crise econômica de 1929, denominada de Grande Depressão.

estratégia era fazer com que as condições de existência dos indivíduos beneficiados pela assistência pública fossem piores do que as dos trabalhadores pior remunerados. “[...] A vida nas *Workhouses* era tão sofrida, que muitos mendigos preferiam à total desproteção pública a se submeterem aos seus ditames [...]” (PEREIRA, 2009, p.78).

Em resposta à questão social<sup>2</sup>, no final do século XIX é criada a Sociedade de Organização da Caridade (COS), na Inglaterra, com o intuito de enfrentar a pobreza sem o envolvimento do Estado. ‘[...] Surgiam, assim no cenário histórico *os primeiros assistentes sociais, como agentes executores da prática da assistência social*, atividade que se profissionalizou sob a denominação de “Serviço Social” [...]’ (MARTINELLI, 2000, p.66). Nesse campo de atuação, destaca-se Mary Richmond. Por ser limitada à ação de caridade, a COS acabou fracassando, visto que “[...] O tamanho da pobreza existente era maior do que qualquer esforço privado de querer contorná-la [...]” (PEREIRA, 2009, p.83). É importante destacar que as Leis dos Pobres só foram de fato superadas algumas décadas anteriores à Primeira Guerra Mundial.

A expansão do capital, em seu movimento contraditório, é acompanhada pelo crescente pauperismo, que, por sinal, afeta grande parte da população. Tal conjuntura propiciou o fortalecimento da organização da classe trabalhadora, a qual reivindicava por proteção social e trabalhista, bem como por representação política. A existência de uma força contrária aos objetivos da burguesia contribuiu de forma significativa para a emergência de políticas sociais, como relatam Behring e Boschetti (2011):

A mobilização e a organização da classe trabalhadora foram determinantes para a mudança da natureza do Estado liberal no final do século XIX e início do século XX. Pautada na emancipação humana, na socialização de riquezas e na instituição de uma sociabilidade não capitalista, a classe trabalhadora conseguiu assegurar importantes conquistas [...] Tais conquistas, contudo, não conseguiram impor a ruptura com o capitalismo [...]. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.63-64).

Neste cenário, há a ampliação da cidadania. Ao lado dos direitos civis, conquistados no século XVIII, são incorporados, ainda que de forma tímida, os direitos políticos<sup>3</sup> e sociais.

---

<sup>2</sup>O termo “questão social” surge na Europa, com o advento da I Revolução Industrial e recente ascensão da classe burguesa (sociedade capitalista), final do século XVIII e início do século XIX, para indicar o fenômeno denominado de pauperismo. Em conformidade com Yamamoto (1999), a “questão social” é definida como “O conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade” (p.27). Ou seja, ela é produto da contradição capital x trabalho.

<sup>3</sup> Direito ao voto, de organização em sindicatos e partidos, etc.

Na década de 1880, o sistema de seguros sociais é inaugurado na Alemanha, por Otto Von Bismarck. A lógica consiste na “[...] garantia estatal de prestações de substituição de renda em momentos de perda da capacidade laborativa, decorrente de doença, idade ou incapacidade para o trabalho [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.65). Em defesa da promoção do bem-estar individual, baseado no princípio de que cada um deve buscar o seu “lugar ao sol” (Adam Smith), os serviços possuem caráter altamente seletivo e de exclusão. Desse modo, os benefícios eram destinados aos trabalhadores (que contribuíam) e suas famílias.

A sociedade burguesa vivencia, portanto, a incorporação de elementos da social-democracia e a conservação dos princípios do liberalismo econômico. A fim de que seja possível a (re) produção do capital, é necessário que os trabalhadores estejam, minimamente, em boas condições físicas que permitam o processo de exploração. Nesse contexto dialético, o desenvolvimento da política social é marcado pela luta de classes e está entre a concessão (auto-proteção do capital) e a conquista (pela classe dominada, através dos movimentos e reivindicações).

### **2.1.1 O desenvolvimento das práticas de assistência no Brasil**

No período do pós Primeira Guerra Mundial, o Brasil é palco de diversas manifestações da classe operária, em busca de melhores condições de trabalho e existência. Como afirmam Iamamoto e Carvalho (2012, p.137), “[...] O poder aquisitivo dos salários é de tal forma ínfimo que para uma família média, mesmo com o trabalho extenuante da maioria de seus membros, a renda obtida fica em nível insuficiente pra sua subsistência [...]”.

A repressão policial e a caridade, ligada a ação da Igreja Católica e dos chamados “homens bons”, foram as “respostas” do Estado diante das reivindicações. A integração entre o Estado e a Igreja Católica objetivava criar no interior da classe dominada uma adesão ao sistema e difundir uma ideologia capaz de assegurar o consentimento e a obediência (Iamamoto e Carvalho; 2012).

Diante de um passado marcado pelo patrimonialismo, escravidão, colonização e dependência externa, o processo de desenvolvimento econômico e social do Brasil foi retardado, comparando-o com os países europeus. “Até 1887, dois anos antes da proclamação da República no Brasil (1889), não se registra nenhuma legislação social [...]” (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.79). Na busca em “correr atrás do tempo perdido”, a política

econômica adotada no final no início do século XX está à serviço da industrialização. A burguesia industrial, como já era de se esperar, é a principal beneficiária dessa política.

Segundo Castro (2009), somente a partir de 1930 há expansão da política social no país. No entanto, a finalidade da intervenção do Estado não é pôr um fim à sociedade de classe, pelo contrário, é apenas diminuir as disparidades sociais. Ou seja, manter as desigualdades de forma sustentável.

Desse modo, em 1930 é criado o Ministério do Trabalho e, também, o Ministério da Educação e Saúde Pública. O país replica a lógica (contributiva) do sistema de seguros sociais dos países de capitalismo avançado. Os trabalhadores que possuíam carteira assinada, ligados a economia formal, tinham acesso à saúde por meio dos Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs). Ficavam excluídos desse processo e dependentes das ações de caridade e filantropia, como as Santas Casas de Misericórdia, os trabalhadores rurais e os informais.

Nessa conjuntura “[...], a nossa velha e nunca resolvida questão social [...]” (TELLES, 1999, p.81), se intensifica. Com o objetivo de equacioná-la, atrelada à necessidade de controle das massas, a Igreja (ideologia burguesa) configura “profissionais da ajuda”, os quais possuem uma atuação arraigada na caridade e nos conselhos (moral), sob influência européia (Iamamoto e Carvalho; 2012). Portanto, o Serviço Social é inaugurado no Brasil na perspectiva do humanismo cristão. Nas palavras de Yamamoto e Carvalho (2012),

O Assistente Social deveria, assim: ser uma pessoa de mais íntegra formação moral, que a um sólido preparo técnico alie o desinteresse pessoal, uma grande capacidade de devotamento e sentimento de amor ao próximo; deve ser realmente solicitado pela situação penosa de seus irmãos, pelas injustiças sociais, pela ignorância, pela miséria, e a esta solicitação devem corresponder as qualidades pessoais de inteligência e vontade. Deve ser dotado de outras qualidades inatas, cuja enumeração é bastante longa: devotamento, critério, senso prático, desprendimento, modéstia, simplicidade, comunicatividade, bom humor, calma, sociabilidade, trato fácil e espontâneo, saber conquistar a simpatia, saber influenciar e convencer etc. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2012, p.234).

Em 1938 as atribuições do Serviço Social são regulamentadas pelo decreto-lei nº 525 e cria-se o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), atrelado ao Ministério da Educação e Saúde. Ao CNSS, composto por sete membros notáveis na sociedade – os quais deveriam possuir relação com o Serviço Social, que na época estava vinculado ao humanismo cristão –, coube a responsabilidade de discutir as demandas da população beneficiária da assistência.

Sposati (2007) analisa que, longe de se caracterizar como um espaço democrático, a instalação do CNSS não permite que os usuários da assistência digam quais são as suas

necessidades. Pelo contrário, o Conselho é composto por indivíduos que vivem em um contexto social e econômico diferente dos usuários e que, ainda assim, falam por eles.

Em reforço à figura do Estado paternalista, somente no ano de 1942 é criada a primeira instituição nacional de assistência social: a Legião Brasileira de Assistência (LBA)<sup>4</sup>. Sob coordenação de Darcy Vargas, mulher do presidente Getúlio Vargas, ela é

[...] organizada em sequência ao engajamento do país na Segunda Guerra Mundial. Seu objetivo declarado será o de “prover as necessidades das famílias cujos chefes hajam sido mobilizados, e, ainda, prestar decidido concurso ao governo em tudo que se relaciona ao esforço da guerra [...]. (IAMAMOTO; CARVALHO, 2012, p.265).

A LBA era caracterizada pelo “primeiro-damismo” (Behring e Boschetti; 2012) e, conseqüentemente, por uma relação de favor entre o Estado e a sociedade. A priori ela surge como uma forma de incentivar o patriotismo nos brasileiros, posteriormente o seu campo de atuação se expande, abarcando: assistência à maternidade, infância, velhice, aos doentes, aos necessitados, aos desvalidos.

No ano de 1964 o país vivência a crise do populismo e o surgimento de um governo totalitário e um regime ditatorial, que durará 21 anos. Embora haja uma transformação na conjuntura do Brasil, não há mudanças significativas nos rumos da política social. Pelo contrário, há sua completa subordinação à política econômica, lembrando que não existe política social, no sistema capitalista, que não seja orientada pela política econômica. A proteção social condicionada à capacidade contributiva dos trabalhadores se perpetua, resultando na (re) produção das desigualdades. Como se não bastasse, é retirado da classe que vive do trabalho o direito de livre expressão e reivindicação, a única forma que lhe permite ir à luta por uma sociedade mais justa e igualitária.

Mediante esse contexto, os profissionais de Serviço Social começam a repensar as bases que norteiam sua prática, fato que deu origem ao denominado Movimento de Reconceituação<sup>5</sup>. Porém, isso não acontece em um piscar de olhos. Em conformidade com os escritos de Netto (2011), o pensamento conservador baseado na doutrina social da Igreja Católica orientou a profissão de maneira hegemônica até os anos 1980 – período em que houve a aproximação com o pensamento marxista que, nos anos 1990, passou a nortear o então criado projeto ético-político da profissão.

<sup>4</sup>Extinta em 1995, seu nível de efetividade no enfrentamento à pobreza é alvo de crítica pelo Serviço Social no final da década de 1980.

<sup>5</sup>Caracterizado pela formulação de três vertentes: a perspectiva modernizadora, a reatualização do conservadorismo e a intenção de ruptura.

As práticas de assistência aos indivíduos excluídos do processo de socialização das riquezas, no Brasil, ficaram durante séculos a cargo das instituições filantrópicas, enraizadas na matriz do favor (Couto; 2012). Desde o princípio da consolidação do sistema capitalista e o reconhecimento da questão social, nos países de primeiro mundo, elas são destinadas ao “pobre”. No Brasil, somente em 1988, por meio da Constituição Federal, é atribuído à assistência social o caráter de política pública que, infelizmente, ainda convive com o estigma de “política para o pobre”. Entretanto, essa conquista, que coloca o “cidadão” no lugar do “pobre”, produto de emendas populares e do apoio científico de categorias profissionais à exemplo do Serviço Social, deve ser celebrada, ao marcar um redesenho da assistência no Brasil.

## **2.2 Entre o “favor” e o “direito”: a constituição da Assistência Social como política pública no Brasil e a ofensiva do neoliberalismo**

No ano de 1988 é promulgada a sétima Constituição Federal do Brasil, com a finalidade de instituir um Estado democrático, como prescrito em seu preâmbulo. Por meio dela, a Assistência Social passa a ser reconhecida como política pública e juntamente com a Saúde e a Previdência formam o tripé da Seguridade Social<sup>6</sup>. Portanto, a Constituição traz para o campo do direito a assistência que, até então, se resumia a ações pontuais de favor.

O financiamento das políticas que compõe o tripé da Seguridade Social está previsto no artigo 195 da Constituição Federal de 1988: “*A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios*”.

As políticas sociais, compreendidas como um instrumento utilizado pelo Estado para viabilizar a expansão do bem estar social, se revelam como necessárias para materializar os seguintes objetivos da República Federativa do Brasil (artigo 3º da Constituição): a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; o desenvolvimento da nação; a erradicação da pobreza e da marginalização, bem como a erradicação das desigualdades sociais e regionais; e, a promoção do bem de todos, sem preconceitos (raça, cor, sexo) ou

---

<sup>6</sup> De acordo com artigo 204 da referida Constituição, compreende-se por Seguridade Social: *um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.*

quaisquer outras formas de discriminação. Como afirmam Behring e Boschetti (2011, p.150), a Constituição Cidadã, em alguns aspectos, encontra-se “[...] embebida da estratégia social-democrata e do espírito *welfariano* [...]”. Porém, as políticas sociais encontrarão algumas barreiras para se desenvolver de forma plena.

Entre os anos 1969-1973, há uma crise econômica mundial (cíclica do capitalismo). Em decorrência desse fator, a sociedade é palco de diversas transformações socioeconômicas e políticas, apresentadas como medidas estratégicas adotadas pela classe dominante com a finalidade de conter a crise e recuperar o crescimento econômico. Os denominados países de primeiro mundo, que vivenciaram a proposta do Estado de Bem-estar Social (*Welfare State*)<sup>7</sup>, presenciam uma nova forma de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil, que agora comporta uma feição neoliberal<sup>8</sup>. Visto que, na ótica burguesa, a queda nas taxas de lucro, nos últimos anos, era oriunda do alargamento da proteção ao trabalho (maior intervenção do Estado nas leis de mercado), dentre outros direitos, e da frequente presença da classe trabalhadora na cena política, com o fortalecimento dos sindicatos.

Os teóricos neoliberais afirmam que as liberdades civil e política são consequências do livre mercado. Portanto, a essência do neoliberalismo encontra-se em “[...] *uma argumentação teórica que restaura o mercado como instância mediadora societal elementar e insuperável e uma preposição política que repõe o Estado mínimo como a única alternativa e forma para a democracia*” (NETTO, 1995, p.77). Desse modo, pode-se afirmar que a defesa do mercado livre não se restringe apenas a determinados elementos econômicos, mas também políticos.

Porém, o que a história nos revela é uma sociedade longe de alcançar a tão sonhada democracia. Em face ao processo de re-estruturação do capital, o neoliberalismo terá rebatimentos na esfera do trabalho, o caracterizando por “[...] uma baixa remuneração, assim com também uma precária inserção no sistema de políticas sociais (seguridade social, assistência médica, etc.)” (PASTORINI, 2007, p.32).

Em 1990, com a vitória para presidência de Fernando Collor de Mello, de maneira tardia o Brasil é palco da ofensiva neoliberal. Portanto, há rejeição dos avanços e conquistas

---

<sup>7</sup>Nas palavras de PEREIRA (2010, p.87), “[...] Muito do que hoje se conhece do *Welfare State* tem a ver com os rumos adotados pelo sistema capitalista, que deixou de ser liberal, nos anos 1940, por uma questão de sobrevivência, para ser temporariamente regulado [...] Seu surgimento, por conseguinte, está relacionado à demanda por maior igualdade e reconhecimento dos direitos sociais e segurança econômica, concomitante com demandas do capital de se manter reciclado e preservado [...]”.

<sup>8</sup>Nos termos de Almeida e Alencar (2011, p.130), este é caracterizado pela: “[...] restrição dos direitos sociais e precarização das condições de trabalho, ampliação do trabalho desprotegido, a redução da ação pública no campo da proteção social, o fenômeno de refilantropização das ações institucionais de enfrentamento das desigualdades sociais e a subordinação da prestação dos serviços sociais à lógica mercantil”.

de 1988. A Seguridade Social é o principal alvo desse processo, com cortes no seu financiamento. Além disso, a Lei Orgânica da Saúde (LOS) sofre veto de 25 itens e a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) sofre veto integral.

Somente em 1993, sob o governo de Itamar Franco, o texto da LOAS (lei 8.742/93) é aprovado, com alguns cortes. Pois, em partes, o desenvolvimento social do país é retomado.

A LOAS dispõe sobre os princípios e diretrizes que norteiam as ações da política de assistência social, a saber: universalização dos direitos sociais; respeito à dignidade do cidadão; igualdade no acesso, sem discriminação; divulgação ampla dos benefícios; descentralização político-administrativa; participação da população no controle das ações do Estado; e, primazia da responsabilidade estatal na condução da política. Portanto, como afirma Couto, Yasbeck e Raichelis (2012; p.56), essa legislação abarca uma série de novidades:

[...], a LOAS inovou ao apresentar novo desenho institucional para a assistência social, ao afirmar o seu caráter de direito não contributivo, (portanto, não vinculado a qualquer tipo de contribuição prévia), ao apontar a necessária integração entre o econômico e o social, a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população. Inovou também ao propor o controle da sociedade na formulação, gestão e execução das políticas assistenciais e indicar caminhos alternativos para a instituição de outros parâmetros de negociação de interesses e direitos de seus usuários. Parâmetros que trazem a marca do debate ampliado e da deliberação pública, ou seja, da cidadania e da democracia.

No que tange ao princípio de descentralização, pautado no pacto de responsabilidade compartilhada entre os entes federados, a LOAS estabelece as competências político-administrativas de cada esfera (municipal, estadual, federal e do distrito). Ao Governo Federal compete elaborar as normais gerais da política de assistência social; financiar o Benefício de Prestação Continuada (BPC); e, complementar as ações dos Estados e dos Municípios em casos de emergência (LOAS, artigo 12). Aos Estados cabe complementar as ações dos respectivos Municípios que o compõe: contribuir com o custo do pagamento dos auxílios natalidade e funeral; apoiar técnica e financeiramente os serviços, os projetos e os programas de enfrentamento da pobreza; e, atender aos Municípios em situações de emergência (LOAS, artigo 13). Por fim, sobre os Municípios e o Distrito Federal recai a responsabilidade de: destinar recursos financeiros e efetuar os pagamentos dos benefícios eventuais; executar projetos; atender as ações de caráter emergencial; e, prestar os serviços da rede SUAS (LOAS, artigo 14 e 15).

Portanto, seguindo a lógica de descentralização, a assistência é financiada pelos fundos<sup>9</sup> (municipal, estadual e nacional). O repasse da verba é realizado fundo a fundo, conforme as atribuições de cada ente federado, como elencado acima, sob o controle dos conselhos (municipal, estadual e nacional), os quais estão pautados no princípio de participação popular.

A inexistência de fundos públicos específicos para a área dificultava o acompanhamento e controle, tanto de sua origem, como de seu destino, gerando total desconhecimento sobre montantes aplicados, o que fazia dos recursos uma verdadeira *caixa preta* para os não especialistas em orçamento público. (FERREIRA, 2000, p.148).

Porém, essa inovação no campo da assistência social encontrará uma série de impasses para materializar seus princípios e diretrizes.

Fernando Henrique Cardoso assume a presidência no ano de 1995 e governa o país por dois mandatos consecutivos (até 2002). O período de seu mandato é marcado por uma série de restrições no âmbito social, como consequência das “reformas” do Estado.

Na era dos monopólios<sup>10</sup>, há exportação do capital estrangeiro para o país, considerado relativamente mais atrasado e, como consequência, produz-se uma grande dívida externa. Os países desenvolvidos tendem a aumentar seus lucros, enquanto que os menos desenvolvidos, como é o caso do Brasil, tendem a ficar dependentes dos primeiros, dando origem ao que Yamamoto (2012) denominou de “política colonial”.

Desse modo, o processo de “reforma” estatal foi justificado como a única maneira de pagar a dívida externa, por meio da redução de gastos, bem como reerguer a economia do país mediante a crise econômica que ele enfrentara desde a década de 1980. No entanto, o crescente processo de privatização intensificou a dependência do país. Como bem aponta Silva (2004),

Em suma, o projeto neoliberal revelou-se inteiramente contrário à perspectiva de ampliação da cidadania social no contexto latino-americano. E parece ter-se esgotado enquanto estratégia para a pretendida revitalização do sistema econômico, ao bloquear o crescimento e aprofundar a dependência e vulnerabilidade em face do capital estrangeiro. (SILVA, 2004, p.114).

<sup>9</sup> O Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) é criado pela LOAS (artigo 27º) e regulamentado pelo decreto nº 1.605, de 25 de agosto de 1995.

<sup>10</sup> Yamamoto (2012) define o Imperialismo como sendo “[...] a fase monopolista do capitalismo [...]” (p.102), e o contextualiza: “[...] desdobra-se a partir da década de 1940 do século XX e, mais particularmente, após a Segunda Guerra Mundial [...]” (p.103).

As políticas sociais são reconfiguradas mediante a conjuntura acima descrita, no Brasil e no mundo. Portanto, passam a ser caracterizadas pelo que Behring e Boschetti (2011) chamam de “trinômio”: privatização, focalização/seletividade e descentralização. Isso ocorre “[...] num contexto em que as forças de resistência se encontram fragmentadas, particularmente o movimento dos trabalhadores, em função do desemprego, da precarização e flexibilização das relações de trabalho e dos direitos [...]” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.156).

Ao contrário dos países europeus, o Brasil vivencia um Estado de mal-estar social (Behring e Boschetti; 2011). As políticas sociais, com destaque para a educação e a saúde, se transformam em bens mercadorizáveis, objetivando a extração de superlucros. Dessa forma, só possuem educação e saúde de “qualidade” os indivíduos que dispõe de meios materiais necessários à sua aquisição. A privatização dos serviços sociais, pautados na lógica do direito do cidadão e dever do Estado, é justificada pela melhoria na qualidade dos serviços. Associado ao desmonte da privatização, as ações tendem a ser direcionadas aos segmentos mais vitimizados da sociedade, ou seja, os que se encontram em nível de pobreza extrema, demarcando, desta forma, um caráter seletivo às políticas públicas. Como afirma Montañó (2003), a estratégia do projeto neoliberal consiste em:

[...] acabar com a condição de *direito* das políticas sociais e assistenciais, com seu caráter *universalista*, com a *igualdade de acesso*, [...] No seu lugar, cria-se uma modalidade polifórmica de respostas às necessidades individuais, diferente segundo o poder aquisitivo de cada um. Assim, tais respostas não constituiriam direito, mas uma atividade filantrópica/voluntária ou um serviço comercializável; também a qualidade dos serviços responde ao poder de compra da pessoa, a universalização cede lugar à focalização e descentralização [...]. (MONTAÑO, 2003, p. 189).

Nesses moldes, com a dissolução da LBA, em 1995, é instituído pelo então presidente do Brasil, Fernando Henrique Cardoso, o Programa Comunidade Solidária. Como retrata Sposati (2007), a relação entre o Estado que garante direitos ao cidadão, no campo da assistência social, é substituída pela relação de solidariedade. Ou seja, ignora-se todo o processo de luta em prol da materialização da LOAS, com a presença de ações assistenciais fragmentadas. Como resultado, infelizmente, tem-se o retrocesso.

Mediante o contexto neoliberal vigente, alguns autores começaram a questionar e defender (ou não) a ideia de estarmos perante uma “nova questão social”, colocando, portanto, o seguinte debate em cena: a “nova questão social” X a “velha questão social”.

Todavia, defender a aparição de uma “nova questão social” significa afirmar que a “velha questão social” já foi superada (Pastorini; 2007), o que não é possível ao analisarmos o mundo contemporâneo. Em conformidade com Boschetti e Behring (2011, p.51), a essência das manifestações da questão social encontra-se “[...] nas relações de exploração do capital sobre o trabalho [...]”. Portanto, pode-se afirmar que a categoria “questão social” é própria da dinâmica do modo de produção capitalista e que, com a perpetuação deste, a “questão social” continua sendo a mesma que emergiu em meados do século XIX, com o advento da I Revolução Industrial. Desse modo, Montaño (2003) acrescenta que:

[...] a recorrente afirmação de que existiria hoje uma “nova questão social” tem, no fundo, o claro, porém implícito, objetivo de justificar um novo trato à “questão social”; assim se há uma *nova* “questão social”, seria justo pensar na necessidade de uma *nova* forma de intervenção nela, supostamente mais adequada às questões atuais. Na verdade, a “questão social” – que expressa a contradição capital-trabalho, as lutas de classe, a desigual participação na distribuição de riqueza social – continua inalterada; o que se verifica é o surgimento e alteração, na contemporaneidade, das refrações e expressões daquela. O que há são *novas manifestações da velha “questão social”*. (MONTAÑO, 2003, p.187).

A “nova” forma de intervenção nas manifestações da “questão social” a que o autor se refere é o conjunto de ações desenvolvidas pela sociedade civil, tradicionalmente denominado de “terceiro setor”, que vem sorrateiramente assumindo o papel do Estado na esfera social. Caracterizadas como organizações não governamentais e sem fins lucrativos, tais ações não partem de iniciativas do Estado (primeiro setor), nem do mercado (segundo setor). Montaño afirma que a divisão entre setores não é real, ou seja, a sociedade não está dividida em partes, como afirmam os funcionalistas. Dessa forma, as ações desenvolvidas pela sociedade civil, categorizada como “terceiro setor”, vai além de um simples “setor” (parte de uma totalidade) em vista que exerce uma “função social”: a de responder às manifestações da “questão social”. As organizações da sociedade são motivadas pelos valores de solidariedade, auto-ajuda e ajuda mútua. Há, portanto, um processo despolitização da “questão social”.

[...] A essa nova arquitetura institucional na área social – sempre ignorando o conceito constitucional de seguridade – se combinou o serviço voluntário, o qual desprofissionalizava a intenção nessas áreas, remetendo-as ao mundo da solidariedade, da realização do bem comum pelos indivíduos, através de um trabalho voluntário não-remunerado. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p.154).

A tendência é que o Estado, em sua versão neoliberal, transfira ao máximo sua responsabilidade para o “terceiro setor”, o qual “[...] deve ser entendido como inserido num projeto de reestruturação social e produto dele, pautado nos princípios neoliberais [...]” (MONTAÑO, 2003, p.186). Nesses moldes, além de transgredir a Constituição, que define a assistência social como dever do Estado e direito a “quem dela necessitar”, quando os serviços dessa política passam a ser ofertados por entidades beneficentes de modo hegemônico, por exemplo, há violação do princípio da LOAS que estabelece a primazia da responsabilidade estatal na condução da política. Ou seja, os progressos legais no campo da assistência são desconsiderados.

Em 2003, com a vitória do sindicalista Luís Inácio Lula da Silva para presidente, cria-se o Ministério da Assistência Social, que posteriormente será denominado de Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Nesse período há considerável ampliação do gasto social. Como destaca Castro (2009), de 1995 à 2002, que compreende o período da gestão FHC, o gasto na assistência social varia entre 1,7 bilhões de reais e 9,5 bilhões de reais. Em contrapartida, de 2003 à 2005, o valor oscila entre 13,4 bilhões de reais e 18,8 bilhões de reais.

Porém, isso não significa que a assistência social encontrou terreno fértil para se desenvolver. Pelo contrário, nessa gestão o foco é o combate à fome. As políticas universais e focalizadas tornam-se complementares, caracterizando um contexto de avanços e retrocessos (Fagnani, 2011). Nos termos de Ricardo Antunes (2005), o Partido dos Trabalhadores foi se enquadrando à ordem. A priori é lançado o Programa Fome Zero, que posteriormente, em outubro de 2003 para ser mais precisa, é substituído pelo Programa Bolsa Família. Contudo, em termos comparativos, consideramos que a gestão no governo Lula revela-se enquanto um avanço histórico para classe trabalhadora.

Em 15 de outubro de 2004 a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) –que expressa as deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília em dezembro de 2003 – é aprovada pela Resolução CNAS nº 145. Suas diretrizes, baseadas na Constituição Federal e na LOAS, são:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

- II – Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III – Primazia da responsabilidade do Estado na condução da Política de Assistência Social em cada esfera de governo;
- IV – Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2004, p.32-33).

Após um ano de muita luta dos movimentos sociais, sindicatos e Conselhos (de categorias profissionais), em conjunto com o CNAS, é aprovado O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com o objetivo de materializar os princípios e diretrizes presentes na LOAS e reafirmados na PNAS, na contramão das ações fragmentadas. Em 15 de julho de 2005 é aprovada, também pelo CNAS, a Norma Operacional Básica (NOB), com o objetivo de normatizar o SUAS.

Com base nos parágrafos acima, a assistência social, que anterior ao processo de redemocratização no Brasil se resumia à caridade e filantropia, deu largos passos em direção à consolidação da democracia e cidadania no país. Os avanços legais no âmbito da assistência são notáveis. Todavia, como destaca Sposati (2007, p.43) “[...] Tudo é bem posto no papel, mas as forças sociais conservadoras permanecem analfabetas para tais ideias e compromissos”. O estabelecimento da assistência como direito do cidadão e dever do Estado, nos moldes da LOAS, não ocorre de forma simples, mas numa conjuntura totalmente adversa onde forças sociais de resistência lutam pela inserção da assistência na agenda pública. A partir de 1990 o Brasil é palco da avalanche neoliberal, que se desenrola até a contemporaneidade. O liberalismo, em sua feição “nova”, inaugura no país uma forma duplamente perversa que diverge do significado social-democrata presente na Constituição Federal de 1988. Portanto, a luta pelo desenvolvimento da política de assistência social significa “nadar contra a maré”.

### **2.3 O Sistema Único de Assistência Social (SUAS): configuração, dilemas e possibilidades**

A estrutura do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), aprovado no ano de 2005 pelo CNAS, é pautada pela Carta Magna, LOAS e PNAS. Entretanto, vale salientar que vivemos em um contexto de negação das diretrizes da PNAS (Couto, 2009), no qual a política social se encontra subordinada à política econômica. Desse modo, o SUAS encontra desafios

ao longo do caminho para se consolidar, principalmente no que concerne ao princípio de universalização dos serviços, na lógica de emancipação dos usuários e de construção da cidadania, relegada a segundo plano no Brasil.

A Constituição Federal de 1988 define como usuários da política de assistência qualquer pessoa que dela necessitar, em caráter permanente ou eventual. Na tentativa de superar não só a pobreza material, mas também outras formas de desigualdade que permeiam o campo das relações sociais, a PNAS complementa a definição presente na Constituição, ao afirmar que trata-se de indivíduos ou famílias que se encontram em risco e vulnerabilidade social<sup>11</sup>.

É necessário destacar que o perfil da população que acessa os benefícios e serviços da política de assistência acompanha as transformações que ocorrem no mundo, em face à contradição capital x trabalho.

Diante do desemprego estrutural e da redução das proteções sociais decorrentes do trabalho, a tendência é a ampliação dos que demandam o acesso a serviços e benefícios da assistência social. São trabalhadores e suas famílias que, mesmo exercendo atividades laborativas, têm suas relações de trabalho marcadas pela informalidade e baixa renda [...]. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012, p.68; 2012).

Não se trata apenas da população “inválida para exercer atividades laborativas”, mas, no geral, trata-se dos grupos de desempregados, cada vez mais crescentes, dos subempregados e dos submetidos à precarização do trabalho.

Infelizmente, “[...] Várias denominações têm sido incorporadas à população que acessa esses serviços. Quase sempre o objetivo tem como princípio desvalorizar, subalternizar os sujeitos, destituindo-os da condição de cidadão [...]” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS; p.71; 2012). Entretanto, diferente do que ocorria no período da *Poor Law*, cujo indivíduo deveria renunciar a qualidade de cidadão para ter acesso à assistência pública, na contemporaneidade é justamente por ser cidadão que os sujeitos possuem o direito a assistência social. Desse modo, é necessário fomentar um posicionamento mais ativo, enquanto classe, dos usuários dos serviços socioassistenciais na condução da política.

---

<sup>11</sup> Nas palavras de Janczura (2012, p.307), “Da análise do conceito de risco e vulnerabilidade pode-se chegar a algumas conclusões. Uma delas se refere ao fato de o risco não poder ser identificado como vulnerabilidade, embora se possa estabelecer uma relação estreita entre eles. O primeiro conceito se refere à situação de grupos, e o segundo deve ser usado para a situação fragilizada de indivíduos”. Logo, o indivíduo que se encontra em vulnerabilidade social, em decorrência da pobreza, por exemplo, é “mais suscetível” a enfrentar situações de risco social.

[...] o trabalho com os usuários deve partir da compreensão de que esse sujeito é portador de direitos e que esses direitos para serem garantidos exigem um movimento coletivo, de classe social e de suas frações e segmentos. Para trabalhar nessa perspectiva, é preciso construir novos parâmetros, devolvendo a esses sujeitos as condições políticas e sociais de pensar a sociedade e seu lugar nela, disputando a reversão do modelo hegemônico construído. (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, p.72; 2012).

Os Conselhos de assistência social, seja em âmbito municipal, estadual, do distrito ou nacional, são espaços que possibilitam o protagonismo dos usuários e seu engajamento político.

Pode-se inferir que a PNAS preparou o caminho do SUAS, caracterizado como um sistema público, não contributivo, descentralizado e participativo, destinado à gestão da assistência social. O SUAS se coloca como instrumento de superação das ações padronizadas, segmentadas, na contramão do clientelismo para o atendimento dos sujeitos, portadores de direitos e de demandas social.

De acordo com a PNAS, o SUAS está dividido entre Proteção Social Básica e Proteção Social Especial<sup>12</sup> (média e alta complexidade), levando em consideração o porte dos municípios<sup>13</sup>. A PSB possui como principal objetivo a prevenção de situações de risco, através do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento dos vínculos familiares. São ofertados os seguintes programas, benefícios e serviços pela proteção básica: Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) – serviço de acompanhamento sociofamiliar; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); Benefício de Prestação Continuada (BPC), destinado à pessoa com deficiência e ao idoso com 65 anos ou mais que não possui condições mínimas de garantir a sua sobrevivência; entre outras ações e projetos de acesso à renda; Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas, destinado aos beneficiários do BPC e do PBF (Programa Bolsa Família). As instituições que a compõe são: o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS), a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), e as entidades e organizações assistências que ofertam serviços de proteção social básica.

---

<sup>12</sup> Ambos os tipos de proteção são regulamentados pela Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (2009).

<sup>13</sup> Municípios: pequeno porte 1, município com população de até 20.000 habitantes; pequeno porte 2, município com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; médio porte, município com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; grande porte, município com população entre 100.001 a 900.000 habitantes e metrópoles, município acima de 900.000 habitantes.

A PSE, por sua vez, é organizada para garantir a proteção às famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco, cujos direitos tenham sido violados<sup>14</sup> e/ ou que já tenha ocorrido rompimento dos laços comunitários e familiares. São ofertados, pelo Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS), os seguintes programas, benefícios e serviços: Programa de Atenção Especializado à Família (PAEF), que se configura enquanto um conjunto de serviços (apoio, orientação e escuta) desenvolvidos pela equipe interdisciplinar (assistente social, psicólogo, orientador social, etc.), destinados às famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direito; informação, orientação, apoio e inclusão social para a garantia de direitos à famílias e indivíduos que sofreram violação; Serviço Especializado em Abordagem Social; abrigo para crianças, idosos, pessoas com deficiência e em situação de rua; atenção à adolescentes e jovens que executam medidas socioeducativas em meio aberto; entre outras ações.

Porém, a existência dos equipamentos do SUAS nos municípios não significa que haverá de forma automática a materialização dos princípios e diretrizes que norteiam as ações no âmbito da assistência social, contidos na LOAS e na PNAS.

[...] há, portanto, a necessidade de se adensar o debate sobre o significado desses espaços, o que inclui discussões sobre os serviços, a estrutura, os acessos, os processos de qualificação e avaliação, as interfaces e o controle social, o que, sem dúvida, pode ser qualificado por subsídios oriundos de processos investigativos e de avaliação da gestão do próprio sistema. (COUTO, 2009; p. 207).

Em decorrência do princípio de territorialidade, presente na PNAS, a oferta dos serviços da PSB e PSE levam em consideração as particularidades e necessidades da população que reside no município. Ou seja, a oferta dos serviços é realizada conforme a demanda.

Guiada pelo pensamento de que ações pontuais ou isoladas não serão capazes de equacionar as manifestações da questão social, a intersectorialidade é um elemento presente na PNAS. Visto que, tal termo refere-se à realização de um trabalho articulado entre as políticas setoriais, bem como entre os profissionais que atuam nos campos das diversas políticas

---

<sup>14</sup> Segundo informações do MDS (disponíveis no “Caderno de Perguntas e Respostas sobre o CREAS”, de 2011), compreende-se por situações de violação de direitos: violência física, psicológica e negligência; violência sexual: abuso e/ou exploração sexual; afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medida de proteção; situação de rua; abandono; vivência de trabalho infantil; discriminação em decorrência da orientação sexual e/ou raça/etnia; descumprimento de condicionalidades do Programa Bolsa Família (PBF) e do PETI, em decorrência de situações de risco pessoal e social, por violação de direitos, cumprimento de medidas socioeducativas em meio aberto de liberdade assistida e de prestação de serviços à comunidade por adolescentes, entre outras.

públicas. O objetivo da intersetorialidade é ampliar “[...] a possibilidade de um atendimento mais compartimentado aos cidadãos que dela se utilizam” (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS; 2012, p.61), ou seja, que o cidadão tenha acesso não apenas à assistência social, mas também à educação, à saúde, ao esporte e ao lazer, no sentido de fortalecer a probabilidade de sua emancipação enquanto ser humano.

As ações da assistência têm como principal elemento a matricialidade sóciofamiliar, a partir da compreensão de que não podemos descolar o indivíduo do seu contexto social, em especial a família, no processo de análise das expressões da “questão social” que o afeta. Devemos também considerar que no universo familiar há incidências diretas do modo de sociabilidade capitalista, a fim de não cairmos no erro de culpabilizar o sujeito ou sua família pela situação de risco ou vulnerabilidade na qual se encontram.

Yasbeck (2007) elenca dez desafios, compromissos e responsabilidades que permeiam o SUAS. São eles:

1º. Atribuir centralidade aos usuários da assistência social. Considero que pouco conhecemos e respeitamos esses usuários. Temos dificuldades em trabalhar com eles numa direção social emancipatória, não apenas do ponto de vista individual, mas coletivo, sendo necessário o desenvolvimento de novos desenhos para trabalhar com as famílias; 2º. Qualificar recursos humanos para o SUAS, CRAS, CREAS; 3º. Democratizar os conselhos, os mecanismos de participação e o controle social, tendo como perspectiva facilitar a representação dos usuários; 4º. Construir mecanismos e estratégias de resistência à cultura política conservadora, (inclusive à nossa própria); 5º. Ampliar a comunicação; 6º. Aperfeiçoar e desenvolver capacidades no sentido de elaborar diagnósticos de vulnerabilidade dos municípios; 7º. Estabelecer mecanismos de monitoramento e avaliação da política; 8º. Ampliar o financiamento e estabelecer padrões de qualidade e de custeio dos serviços; 9º. Contribuir para a construção de uma cultura do direito e da cidadania entendendo que o agir tecnológico é ato político; 10º. Consolidar o SUAS como sistema de política pública, criando uma base social de sujeitos e serviços que lhe dêem sustentabilidade, para que possa atravessar períodos de distintos governos. (YASBECK, 2007; p.49-50).

A possibilidade de novas formas de trabalho ou acompanhamento das famílias, numa perspectiva emancipatória, requer profissionais propositivos, criativos e comprometidos com a efetivação dos princípios e diretrizes que norteiam as ações do SUAS. Portanto, como apontado por Yasbeck (2007) acima, é necessário qualificar o quadro de profissionais que compõe a rede de proteção social e que ela seja estabelecida de modo que viabilize o enfretamento de desigualdades sociais detectadas em um determinado território.

Outro ponto importante abordado pela autora é o desafio de tornar efetiva a representação dos usuários dos serviços socioassistenciais nos Conselhos, com o intuito de

construir espaços democráticos de deliberação. Afinal, não há ninguém melhor do que o próprio usuário dos serviços e benefícios para avaliá-los.

A história nos revela que o campo da assistência foi caracterizado, durante muito tempo, por práticas associadas à caridade, por “amor aos pobres”. Logo, o desenvolvimento de uma política nacional para esta área em si já é um grande desafio. Contudo, o avanço nas legislações; a instalação dos CRAS, CREAS, e de outros equipamentos da rede SUAS nos municípios; e, a pré-condição para o repasse de verbas, denomina do por alguns autores de CPF (Conselho, Plano Plurianual e Fundo), nos indicam possibilidades de efetivação de um sistema que objetiva ser universal em direção à tão sonhada cidadania plena.

### 3 CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS

Com base nos aspectos elucidados no capítulo anterior, pode-se afirmar que o projeto neoliberal gera empecilhos para que a assistência social se constitua como política, direito do cidadão e dever do Estado, e se realize como pública (Raichelis, 2008).

No entanto, vale destacar que há posições contrárias à minimização da intervenção estatal no âmbito social. Na perspectiva de defesa e fortalecimento do controle social na política de assistência, o projeto democrático/ participativo é um exemplo de embate ao projeto neoliberal.

Por meio do controle social é possível a fiscalização, o planejamento e a avaliação das ações e serviços socioassistenciais. Os conselhos, foco do presente trabalho, seja em âmbito nacional, estadual, do distrito federal ou municipal, permitem, em tese, que haja maior transparência no processo de tomada de decisões políticas, que envolvem o bem-estar dos usuários. Desse modo, se caracterizam enquanto instâncias capazes de promover a democracia (participativa, em especial) e a cidadania.

Porém, por diversos fatores, a representação efetiva da sociedade civil e do governo é um constante desafio. Dessa maneira, os mecanismos de controle social, enquanto possíveis espaços de promoção da cidadania e da democracia, e os desafios para uma representação efetiva nos conselhos será alvo deste capítulo.

#### 3.1 Definição de controle social e as modalidades de participação<sup>15</sup>

A participação da sociedade nos assuntos públicos, por meio de organizações representativas<sup>16</sup>, constitui-se enquanto um dos elementos políticos mais importantes que resultaram do processo de redemocratização no Brasil, ainda vigente (Silva, 2004). Essa inovação, regulamentada pela Constituição Federal de 1988 e, posteriormente, pela LOAS (no âmbito da política de assistência) denomina-se controle social, o qual é exercido através de

---

<sup>15</sup> Compreendemos que há várias modalidades de participação, todavia neste tópico serão abordadas, de forma breve, apenas a participação popular e a participação social.

<sup>16</sup> Artigo 204º da Constituição Federal de 1988 e artigo 5º da Loas.

mecanismos, a saber: conferências, escutas públicas, Conselhos de direitos (educação, assistência social, saúde, etc.), fóruns.

Behring e Boschetti (2011) apontam, também, o ministério público, a imprensa, os conselhos de fiscalização das profissões e, principalmente, o fortalecimento dos movimentos sociais, como mecanismos de controle.

Anterior a essa conquista, em meados da década de 1970, período caracterizado pela presença de regimes ditatoriais no Brasil, a participação popular emerge como mobilização de novos atores sociais que buscam hegemonia<sup>17</sup> e melhores condições de existência, em oposição à estrutura social vigente e ao autoritarismo do Estado.

É necessário destaca que, de acordo com Souza (2010, p.170), “[...] a participação pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais [...]”. Desse modo, o homem é capaz de analisar, numa perspectiva crítica, as condições sociais e econômicas do meio no qual ele está inserido e assumir posições de combate à reprodução da ordem em vigor, ou até mesmo formular propostas políticas que contribuam para a melhoria dessas condições.

Com o processo de abertura política, surge uma nova modalidade de participação, denominada de “social”. “[...] Seu objetivo é a universalização dos direitos sociais, a ampliação do conceito de cidadania e a interferência da sociedade no aparelho estatal” (SOUZA, 2010; p.175). Portanto, prevê a organização dos diversos segmentos da sociedade.

Esses dois modos de participação estão intimamente ligados à concepção de controle social encontrada na CF de 1988, que, nos termos de Ricci (2007),

[...] indica a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Na prática significa definir diretrizes, realizar diagnósticos, indicar prioridades, definir programas e ações, avaliar os objetivos, processos e resultados obtidos. (RICCI, 2007; p.57).

Dessa maneira, pode-se afirmar que a expressão “controle social” refere-se ao controle das ações do Estado pela sociedade, ou seja, a interferência da sociedade no “desenho” das políticas públicas. Martins (2009) aponta que esta forma de controle é possível dentro da concepção gramsciana de Estado ampliado.

---

<sup>17</sup> É aqui compreendida como direção social.

Todavia, o “controle social” também pode ser associado à dominação, como afirma Siraque (2005):

[...] Poderá ser o Estado controlando o povo ou uma parcela, categoria, classe da sociedade controlando outras parcelas, categorias ou classes da própria sociedade, por meio da hegemonia política, religiosa, econômica, cultural, racial, da informação, da formação e de gênero. (SIRAQUE; 2005, p.105)

A citação acima concebe o “controle social” como o controle que o Estado exerce sobre a sociedade, ao fazer uso, quando necessário, dos seus aparelhos coercitivos em prol dos interesses da burguesia (Coutinho, 2005), ou que uma determinada classe (dominante) exerce sobre outra (dominada). Esse segundo sentido atribuído ao controle social sustenta-se na análise social que Marx faz do Estado, caracterizando-o como restrito.

Vale salientar que Marx e Gramsci analisam contextos sociais diferentes. O primeiro, em companhia de Engels, analisa o capitalismo concorrencial na Inglaterra do século XIX. Este contexto é marcado pela pouca possibilidade de participação do proletariado na cena política (Simionatto, 1999). O segundo, pensador de vertente marxista, se debruça sobre a realidade italiana, na fase monopolista do capitalismo (século XX). Neste período há socialização da política.

A expressão “controle social” adotada no presente trabalho é no sentido de desprivatização do Estado (Pereira, 1995), com a participação da sociedade nos assuntos tratados como públicos. Portanto, para uma maior compreensão faz-se necessário apresentar, ainda que de forma breve, as concepções e teorias de alguns autores que se dedicaram ao estudo sobre as categorias “Estado” e “sociedade”.

### **3.1.1 Estado e Sociedade: elementos necessários para compreender o controle social**

O estudo sobre a categoria “sociedade” trata-se de algo complexo e, desse modo, há dificuldades em conceituá-la. O mesmo ocorre com o Estado. Como retrata Pereira (2009), alguns teóricos que se dedicaram a estudá-lo possuem concepções diferentes entre si, portanto sustentam a inexistência de consenso acerca da sua definição. Em contrapartida, outros afirmam a não existência de discordâncias ao caracterizá-lo.

O debate sobre a formação do Estado e da sociedade data dos séculos XVI e XVII (Behring, 2000) com os chamados contratualistas (Hobbes, Locke e Rosseau) – também denominados de jusnaturalistas, tendo em vista que suas teorias defendem a existência do “direito natural” –, no período de transição para o capitalismo.

Thomas Hobbes aborda duas formas de estado: o pré-político ou de natureza, e o político ou civil. O *estado de natureza* é caracterizado como um estágio de completo caos, pois, por não haver limites, o homem é considerado como um ser capaz de aniquilar o outro. Deste fato originou-se sua célebre frase: *o homem é lobo do próprio homem*. Portanto, com o objetivo de manter a paz, torna-se necessário que os indivíduos abram mão de sua liberdade (fazer o que desejar, sem restrições) em prol de um Estado soberano e com poder coercitivo, que para preservar a raça humana definirá normas de conduta. Ou seja, por meio de um contrato social Hobbes propõe que haja a passagem do *estado de natureza* pra o *estado civil*. Segundo Bobbio (1982; p.19), “[...] o reino da força desregrada se transforma no reino da liberdade regulada [...]”. Nesses termos, a constituição do Estado é vista como algo positivo e sua soberania é inquestionável, caso contrário retornaríamos ao *estado de natureza*. A sociedade civil, considerada como sinônimo de sociedade política, nasce a partir do estabelecimento do Estado e é a ele igualada, sem distinção (Potyara, 2009). A formulação teórica hobbesiana, em partes, não deu conta dos interesses da burguesia, tendo em vista que, na condição de soberano, os bens materiais eram propriedade do Estado, não dos homens (Souza, 2010).

Nessa perspectiva, Jonh Locke considera o direito à propriedade privada como natural e inviolável. Em sua concepção, o *estado de natureza* é um momento propício para que um homem viole a propriedade privada do outro. Desse modo, “[...] A passagem do estado de natureza à sociedade civil e política, mediante o contrato social, se faz, assim, para *assegurar e conservar* o direito natural à propriedade [...]” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011; p.26).

Dornelles (2007) pondera que tanto o pensamento defendido por Hobbes, quanto o por Locke, tratam-se de concepções alicerçadas no individualismo burguês.

Jean-Jacques Rosseau, também contratualista, destaca alguns problemas nas elaborações teóricas anteriores. Em contraposição ao que expôs Hobbes, Rousseau acredita que *o homem é naturalmente bom*, a civilização é que lhe corrompe. Dessa maneira, defende o estabelecimento de um contrato social que retorne ao *estado de natureza*, pois só assim os indivíduos recuperarão a liberdade e se estabelecerá a sociedade política. Também, discorda do pensamento lockeano, ao afirmar que *a propriedade privada é a raiz de todos os males*. Em sua compreensão, *a soberania emana do povo*, não do Estado. Portanto, este teria o papel

de garantir a soberania popular. Seus ideais, aparentemente democráticos, influenciaram a revolução de 1789, como afirma Dornelles (2007):

É interessante notar que Rousseau vai além dos outros pensadores do iluminismo. Vai além dos princípios liberais clássicos, introduzindo a concepção democrático-burguesa. O conteúdo radical-democrático da concepção rousseaniana se enquadra nas especiais circunstâncias históricas da França do século XVIII, nas quais a burguesia aparecia no cenário político-social como uma classe revolucionária em luta contra o absolutismo feudal, capaz de aglutinar em torno dos seus próprios projetos um enorme contingente de setores populares, possibilitando condições para uma ruptura com o antigo regime e instituindo a nova ordem burguesa. (DORNELLES, 2007; p.20-21).

No pós revoluções burguesas, diferentemente dos contratualistas que propõem uma forma ideal de Estado, Hegel descreve o Estado burguês, em meio ao processo de consolidação do capitalismo (Montaño; Duriguetto, 2011). Em Hegel, há distinção entre sociedade civil – caracterizada como o espaço onde se desenvolvem as relações e atividades econômicas (trabalho, compra e venda de mercadorias, etc.), bem como no qual se processam as regulamentações jurídico-administrativas – e Estado político. Este, por sua vez, é concebido como uma instância universalizadora capaz de conservar a propriedade privada dos indivíduos. Hegel dirá a sociedade civil (sinônimo de sociedade burguesa) é fundada pelo Estado.

Marx e Engels, todavia, percebem o Estado como uma criação da sociedade civil, compreendida como a esfera da (re) produção da vida material (Montaño; Duriguetto, 2011), com a finalidade de legitimar o poder da classe dominante. Com o passar do tempo, a sociedade se complexificou e os conflitos entre grupos sociais alcançou seu ápice, necessitando, portanto, de uma instância maior que tenha como objetivo a conciliação de tais conflitos para manutenção da ordem. Ainda contrário ao pensamento hegeliano, ao desvelar o caráter alienante do Estado Marx não utiliza sua teoria para legitimá-lo. A saber, os principais aspectos do Estado no pensamento de Marx e Engels são:

[...]1) o Estado como aparelho coercitivo, ou, como dissemos, “violência concentrada e organizada da sociedade”: ou seja, uma concepção instrumental do Estado, que é o oposto da concepção finalista ou ética; 2) o Estado como instrumento de dominação de classe, pelo que “o poder político do Estado moderno não é mais do que um comitê que administra os negócios comuns de toda a burguesia”: ou seja, uma concepção particularista do Estado, oposta à concepção universalista que é própria de todas as teorias do direito natural, inclusive Hegel; 3) o Estado como momento secundário ou subordinado com relação à sociedade civil, pelo que “não é o Estado que

condiciona e regula a sociedade civil, mas a sociedade civil é quem condiciona e regula o Estado”: ou seja, uma concepção negativa do Estado, que é o oposto da concepção positiva própria do pensamento racionalista [...] (BOBBIO, 1982; p.22-23).

Marx se propõe a analisar criticamente o Estado burguês, não somente o descreve como fez Hegel. Sua teoria é de cunho revolucionário e anticapitalista. Nesse processo, atenta para as contradições entre classes presente no modo burguês de sociabilidade. Afirma que o Estado não é uma instância universalizadora, pelo contrário, ele representa os interesses de uma única classe: a burguesia. Portanto, faz uso dos seus aparelhos de coerção e opressão, quando necessário, em prol da ordem (Coutinho, 2005).

Em sequência à tradição marxista. Gramsci caracteriza o Estado como instrumental, particular, subordinado e transitório (Bobbio, 1982). Tendo em vista que trata-se de um instrumento à serviço dos interesses da burguesia; está condicionado à sociedade (por ser uma criação desta); e, por fim, pode desaparecer a qualquer momento. No entanto, como um homem do seu tempo, para Gramsci o Estado não existe apenas no sentido restrito, de coerção e opressão. Desse modo, distingue dois tipos de sociedade: política (forças armadas, polícia e leis) e civil (o sistema escolar, os partidos políticos, as igrejas, as organizações profissionais, os sindicatos, os meios de comunicação, etc.).

[...] Enquanto na *sociedade política* a classe dominante exerce seu poder e sua dominação por uma ditadura através dos “aparelhos coercitivos do Estado”, na *sociedade civil* esse exercício do poder ocorre por intermédio de uma relação de hegemonia que é construída pela direção política e pelo consenso [...] (MONTAÑO; DURIGUETTO, 2011; p.44).

Portanto, os “aparelhos privados de hegemonia”, que objetivam garantir a aceitação da classe subalterna ou o consenso, atrelados aos “aparelhos coercitivos do Estado” tornam possível a dominação burguesa sobre o proletariado e, conseqüentemente, a (re) produção das relações sociais.

Além de considerar o Estado como algo complexo, Potyara (2009) o caracteriza como um elemento histórico e relacional. Pois, não é imutável ou estável em todas as épocas e períodos, mas é incorporado à sociedade de diferentes formas (totalitário, democrático, etc.), e está em constante relação com outros elementos que o determina. O Estado e a sociedade são espaços onde se materializam as contradições entre classes. Como explicita Marx, o Estado não é neutro. Todavia,

[...] apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas, desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação [...] Daí porque, como diz Ianni, o Estado pode ser considerado *o lugar de encontro e a expressão* de todas as classes porque, embora ele zele pelos interesses das classes dominantes e tenha, ele mesmo, um caráter de classe, esse zelo se dá de forma *contraditória*. Ou seja, para manter as classes dominadas excluídas do bloco no poder, ele tem de incorporar interesses dessas classes e acatar a interferência de todos os assuntos estatais para poder se legitimar e preservar o próprio bloco no poder. É relacionando-se com todas as classes que o Estado assume caráter de *poder público* e exerce o controle político e ideológico sobre eles [...] (PEREIRA; 2009, p. 146-147).

Como vimos, em contextos históricos diferentes ou iguais, há concepções divergentes acerca do “Estado” e da “sociedade”. Mas, compreender o que os autores denominam de “controle social” das políticas perpassa pelo entendimento acerca de duas concepções sobre o Estado: “restrito” e “ampliado”, que já foram, ainda que de forma breve, discutidas nos parágrafos acima.

Segundo as reflexões de Martins (2009, p.09), no modelo de Estado ampliado “[...] perpassa interesses de classes, ou seja, como um espaço conflitante que, apesar de conceber hegemonicamente os interesses da classe dominante, assumem demandas das classes subalternas [...]”. Desse modo, o Estado ampliado proporciona a participação dos diversos segmentos sociais na gestão das políticas públicas, que por sinal é garantida constitucionalmente no Brasil, posta como uma conquista da classe subalterna. Ou seja, dentro dele é possível a disputa entre projetos societários antagônicos.

### **3.2 Promoção da democracia e cidadania através dos espaços de exercício do controle social**

No pós ditadura militar, com a promulgação da Carta Magna, atrelado à regulamentação dos direitos sociais, o contexto viabilizou, também, a expansão da democracia em seus três níveis (Raichelis, 2009), a saber: representativa (eleições livres, partidos políticos, independência dos poderes executivo, legislativo e judiciário, etc.), direta (plebiscito, referendo popular, projetos de iniciativa popular, etc.) e participativa (conselhos de direitos e gestores de políticas públicas, conferências, audiências públicas, etc.).

Pode-se afirmar que a abertura política do Brasil, ou seja, a redemocratização ocorre<sup>18</sup> de forma lenta e gradual, como esperado pelo presidente Geisel no final da década de 1970. Nessa perspectiva, Nogueira (2005) expõe que:

[...] o processo de democratização não conseguiu encontrar base e impulso para se desenvolver de maneira acelerada ou impetuosa. Embora ganhando força e diversificação, a sociedade civil não era capaz de estabelecer maiores vínculos orgânicos com a sociedade política; da mesma forma, avançava a consciência democrática e ampliava-se a participação, mas inexistiam instâncias capazes de agregar e organizar em nível superior (político-estatal) os múltiplos interesses sociais e, especialmente, de dar vazão e operacionalidade às reivindicações populares [...]. (NOGUEIRA, 2005; p.21)

Desse modo, a regulamentação das instâncias de controle social é um progresso a ser celebrado, à medida que são regidas pelo princípio de participação popular e, portanto, são espaços nos quais os segmentos da sociedade podem ter voz, apresentar suas demandas e reivindicações, seja através dos seus representantes ou de forma direta, como nas conferências, por exemplo.

Como visto, a democratização ocorre em meio a avanços e limites. Nesses termos, Dagnino (2004) atenta para a disputa entre dois projetos distintos: o político democratizante/participativo, que emerge da luta contra o autoritarismo presente nos 21 anos de ditadura militar e, portanto, tem como objetivo a partilha do poder entre o Estado e a sociedade; e, o neoliberal, que se resume na privatização do Estado e na sua intervenção mínima no âmbito social, pois “[...] se isenta progressivamente de seu papel de garantidor de direitos, através do encolhimento de suas responsabilidades sociais e sua transferência para a sociedade civil [...]” (DAGNINO, 2004; p. 96).

Os Conselhos Gestores de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos, em especial, se caracterizam enquanto espaços públicos que tornam viável o objetivo do projeto democrático, elencado acima. Nas palavras de Campos (2009, p.19), essa modalidade da democracia (participativa) “[...] valoriza, se apóia e se nutre nos atores coletivos, nos cidadãos organizados [...]”. Apoiado no pensamento democrático de Rousseau, o autor reitera que o povo é a fonte do poder.

Entretanto, Rosenfield (2008, p.28) aponta que no Estado moderno há uma espécie de perda do sentido real da democracia, ao afirmar que “[...] O Estado veio a ser um mecanismo funcionando segundo uma lógica própria, garantindo ao mesmo tempo o seu fortalecimento,

---

<sup>18</sup> De acordo com Silva (2004), ainda não houve a completa transição para a democracia no Brasil.

encenando o bem comum e destituindo os cidadãos de sua capacidade de intervir politicamente nos assuntos públicos”.

De forma lógica, para concordar ou não com os escritos de Rosenfield, faz-se necessário retomar o significado da democracia em sua gênese.

O termo “democracia” surgiu na Grécia, antes de Cristo. Considerada como uma forma de governo do povo ou da maioria, tinha como pressuposto básico a participação política (Rosenfield, 2008). No entanto, para exercer a liberdade política na polis era necessário ser um cidadão, ou seja, havia algumas restrições, visto que os escravos, as mulheres e os estrangeiros estavam excluídos da condição de cidadão.

Segundo Coutinho (2005, p.01), a democracia pode ser definida como “[...] a presença efetiva das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social”.

Com base nessa explicação, pode-se afirmar que os mecanismos de controle social, criados com o objetivo de viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação das políticas públicas e no controle das ações estatais, são espaços de promoção da democracia. O formato dos conselhos (deliberativo e de composição paritária), por exemplo, expressam características democráticas.

Todavia, há alguns desafios para o exercício da democracia efetiva nas instâncias de controle social, tendo em vista que elas estão inseridas em um contexto adverso, no qual se confrontam dois projetos distintos e, como fruto de uma sociedade capitalista marcada por contradições, a tendência é reproduzi-las. Tem-se, de um lado, a democracia liberal, compreendida como o conjunto de liberdades individuais, que advêm da Revolução Francesa; e, de outro, a democracia social, que inclui outros direitos, para além da liberdade de compra e venda (Benevides, 1994).

Coutinho (2005) revela que há uma articulação entre “cidadania” e “democracia”. Benevides (1994, p.05) vai mais além ao afirmar que: ‘O debate sobre a “questão da cidadania” permanece associado na teoria e na prática, e para o bem ou para o mal, à discussão sobre as virtualidades e perspectivas da consolidação democrática no Brasil [...]’.

Tradicionalmente, o “ser cidadão” está ligado aos direitos e deveres dos indivíduos ante o Estado. Como vimos acima, a democracia (no sentido liberal ou social) também possui íntima ligação com o conjunto de direitos e deveres do cidadão. Logo, não seria um erro falarmos em cidadania democrática.

“Em seu estudo, Marshall expôs que a cidadania compunha-se de três grupos de direitos, que se desenvolveram em diferentes épocas – embora tenha se baseado na realidade

inglesa: os civis, surgidos no século XVIII; os políticos, no século XIX; e os sociais, no século XX [...]” (PEREIRA; 2009, p.95). Os *civis* referem-se ao direito à vida, à liberdade e à propriedade, os quais foram caracterizados, pelos jusnaturalistas, como naturais e invioláveis; os *políticos* alude ao direito de votar e de ser votado, o direito de associação e organização (sindicatos); e, por fim, os *sociais* engloba a educação, a saúde, a previdência social, etc. Nas palavras de Coutinho (2005, p.12), [...] Os direitos sociais são os que permitem ao cidadão uma participação mínima na riqueza, material e espiritual criada pela coletividade”.

Portanto, uma maior conscientização das classes populares acerca dos seus direitos, atrelada à fiscalização e acompanhamento das ações do Estado (nas instâncias de controle social), permite que haja a expansão dos direitos sociais e, por conseguinte, a minimização das desigualdades e contradições postas na sociedade capitalista/ burguesa.

Em concordância com a análise que Pereira (2009) faz do pensamento de Marshall, a efetivação dos chamados “direitos tradicionais” (civis e políticos) requer um Estado mínimo (defesa do conjunto de liberdades), em contrapartida a materialização dos direitos sociais requer um Estado intervencionista (máximo). Portanto, a burguesia tenta solapar, a qualquer custo, o desenvolvimento dos direitos sociais.

Desse modo, Coutinho (2005) sustenta que:

[...] Cidadania é a capacidade conquistada por alguns indivíduos, ou (no caso de uma democracia efetiva) por todos os indivíduos, de se apropriarem dos bens socialmente criados, de atualizarem todas as potencialidades de realização humana abertas pela vida social em cada contexto historicamente determinado [...] (COUTINHO, 2005; p.02).

A expansão da cidadania, para além da concepção liberal, na qual para ser cidadão é necessário está inserido no mercado de trabalho, ou seja, vender sua força de trabalho e, também, consumir produtos deve-se, em grande parte, às lutas da classe trabalhadora. No sentido liberal, cada um é responsável pelo exercício da própria cidadania. As pessoas que não “conseguem” adquiri-lá por conta própria, ficam à cargo das organizações não-governamentais ou sem fins lucrativos (desresponsabilização do Estado).

Com o propósito de reafirmar o papel das classes dominada na construção da cidadania, Benevides (1994) diferencia a cidadania “passiva” da cidadania “ativa”. A primeira é caracterizada como “[...] aquela que é outorgada pelo Estado, com a idéia moral do favor e da tutela [...]” (BENEVIDES, 1994; p.09). A segunda, por sua vez, é definida como “[...]”

aquela que institui o cidadão como portador de direitos e deveres, mas essencialmente criador de direitos para abrir novos espaços de participação política” (BENEVIDES, 1994; p.09).

Nessa perspectiva, é necessário destacar que a participação política é um instrumento que viabiliza a democratização e o compartilhamento do poder, com o objetivo de consolidar a cidadania (Nogueira, 2005).

As instâncias de controle social podem e devem se caracterizar como espaços de promoção da cidadania. Mas, para tanto faz-se necessário uma participação política ativa que, por sinal, é consequência de uma educação política. Nesse sentido, vale trazer à memória aquilo que nos dá esperança:

[...] Jamais a sociedade entregou-se à passividade. Ainda que esteja hoje, quarenta anos depois de 1964, cortada por vetores de despolitização e individualismo, muito fragmentada e dinamizada por uma onda capitalista “selvagem”, não se trata de uma sociedade parada no tempo ou desinteressada de seu futuro. A seu modo, está indo à luta: questionando escolhas eleitorais, apoiando governos que se mostrem à altura dos fatos, interpondo uma pauta “social” à agenda política nacional, agitando-se e protestando nas zonas rurais e nas periferias urbanas, onde exibem seu descontentamento e sua disposição de mudar [...]. (NOGUEIRA, 2005; p.25).

É necessário que haja um debate assíduo acerca da existência e importância dos mecanismos de controle social diretamente com a comunidade, com a classe subalterna, a quem de fato interessa o fortalecimento e expansão de uma cidadania democrática. Não podemos perder de vista que tais mecanismos são fruto de conquista popular, e devem continuar sendo. E se tratando da Política de Assistência Social, é imprescindível que os usuários dos serviços ocupem seu espaço nessa arena de disputa política, e se coloquem como sujeitos ativos, capazes de interferir ou até mesmo de transformar a realidade a qual pertencem.

### 3.3 Conselhos de Assistência Social: desafios para uma representação efetiva

A existência dos conselhos de assistência social<sup>19</sup> é algo estabelecido constitucionalmente, ainda que de forma indireta, tendo em vista que o artigo 204 da Constituição, inciso II, prever a participação popular e o controle social na gestão da política de Assistência Social (Siraque, 2005; Raichelis, 2008). A lei 8.742/93, LOAS, em seu artigo 16 complementa a Constituição, ao definir através de quais meios será materializado o controle social e a participação popular. Dessa maneira, a LOAS institui os conselhos de assistência social – em âmbito municipal, estadual, do distrito e nacional – como instâncias deliberativas, integrantes do SUAS (sistema descentralizado e participativo), formadas tanto pelos representantes do governo, quanto pelos representantes da sociedade civil (composição paritária), na lógica de partilha do poder conjecturada no projeto democrático/participativo.

Bering e Boschetti (2011) explanam que através da participação há transparência no processo de tomada de decisões, visibilidade das demandas sociais e, conseqüentemente, as chances de constituir novos direitos, por meio dos movimentos populares, tornam-se maiores. Todavia, as autoras fazem a seguinte colocação:

[...] observamos que se os Conselhos têm grandes potencialidades como arenas de negociação de propostas e ações que podem beneficiar milhares, milhões de pessoas, e de aprofundamento da democracia, há também dificuldades para realização dos sentidos da participação [...]. (BERING; BOSCHETTI, 2011, p. 178).

Desse modo, pode-se afirmar que a proposta dos Conselhos é algo positivo no que tange ao desenvolvimento da democracia e cidadania no Brasil. Porém, o fato de serem regulamentados não garante que se materializem conforme prescrito em lei. Pelo contrário, desde o momento de instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)<sup>20</sup> – que se revelou enquanto um “[...] processo político complexo, em que se liberaram resistências e tentativas de esvaziamento [...]” (RAICHELIS, 2008; p.178) –, em substituição ao CNSS, até

<sup>19</sup> Um dos mecanismos que possibilitam a participação popular no poder executivo (Brasil; MDS, 2010).

<sup>20</sup> Em 4 de fevereiro de 1994, possuindo as seguintes atribuições: “[...] aprovar a Política Nacional de Assistência Social, normatizar as ações de natureza pública – estatal e privada – neste campo, incluindo a definição dos critérios para a concessão de registros e certificados às entidades privadas sem fins lucrativos, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, aprovar critérios de transferência de recursos para outras esferas de governo, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos e a qualidade 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 dois anos a Conferência Nacional de Assistência Social” (RAICHELIS, 2008; p.134).

os dias atuais nos deparamos com desafios a serem superados. Ou seja, sua consolidação não ocorre de forma automática, mas numa conjuntura neoliberal adversa.

Contudo, tendo em vista o caráter não político atribuído à Assistência Social durante décadas, a instalação dos conselhos possui grande relevância, é um avanço a ser celebrado. Nesse sentido, é válido salientar que, infelizmente, há alguns fatores que comprometem a efetividade do controle social nos conselhos, a exemplo da representação, que será alvo do nosso estudo nos parágrafos abaixo.

### **3.3.1 O significado da representação: governo e sociedade civil**

A democracia participativa, presente na configuração dos conselhos gestores de políticas públicas, é uma mescla de “representação” com “participação” (democracia direta). Pois, quando se trata dos representantes da sociedade civil, por exemplo, a escolha deve ser realizada pela comunidade em fórum próprio, por meio de um debate público. Ou seja, os representados dialogam face a face com os seus possíveis representantes.

Nesses termos, Paz (2009, p.26) destaca que “[...] a representação supõe a escolha de organizações e de pessoas para exercerem um papel nos espaços públicos, dentro de determinados limites, com compromissos éticos e com uma determinada pauta e prática política”.

Portanto, os representantes, ao ocuparem o espaço deliberativo dos Conselhos, não devem expor os seus anseios individuais, mas apresentar e defender as propostas dos segmentos que os elegeram. Mas, para isso é necessário uma sociedade organizada, que discute as demandas e propõe alternativas de mudanças. O nível de compromisso que o representante possui com o posicionamento ideológico e político do coletivo dos seus representados caracterizará sua representatividade, ou seja, a legitimidade da sua representação.

Não é por acaso que Campos (2007) destaca duas pré-condições para o exercício de um controle social efetivo, a saber: 1º. A existência de governos democráticos; 2º. A presença de uma sociedade civil organizada e motivada para o interesse público. A partir dessas pré-condições, o autor aponta que o exercício do controle social é um processo complexo e envolve três dimensões:

[...] a política, relacionada à mobilização da sociedade para intervir nas agendas do governo; a técnica, voltada para a fiscalização da gestão dos recursos, para a avaliação das ações governamentais e para discussão, inclusive, do grau de efetividade destas na vida dos destinatários; e a ética, por associar gestão participativa à construção de novas relações socio-políticas e econômicas fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. (CAMPOS; 2007, p. 99).

A dimensão política, na direção do projeto democratizante/ participativo, requer o protagonismo da sociedade civil. Para tanto, é necessário, de um lado, a presença de governantes comprometidos com os ideais democráticos e, de outro, uma sociedade “preparada” (consciente, mobilizada) para exercer uma cidadania ativa através dos mecanismos implantados pelos governantes.

A dimensão técnica, por envolver a fiscalização (de recursos) e a avaliação dos serviços ofertados pelo governo e seus impactos na vida dos cidadãos, “[...] pressupõe conhecimentos específicos das áreas de administração e contabilidade [...]” (CAMPOS; 2007, p.100).

A terceira e última dimensão, ética, refere-se ao compromisso de construir uma sociedade mais justa e igualitária, visando à emancipação humana.

Contudo, como destaca Behring e Boschetti (2011, p.182), e é reiterado por Campos (2007) no decorrer da sua explanação, vivemos em um país onde há uma “[...] cultura política fortemente antidemocrática [...]”. Desse modo, os governantes não atribuem a visibilidade necessária às Conferências; não há o devido investimento na qualificação dos conselheiros, no sentido de uma aproximação maior com a política de assistência social. Em algumas localidades, na ausência de uma sociedade civil organizada e consciente, os representantes não possuem um contato direto com os seus representados e exercem a sua representação por uma questão meramente normativa (o repasse de verbas requer a formação dos Conselhos), comprometendo a representatividade. Nas palavras de Campos (2007, p.102), “[...] falam e votam pelos usuários, porém, não os representam efetivamente”.

A análise acerca dos desafios para uma representação efetiva da sociedade civil nos Conselhos perpassa pela compreensão de que a presença da sociedade civil nesse espaço de deliberação não se trata de algo uniforme (Paz, 2009). Há três segmentos que compõe a sociedade civil, são eles: trabalhadores do setor, entidades de assistência social, e representantes de usuários ou de organizações de usuários (Raichelis, 2008).

A LOAS, em seu artigo 3º, se encarrega de definir o que se denomina por “entidades de assistência social”, e especifica três tipos: de atendimento, de assessoramento, e de defesa e garantia de direitos.

A Resolução CNAS nº 23/06 determina como legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor, como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam institucionalmente na Política de Assistência Social, atrelado à defesa dos direitos dos cidadãos e dos usuários dos serviços socioassistenciais.

O entendimento acerca dos representantes de usuários e das organizações de usuários da Assistência Social é regulamentado pela Resolução CNAS nº 24, de 16 de fevereiro de 2006. De acordo com o 1º e único artigo da Resolução, “os Usuários são sujeitos de direitos e público da PNAS”. Portanto, a representação dos usuários nos Conselhos tem como objetivo primordial o incentivo ao seu protagonismo.

§ 1º Serão considerados representantes de usuários, pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS, organizadas sob diversas formas, em grupos que têm como objetivo a luta por direitos. Reconhecem-se como legítimos: associações, movimentos sociais, fóruns, redes ou outras denominações, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social.

§ 2º Serão consideradas organizações de usuários aquelas juridicamente constituídas, que tenham, estatutariamente, entre seus objetivos a defesa dos direitos de indivíduos e grupos vinculados à PNAS, sendo caracterizado seu protagonismo na organização mediante participação efetiva nos órgãos diretivos que os representam, por meio da sua própria participação ou de seu representante legal, quando for o caso. (BRASIL; Resolução CNAS nº 24/06, 1º parágrafo).

Nessa perspectiva, é sempre válido frisar a importância de consolidar uma sociedade civil mobilizada, consciente, e que exerce sua participação política.

Levando em consideração a pouca ou quase inexistente “cultura da participação” no Brasil, inúmeras vezes substituída pela “cultura do conformismo”, fomentar a participação dos usuários nos Conselhos requer uma mobilização social por parte dos conselheiros, através de ações que visem mostrar ao “outro”, que está fora desses espaços de deliberação, qual a sua importância.

Entretanto, não podemos perder de vista que os Conselhos são paritários e, portanto, não são formados apenas pelos representantes da sociedade civil. A representação governamental também é permeada de desafios para se tornar efetiva, a começar pelos

critérios de escolha dos representantes, que “[...] não ficam claros. Na verdade, parece não haver critérios definidos” (RAICHELIS; 2008, p.204). Geralmente, os conselheiros são escolhidos pelo grau de confiança que os secretários (CMAS) ou que os ministros (CNAS) possuem em relação aos funcionários.

Enquanto representante governamental, o conselheiro representa o órgão público no qual ele exerce seu cargo. Todavia, por não haver uma rotina de discussão acerca das pautas do Conselho, em seu local de trabalho, e qual deve ser o posicionamento político do conselheiro, ele acaba se sentindo como “um cego em meio a um tiroteio” ao frequentar as reuniões e, por conseguinte, há perda da sua representatividade nesse espaço de deliberação.

Em muitos conselhos observa-se despreparo dos conselheiros representantes governamentais e, o que é mais grave, insuficiência de poder de decisão para votar pontos da pauta, não podendo encaminhar negociações ou acordos e em muitos casos se abstendo do debate. (PAZ; 2009, p.27).

Outro ponto que merece destaque é a noção que os conselheiros, tanto governamentais quanto da sociedade civil, possuem sobre as legislações que regulamentam as ações do SUAS no Brasil. É importante que os representantes de determinado segmento ou setor governamental tenham conhecimento, por exemplo, acerca dos princípios e diretrizes que norteiam a LOAS, a PNAS, com o objetivo de deliberar ou questionar algo respaldado em lei. Afinal, uma das finalidades da implantação do Conselho é avaliar a qualidade e efetividade dos serviços prestados por determinado município, portanto pressupõe o conhecimento acerca de tais serviços e programas.

Como explicitado anteriormente, a presença de governos efetivamente democráticos é escassa no Brasil. De acordo com Behring e Boschetti (2011, p.181), “[...] nossas marcas são mais correntemente: o autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhorial, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela, o favor”. Os desafios postos são inúmeros, ultrapassando a síntese realizada neste tópico do trabalho, contudo o fortalecimento da representação nos Conselhos pode e deve ser realizado, tendo em vista que a realidade não é imutável. Numa visão marxista, a sociedade é construída por nós, atores sociais. Desse modo, utilizando a expressão de Ferrari (2009), o protagonismo dos usuários, a quem são destinados os serviços e projetos da Política de Assistência Social, é “uma construção inadiável”.

## **4 ANÁLISE DA PESQUISA REALIZADA JUNTO AOS REPRESENTANTES DO CMAS DE MURITIBA-BA**

### **4.1 Procedimentos Metodológicos**

O presente trabalho monográfico tem como objeto de pesquisa a representação do governo e da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Muritiba-Ba. Portanto, o objetivo geral da pesquisa é identificar a efetividade do controle social no CMAS de Muritiba, a partir da representação exercida pelos conselheiros. Para tanto, tem-se os seguintes objetivos específicos: apresentar o percurso histórico da assistência social, com ênfase nos avanços e desafios postos à sociedade brasileira; abordar o controle social na perspectiva democrática e de expansão da cidadania, apontando os desafios para uma representação efetiva nos Conselhos de assistência social; e, por fim, apresentar os resultados da pesquisa de campo realizada junto aos representantes do CMAS de Muritiba-Ba.

A partir da explanação acima, os aspectos metodológicos utilizados para realização da pesquisa serão abordados neste tópico.

Segundo Minayo (2009, p.14), “[...] a metodologia inclui simultaneamente a teoria da abordagem (o método), os instrumentos de operacionalização do conhecimento (as técnicas) e a criatividade do pesquisador (sua experiência, sua capacidade pessoal e sua sensibilidade) [...]”. Desse modo, pode-se afirmar que a metodologia é o “caminho” (qual método será utilizado; quais serão as técnicas, etc.) percorrido pelo pesquisador no processo de investigação de uma determinada realidade.

O método é a forma como o sujeito analisa o contexto no qual está inserido o seu objeto de pesquisa, ou seja, é a “lente” pela qual o pesquisador “enxerga” o objeto pesquisado. Nesses termos, vale salientar que o método escolhido neste trabalho monográfico é o materialismo histórico-dialético, pois através dele é possível visualizar, em uma perspectiva crítica, as causas, as consequências e as contradições do problema.

O materialismo histórico-dialético nos oferece uma compreensão de que a realidade não é algo dado, imutável, pelo contrário, ela é passível de transformações por meio da práxis social. De acordo com Kosík (1976, p.10), “[...] a dialética trata da “coisa em si”. Mas a “coisa em si” não se manifesta imediatamente ao homem [...] a realidade não se apresenta aos

homens, à primeira vista [...]’. Portanto, a aproximação entre o pesquisador e a concreticidade de seu objeto requer um minucioso processo de busca pelo desvelamento do real.

Para atingir os objetivos (geral e específicos) do trabalho, elencados anteriormente, foram realizadas dois tipos de pesquisa: a bibliográfica e a de cunho qualitativo, à luz do materialismo histórico-dialético, por acreditarmos que o mesmo aponta os caminhos necessários para uma maior compreensão acerca da temática discutida.

Como instrumento de coleta de dados, utilizamos a entrevista semi-estruturada. Para analisar os resultados obtidos por meio das entrevistas, fizemos uso da análise de conteúdo. Desse modo, a pesquisa bibliográfica, a pesquisa qualitativa, a entrevista semi-estruturada e a análise de conteúdo serão abordadas a seguir.

#### **4.1.1 Tipos de pesquisa e instrumento de coleta de dados**

Com o intuito de obter conhecimentos para formulação da pesquisa sobre a efetividade do controle social no CMAS de Muritiba-Ba, a partir do exercício de representação dos conselheiros, efetuou-se um estudo sobre o histórico da assistência social (em âmbito global e nacional), sua constituição enquanto política pública no Brasil, os impactos da ofensiva neoliberal, e a configuração do SUAS, apontando os dilemas e possibilidades no Brasil contemporâneo. Posteriormente, foi feita uma análise acerca das concepções de controle social, democracia e cidadania, bem como um estudo sobre a instalação do CNAS e os desafios para uma representação efetiva nos Conselhos de assistência social. Esse processo só foi possível a partir da pesquisa bibliográfica.

Segundo Gil (2010, p.50), “A pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos [...]”. Dessa maneira, pode-se afirmar que para elaboração deste trabalho foi utilizada a pesquisa bibliográfica, tendo em vista que leituras de livros, teses, legislações, artigos científicos, entre outros, foram realizadas para obter conhecimentos sobre o tema em questão.

Gil (2010, p.50) destaca, ainda, que a pesquisa bibliográfica “[...] é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações não há outra maneira de conhecer os fatos passados senão com base em dados secundários”. Para escrita da monografia fez-se necessário a apreensão de acontecimentos passados, o que ratifica a necessidade do uso da pesquisa bibliográfica, ao passo em que o justifica.

Para a concretização da pesquisa de campo, decidiu-se utilizar a pesquisa do tipo qualitativa com enfoque histórico-estrutural (método dialético). Pois, de acordo com Triviños (2008), ela

[...] é capaz de assinalar as causas e as consequências dos problemas, suas contradições, suas relações, suas qualidades, suas dimensões quantitativas, se existem, e realizar através da ação um processo de transformação da realidade que interessa. (TRIVIÑOS, 2008; p. 125).

Dessa forma, a pesquisa de cunho qualitativo objetiva compreender a realidade social em sua totalidade.

A pesquisa qualitativa [...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes. [...]. (MINAYO; 2009, p.22).

Portanto, o uso da pesquisa bibliográfica tornou possível a obtenção de conhecimentos sobre o campo da Assistência Social, permitiu a aproximação com alguns conceitos abordados no presente texto, e ofereceu o embasamento teórico necessário para a análise das entrevistas. A pesquisa de cunho qualitativo, por sua vez, permitiu uma análise mais aprofundada acerca do objeto estudado, respondendo ao questionamento que norteia a pesquisa.

Para realização da pesquisa qualitativa, foi utilizada como técnica de coleta de dados a entrevista semi-estruturada. Tendo em vista que, nas palavras de Triviños (2008, p.146), ela pode ser entendida como:

[...] aquela que parte de certos questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses, que interessam à pesquisa, e que, em seguida, oferecem amplo campo de interrogativas, fruto de novas hipóteses que vão surgindo à medida que se recebem as respostas do informante. Desta maneira, o informante, seguindo espontaneamente a linha de seu pensamento e de suas experiências dentro do foco principal colocado pelo investigador, começa a participar na elaboração do conteúdo da pesquisa.

Ou seja, essa forma de entrevista, por não seguir à risca o roteiro pronto e acabado, permite que no momento do diálogo o pesquisador realize novos questionamentos que enriquecerão ainda mais o seu trabalho, ao passo em que oferece ao informante a liberdade necessária para respondê-los. Tudo isso, é claro, sem perder o foco principal de cada questão.

Triviños (2008) aponta que os questionamentos básicos que compõem o roteiro da entrevista<sup>21</sup> semi-estruturada não são frutos do acaso, mas resultantes da aproximação, em termos de conteúdo, entre o pesquisador e o objeto por ele pesquisado.

Para analisar os resultados obtidos por meio das entrevistas, utilizamos a técnica de análise de conteúdo. Segundo Minayo (2009, p.84), “[...] através da análise de conteúdo, podemos caminhar na descoberta do que está por trás dos conteúdos manifestos, indo além das aparências do que está sendo comunicado”. Desse modo, busca-se uma interpretação mais aprofundada sobre a fala do entrevistado, indo além da mera descrição.

## **4.2 Resultados da pesquisa**

### **4.2.1 Sujeitos da pesquisa e perfil dos entrevistados**

De acordo com a LOAS, os Conselhos gestores da política de assistência social, seja em âmbito nacional, do distrito federal, estadual ou municipal, devem ser de composição paritária entre o governo e a sociedade civil. Portanto, foi delimitado como sujeitos da pesquisa os representantes do governo e da sociedade civil, suplentes e titulares, que compõem o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Muritiba-Ba.

Como dito anteriormente, o Conselho está situado no município de Muritiba, interior da Bahia. Segundo dados do Censo Demográfico 2010, Muritiba possui 28.889 habitantes que se dividem entre a sua Zona Urbana e Rural. Somando todo o território, o município tem uma área total de 89 km<sup>2</sup>. De acordo com o Atlas de Desenvolvimento Humano/PNUD, o IDH do município é de 0,676. Atualmente o prefeito da cidade é Roque Luis Dias dos Santos e, o município subdivide-se em dois distritos: Muritiba e São José do Itaporã<sup>22</sup>.

A origem da cidade data do ano 1559, quando exploradores portugueses e jesuítas atingiram a região de Cachoeira e São Félix. Em 1889, por decreto assinado pelo Governador do Estado da Bahia, Dr. Manoel Vitorino, São Félix foi desmembrado do Município de Cachoeira, figurando Muritiba como Distrito de São Félix. A Lei nº 1349, de 08 de agosto de

---

<sup>21</sup> Verificar no apêndice.

<sup>22</sup> Informações obtidas pelo site oficial da Prefeitura de Muritiba: [www.muritiba.ba.gov.br](http://www.muritiba.ba.gov.br).

1919, elevou Muritiba à categoria de Vila e município, como território desmembrado do de São Félix.

Em concordância com os dados do MDS (2015)<sup>23</sup>, o município é caracterizado como Pequeno Porte II e o total da população com renda per capita inferior a R\$ 70,00, ou seja, que se encontra em situação de extrema pobreza, corresponde a 4.609 habitantes.

O CMAS de Muritiba foi criado pela lei nº 560, de 15 de fevereiro de 1996. Segundo informações do Censo SUAS<sup>24</sup> 2014, ele possui Regimento Interno e sua última atualização ocorreu no ano de 1996<sup>25</sup>. Não possui sede específica para o seu funcionamento, o que para o Censo SUAS significa um local fixo, com endereço e salas para uso do Conselho e da Secretaria Executiva. Portanto, as reuniões ocorrem na Secretaria de Desenvolvimento e Ação Social (SDAS) do município, situada na Rua Anfilóbio de Castro, próximo à Praça da Bandeira.

No total, o CMAS do município em questão é composto por vinte e quatro conselheiros, doze titulares e doze suplentes. As áreas que compõe a representação governamental são: assistência social, saúde, educação, planejamento, administração e obras. A representação da sociedade civil, por sua vez, compreende: sindicato rural, Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), maçonaria, Centro Espírita, Associação das Bordadeiras e Associação do Menor Atleta.

No dia 18 de dezembro de 2014, quinta-feira, participei da reunião do Conselho na SDAS, convocada para a prestação de contas referente ao ano de 2013. A reunião teve duração de 1 hora e 30 minutos, estavam presentes dez integrantes do CMAS. Como dito acima, o número de conselheiros totaliza vinte e quatro pessoas. Anterior à reunião eu já havia contatado com um funcionário da SDAS, que presta assessoria ao CMAS, sobre a minha pesquisa. Portanto, na oportunidade da reunião fui apresentada aos conselheiros. Alguns mostraram interesse pela pesquisa e de imediato se disponibilizaram para realização da entrevista.

Após explicar os objetivos da pesquisa para a SDAS<sup>26</sup>, foi concedido os nomes e o local onde cada representante do CMAS poderia ser encontrado. Todavia, por conta das

---

<sup>23</sup> Detalhes sobre as ações da Assistência Social no Município: <http://aplicacoes.mds.gov.br> – Relatório de Informações Sociais.

<sup>24</sup> Refere-se a um questionário do Conselho que deve ser preenchido pelo presidente ou vice-presidente do Conselho, utilizando seu login e senha de acesso fornecidos pela rede SUAS. O questionário impresso foi concedido pela SDAS, com a autorização do presidente, apenas para breve leitura no espaço onde são realizadas as reuniões. Desse modo, não consta nas referências do presente trabalho.

<sup>25</sup> De acordo com informações obtidas por um profissional que presta assessoria ao Conselho, o Regimento Interno, com as alterações necessárias, ainda está em processo de aprovação (pelo sistema jurídico).

<sup>26</sup> Através de um ofício assinado pela pesquisadora e pela professora orientadora.

demandas impostas pela ocupação profissional dos conselheiros, não foi possível realizar a entrevista com todos. Em alguns casos as entrevistas eram remarcadas por causa de eventualidades (que envolve, principalmente, as tarefas do local de trabalho). Outros optaram por não serem entrevistados, justificando que havia tempos que não participavam de reuniões, portanto não tinham muitas contribuições para oferecer à pesquisa. Porém, havia certa insistência da minha parte, tendo em vista que até a não participação dos conselheiros influencia no meu objeto de pesquisa. No entanto, eles afirmavam está assobrados de tarefas, inclusive culpabilizavam o excesso das atividades pendentes no trabalho por não fazerem parte das reuniões.

Dessa forma, dez conselheiros não foram encontrados, seis mostraram indisponibilidade para realização da pesquisa, um é falecido e sete aceitaram ser entrevistados (quatro titulares e três suplentes).

Vale destacar que todos conselheiros que participaram da pesquisa a perceberam como uma contribuição valiosa para o desenvolvimento do CMAS, tendo em vista que trata-se de uma análise crítica da realidade. As entrevistas foram realizadas no período compreendido entre os dias cinco à dezenove de março do ano vigente.

No momento da entrevista, foi entregue ao entrevistado duas vias (uma ficou sob posse do conselheiro e outra sob posse do pesquisador) do Termo de Consentimento<sup>27</sup>, a serem assinadas por ele e contendo a assinatura do entrevistador. Dessa maneira, todos foram esclarecidos acerca da preservação da identidade, do livre arbítrio para responder ou não às questões, e a possibilidade de desistência em qualquer momento da pesquisa. Em suma, as entrevistas foram efetuadas nos locais de trabalho dos entrevistados, exceto a dos conselheiros já aposentados (uma foi realizada na residência do conselheiro e outra no local de reuniões do Conselho Municipal de Saúde).

Com o objetivo de preservar a identidade dos entrevistados, seus nomes verdadeiros foram substituídos por pseudônimos, escolhidos de forma aleatória, a saber: Antônio, Carlos, Conceição, Ester, João, Lucas, e Miguel. Ainda que nem todos conselheiros tenham participado da pesquisa, a preocupação central era não atribuir nomes iguais ou parecidos aos dos vinte e quatro.

Dentre os sete entrevistados, cinco são homens e duas são mulheres; três são representantes da sociedade civil (Antônio, Carlos e Miguel), dividido entre: representantes das entidades dos trabalhadores do setor, representante de organização de usuários, e

---

<sup>27</sup> O objetivo geral sofreu alterações no momento da pré-banca.

representante de usuários; e, quatro são representantes do governo (Conceição, Ester, João, e Lucas).

Nossa vontade era agrupar pelo menos um representante de cada segmento (representante do governo, das entidades de assistência social, dos trabalhadores do setor, e de usuários ou de organização de usuários). Todavia, infelizmente não foi possível entrevistar um representante das entidades de assistência social.

No que concerne à idade, três dos entrevistados possuem entre 18 a 28 anos, um entre 29 a 39 anos, e três mais de 51 anos.

Quanto ao quesito cor/raça, quatro pessoas se consideram pardas e três se consideram negras.

No que diz respeito à naturalidade, três conselheiros são naturais de Muritiba, dois de São Félix, um de Salvador e um do Ceará.

Quanto à situação conjugal, duas pessoas são solteiras, quatro são casadas e uma possui união estável.

Quanto ao grau de escolaridade, um dentre os sete entrevistados estudou do 1º ao 4º ano do ensino fundamental, um possui ensino médio (2º grau) completo, dois possuem ensino superior incompleto, um possui ensino superior completo e dois possuem pós-graduação.

A seguir, realizamos uma análise sobre as falas dos entrevistados, com o intuito de identificar se o controle social no âmbito do SUAS está sendo efetivo no CMAS de Muritiba.

#### **4.2.2 Análise das entrevistas**

A priori, foi questionado sobre a periodicidade das reuniões, que deve constar no Regimento Interno do Conselho. Os entrevistados informaram que:

**Antônio:** Ah, ali... Não tem assim um período... Porque, poderia ser mensal. Mas, eu não posso nem lhe dizer o que acontece. Eu só posso lhe dizer que só acontecem reuniões ali quando é pedido pelo governo, ou de interesse da secretária. Esse ano ainda não teve reunião. Eles dizem que controlam de acordo com a necessidade... Quando tem que prestar conta ao governo. Do contrário, não tem! Quer dizer, não é um conselho que atua regularmente.

**Carlos:** No máximo duas ou três vezes por ano.

**João:** Eu acho que uma vez no mês sempre tem uma reunião.

**Lucas:** Uma vez ao mês, fora as extraordinárias.

**Conceição:** Eu não lembro não, viu? É que é tanta agonia na minha vida! Eu sempre recebo um ofício.

**Ester:** Geralmente ela teria que acontecer uma vez no mês, mas às vezes a gente fica sem pauta pra poder reunir... Entendeu? Porque se não a gente estaria reunindo sempre pra tá falando das mesmas ações. Aí quando acontece algum evento, ou quando monta uma nova secretaria dentro do conselho ou das atividades sociais – como Creas, Cras –, quando abre um novo programa. Aí a gente reúne. E, pra prestação de contas.

**Miguel:** É pra acontecer de 30 em 30 dias, mas só que a gente tem visto aí de 06 em 06 meses, né? Você que tem acompanhado tem visto. Daquela vez até hoje, nunca mais! Esse ano ainda não teve. Eu tenho até cobrado.

É nítida a contradição que há entre algumas respostas. Todavia, as que aparecem com mais frequência revelam que trata-se de um Conselho que não atua regularmente, como afirma Antônio. Em suas palavras, quem tem o poder de convocar a reunião o faz movido pela necessidade e obrigação, que por muitas vezes se resume à mera prestação de contas. O discurso de Ester denuncia que as reuniões acontecem em decorrência de ações pontuais. Portanto, perde-se o real sentido, proposto pela Loas, da instalação do Conselho no município.

Entre outras atribuições, o Conselho é responsável pela avaliação dos programas, projetos e serviços ofertados pela rede socioassistencial. Desse modo, o artigo 13 da Resolução CNAS nº 237/2006 estabelece que é preciso ter reunião do Plenário do Conselho, obrigatoriamente, uma vez ao mês e, extraordinariamente, sempre que necessário. Porém, existem alguns elementos que dificultam seguir à risca essa prescrição.

O fato de Conceição, representante do governo, não lembrar qual é a periodicidade das reuniões, tendo em vista a “agonia em sua vida”, revela que as demandas do cotidiano interferem na possibilidade de manter uma representação atuante e ativa. Pois, em outro momento da entrevista ela declara que em dois anos, quantidade de tempo que é integrante do conselho, participou apenas de uma reunião. Contudo, a representante do governo reconhece a importância do Conselho, e diz: “[...] É interessante. Que pena que eu não posso está participando ativamente”.

Raichelis (2008; p.204), ao abordar a representação do governo no CNAS, indica que “[...] em alguns casos, essa representação é tida como mais uma tarefa, nem sempre prioritária, a ser cumprida dentro da rotina de trabalho”. Logo, ao ser considerada uma

obrigação não prioritária na vida do indivíduo, não tem porque ser cobrada ou solicitada (a reunião) por ele ao presidente do Conselho, por exemplo.

Do mesmo modo, a expressão “eu acho”, presente na fala de João, também representante do governo, revela a incerteza que ele possui quanto a periodicidade das reuniões. Em outro momento do diálogo, assim como Conceição, ele afirma que em dois anos participou de apenas uma reunião.

Infelizmente, como registrado por Raichelis (2008; p.205), “[...] o interlocutor governamental, peça chave de legitimação desse espaço como mecanismo de articulação e negociação entre governo e sociedade civil, nem sempre está presente [...]”. Este fato reitera a premissa exposta acima de que há perda do objetivo central que deu origem aos conselhos gestores de políticas públicas. Tendo em vista que apenas a presença da sociedade civil despolitiza o espaço, pois será reduzido à simples discussão das demandas e necessidades dos usuários dos serviços socioassistenciais, se esvaziando da sua condição de instância deliberativa.

Mediante o contexto apontado, pode-se afirmar que a fala de Lucas, representante do governo, aparenta ser uma forma de “limpar” a imagem do Conselho, uma vez que não condiz com o discurso dos demais representantes e nem com os fatos reais. Mas, não podemos esquecer a fala de Miguel, representante da sociedade civil, que nos traz a “esperança” de um Conselho mais atuante ao afirmar que tem cobrado para que as reuniões aconteçam “como manda o figurino”, ou seja, mensal. É certo que para construir um dito “Conselho atuante” são necessários outros elementos, que transcendam a simples convocação mensal dos representantes para as reuniões. Porém, o posicionamento de Miguel não deve ser descartado, pelo contrário, deve ser celebrado.

Sobre o que os participantes da pesquisa compreendem por democracia, foram obtidas as seguintes respostas:

**Antônio:** Eu participei do tempo dos golpes militares. Eu participei justamente para que a gente instalasse uma democracia. Eu entendo como o direito e deveres de todos, onde todos têm igualdade de direitos e deveres [...] quando nós votamos, nós escolhemos os nossos representantes. E se não estivermos contentes temos o direito de reclamar, quando não está correto, não está certo. É isso que eu entendo como democracia. Sem ela não existe liberdade, porque um não pode julgar por todos.

**Carlos:** Estado de direito que todos anseiam. A melhor forma de governo.

**João:** Ave Maria, essa pergunta tá bem ampla na atualidade (risos). Democracia é você ter o livre arbítrio de fazer as coisas, de falar as coisas. O

que a gente tá vendo hoje em dia tá sendo meio contraditório, né? Às vezes o governo fala: Ah, é democracia. Só que não, a gente não tá vendo isso. A gente vê se falando as leis é isso aqui, então a gente tem que aceitar. Então, hoje em dia não tá tendo tanta democracia assim. Tá voltando àquela época de antigamente... Ditadura, essas coisas. Na minha concepção.

**Lucas:** Vivendo esse momento que a gente tá vivendo agora... O pessoal tá indo às ruas na luta pela parte da política, da presidência, de tudo. Eu acho muito bom. Eu acho que já poderia ter acontecido isso há mais tempo, né? O que acontece com o Brasil hoje, essa corrupção que toma conta do nosso país isso já não vêm de agora, desse governo, já vêm de outros governos... A gente vê que o brasileiro em si, ele tá conseguindo acordar. Não tá sendo mais aquela luta “ah, eu tenho que protestar contra fulano, bertano e ciclano!”. Não, a gente tem que protestar contra a corrupção que está no Brasil.

**Conceição:** É o direito, né? É a voz do povo. Sem a democracia vai ter sempre uma pessoa que vai querer mandar em todos. Temos que ter esse espaço de falar, de reivindicar pelos nossos direitos.

**Ester:** Menina que pergunta complexa. Pra mim democracia é uma maneira de participação popular. Eu não diria nem sem distinção de classe porque é complicado você fugir da hierarquia. Mas, pra mim é isso aí: sinônimo de participação popular.

**Miguel:** Democracia, esse direito de ser democrático é essa coisa de a gente colocar, esclarecer o que a gente tem conhecimento. Que antigamente, na época dos escravos, tinha que ser tudo passado pela classe alta. E hoje, a classe pequena, a classe média, hoje tem a sua liberdade de reclamar, de manifestar. Né? E é por isso que hoje a gente dá todo apoio à esquerda, porque deu esse direito democrático.

Autores como Coutinho (2005) e Benevides (1994), sustentam que há íntima relação entre “democracia” e “cidadania”. Coutinho (2005; p.02), inclusive, considera a soberania popular, a democracia, e a cidadania como sinônimos, ao afirmar que são “[...] (três expressões para, em última instância, dizer a mesma coisa) [...]”. Não é por acaso que algumas falas fazem alusão à comumente compreensão sobre a cidadania.

Nas fases iniciais do processo de socialização, aprendemos que cidadão é todo aquele que possui vínculo jurídico com o Estado e, portanto, é portador de um conjunto de direitos e deveres. É também transmitido para nós que o exercício de cidadania revela que vivemos em uma sociedade democrática. Todavia, essa mesma sociedade, dita democrática, é marcada pela desigualdade, exploração, injustiça social, pois trata-se da democracia em seu sentido restrito, liberal, excludente.

Portanto, exercer a cidadania vai além de possuir direitos e deveres, apresentados como algo inerente à forma de sociabilidade burguesa, como natural, pelo contrário, requer o

envolvimento de sujeitos ativos, capazes de conquistar novos direitos, para além dos já existentes, e ampliar os espaços de participação política (Benevides, 1994). Uma cidadania ativa é capaz de erguer uma sociedade efetivamente democrática, na qual os indivíduos possuirão igualdade de direitos e deveres que ultrapassem a simples formalidade da Carta Magna.

Como exposto por Lucas e Ester, a democracia é sinônimo de participação popular, que, por sinal, está intimamente relacionada ao desenvolvimento de uma cidadania ativa. Todavia, a educação política, voltada para emancipação humana, ainda é pouco expressiva na sociedade brasileira. Este fato contribui para a reprodução das relações de dominação (poder) de uma classe sobre outra.

Em sua abordagem acerca da educação para a cidadania, Bobbio (1986, p.31-32) destaca que

[...] Um dos trechos mais exemplares a este respeito é o que se encontra no capítulo sobre a melhor forma de governo das *Considerações sobre o governo representativo* de JonhStuart Mill, na passagem em que ele divide o cidadão em ativos e passivos e esclarece que, em geral, os governantes preferem os segundos (pois é mais fácil dominar súditos dóceis ou indiferentes), mas a democracia necessita dos primeiros. Se devessem prevalecer os cidadãos passivos, ele conclui, os governantes acabariam prazerosamente por transformar seus súditos em um bando de ovelhas dedicadas tão-somente a pastar o capim uma ao lado da outra (e a não reclamar, acrescento eu, nem mesmo quando o capim é escasso) [...].

Nesta perspectiva, a criação de novos direitos é uma conquista da classe subalterna, que por séculos vem sendo excluída do processo de socialização das riquezas. À exemplo disto, temos o direito ao sufrágio universal. A priori, sob forte influência do pensamento liberal, apenas os proprietários eram detentores desse direito. Através de amplos movimentos populares, acompanhados de greves gerais dos trabalhadores europeus, no século XX o direito ao voto torna-se universal e positivo (não natural) na Europa.

Como declara Antônio, votar é um ato democrático (categoria representativa), porém há de se considerar até que ponto é feito de modo consciente e guiado pelas ideias de democracia, ou se é apenas um dever legal. Como indaga Benevides (1994, p.13), “[...] que liberdade de escolha terá o analfabeto ou semi-analfabeto, afogado na luta pela sobrevivência? [...]”. Essa premissa reitera a necessidade de uma educação política atrelada à emancipação humana e luta pela construção de uma sociedade mais justa, que por sinal não está presente no discurso dos conselheiros.

É certo que os ideais defendidos pelos partidos políticos que assumem o poder influência no fortalecimento (ou não) das bases democráticas do país. Porém, é um tanto complicado concordar com Miguel quando afirma que oferece apoio à esquerda pois ela “[...] **deu** esse direito democrático”. Como dito anteriormente, os direitos são frutos de conquistas da classe que vive do trabalho.

Os representantes do Conselho tiveram um pouco de dificuldade em conceituar a democracia, que ficou expressa em algumas falas por se tratar de algo complexo, como afirma Ester. Dessa maneira, Conceição esboça que “[...] Temos que ter esse espaço de falar, de reivindicar nossos direitos”. O objetivo da criação dos Conselhos Gestores de Políticas Públicas é justamente ampliar os espaços de fala e participação política, nos quais sejam possíveis as reivindicações por direitos.

Desse modo, quando questionado aos entrevistados se o Conselho está sendo um espaço democrático:

**Antônio:** Tá. A única coisa que ocorre é que falta regulamentação, falta organização, falta trabalho, necessidade, para que a gente faça mais vigilância, porque tem que fazer. Vigiar mais, observar mais.

**Carlos:** Não, ficamos a maior parte do tempo calados.

**João:** Na reunião em que eu participei, por exemplo, tinha os assuntos em pauta, então cada um dava a sua contribuição. Então, com isso daí a gente juntava pra ver o que era melhor para aquela situação.

**Lucas:** Sim, lá discutimos juntos!

**Conceição:** A reunião que eu participei foi bastante aberta. Assim... O que cada um pretendia, o que via, o que eu pensava, o que ela pensava. É tanto que na parte de votar quem era o presidente do conselho houve uma votação na frente de todo mundo. Primeiramente perguntou quem queria ser, aí depois todo mundo indicou a pessoa, aí ficou.

**Ester:** Eu acho que sim, ainda que a população não participe muito. Você só vê o pessoal mais atento à questão do Bolsa Família... Entendeu? Mas, existe outras ações dentro do conselho. A população não participa no sentido de procurar saber se o conselho tá atuando; o que é que o conselho faz, com relação a outras ações. Mas assim, o espaço tá aberto. Até nas próprias conferências que são realizadas. O povo não se interessa muito, fica mais atento aos programas, ao que tem direito.

**Miguel:** Ainda não. Por conta dessas dificuldades. Democrático é a gente tá colocando tudo mais claro, mais participante. Mas, a gente ainda vê uma coisa fechada. Era pra ser mais democrático.

Após uma breve leitura dos discursos, percebe-se que para os entrevistados a democracia no Conselho está associada à liberdade de expressar opiniões. Nessa direção, Raichelis (2008, p.216) aponta que “[...] no contexto democrático, é permitido a todos os cidadãos a livre expressão de suas posições [...]”. Porém, pela fala de Carlos o Conselho não está sendo, efetivamente, um espaço democrático.

O projeto democratizante/ participativo atribui aos Conselhos Gestores de Políticas Públicas uma característica democrática por apresentarem as condições necessárias, pelo menos formalmente, para que a sociedade civil e o Estado compartilhem o poder político. Portanto, ao acreditar que o Conselho está sendo um espaço democrático, “[...] ainda que a população não participe muito [...]”, a fala de Ester entra em contradição com a premissa anteriormente descrita.

Outro ponto a ser observado é que os representantes da sociedade civil possuem uma visão mais crítica, em relação aos representantes do governo, acerca do que é necessário melhorar.

Na opinião dos conselheiros, com exceção de Antônio, Lucas, e Miguel que não souberam responder à questão, o controle social significa:

**Carlos:** É as ações que o governo faz aos mais carentes. O político querendo resolver os problemas da sociedade.

**João:** Eu acho que controlar, eu não sei nem direito falar sobre como é. Controlar alguma coisa da sociedade, dá uma assistência melhor à sociedade em alguns determinados assuntos. É isso!

**Conceição:** Surge a parte social, da assistência dada à população, né? Um exemplo: chega um paciente que não tem família e fica aqui internado, a gente procura o controle... A ação social pra dá uma providência da família. Existe pessoas, até na área da saúde, que precisam de equipamentos, de fraudas, de alguma coisa... A assistente social tá ali pra agir dentro dessas famílias. Se não tivesse esse núcleo, essa função, ia ser uma baderna. A gente ia procurar quem?

**Ester:** É preciso que se tenha alguém que saiba das ações pra poder difundir. Porque, apesar de ser algo público, social, você tem que ter alguém pra poder controlar essas ações. Como forma de organizar. Você organiza essas políticas pra que as pessoas tenham acesso. Seria uma forma de organização.

Nota-se que os conselheiros possuem certa dificuldade em explicar o que compreendem acerca da expressão “controle social”, tendo em vista que dos sete apenas três responderam ao questionamento. Isto significa que tal expressão é algo estranho para

eles. Além disso, o conceito fornecido pelos quatro entrevistados está bem distante do que a Constituição Federal de 1988 caracteriza como controle social, abordado no capítulo anterior.

O Conselho é um mecanismo de controle social, mas se os representantes que ocupam este espaço de deliberação não possuem uma clara ideia do significado real desse mesmo espaço e, portanto, do que seja o controle social das políticas públicas é gerada uma série de complicações para efetivá-lo.

A partir da concepção de controle social que os participantes da pesquisa trouxeram, foi perguntado de quais formas a população pode exercer esse controle. Os entrevistados afirmaram que:

**Conceição:** Através do Disque Denúncia, né? Eu acho assim, denunciando algum mau trato com os vizinhos.

**Ester:** Participando, sendo atuante, procurando saber, indo à secretaria, procurando saber de outros programas além do Bolsa Família. E, através das conferências, né? Participando das conferências, participando das reuniões do conselho. Porque dificilmente você ver alguém preocupado com a reunião, querendo participar. E, eu acho que seria crucial a participação da população nas reuniões do conselho. Seria uma forma deles estarem controlando, né? Você precisa saber o que acontece pra você questionar. Se você não sabe o que acontece não tem como controlar.

Apenas dois entrevistados responderam a esta pergunta, isso revela que trata-se de um Conselho esvaziado de sua dimensão política. Porém, Ester cita as conferências. Tendo em vista a sua importância, cabe aqui caracterizá-las. Desse modo, nos termos de Souza (2010),

[...] As conferências são eventos que devem ser realizados periodicamente para discutir a política em cena, em cada esfera do governo, e propor diretrizes de ação. As deliberações das Conferências devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação dessas políticas, portanto, devem influenciar as discussões travadas nos conselhos. (SOUZA, 2010; p181).

Em outro momento da entrevista, Ester nos informa que em 2013 foi o ano em que ocorreu a última conferência no município. O restante de sua fala, descrita acima, engloba um elemento abordado anteriormente: a educação voltada para o exercício da cidadania ativa, que tem como consequência uma população mais envolvida nos assuntos públicos.

Nos dias atuais, através dos portais de transparência, por exemplo, o controle das ações do Estado pela sociedade tornou-se algo mais fácil de ser realizado. Mas, ainda há alguns desafios a serem superados.

É preciso reconhecer que os recentes avanços no campo da política pública de assistência social têm produzido consideráveis alterações no modo de ver e tratar a política. Porém, são ainda insuficientes para romper com os processos de subalternização dos usuários no acesso aos serviços e benefícios, assim como para a sua participação política nos processos de construção de sua autonomia. Ainda hoje persiste o uso clientelista da assistência social assim como o deficitário investimento nos serviços de modo especial [...]. (MARTINS, 2009; p. 08).

Pelo exposto, cabe salientar que a perspectiva clientelista e de favor, ainda presente no âmbito da assistência social, dificulta o (auto) reconhecimento social dos usuários dos serviços socioassistenciais, por vezes estigmatizados. Isso interfere nas suas formas de organização e, por conseguinte, de participação.

Acerca dos principais desafios do município para efetivar o controle social na Política de Assistência Social, eles opinaram que:

**Antônio:** Aqui nunca reelegeu ninguém, mas também nunca trocou, entendeu? É preciso que a gente troque. Se agente botou essa vez fulano como ruim, como que não prestou... Como de fato não presta... A gente não bota mais ele! [...] Temos que observar que estamos dando um passo pra frente e outro para trás. [...] Dentro do conselho, há falta de compromisso com a gente! Às vezes a presidente não aparece, aí justifica. Como é que uma plenária vai continuar sem a presidente? E tem mais outros componentes que não aparecem. A maioria não comparece. Quando toma decisão, aquele grupo que tá ali é que decide. Depois leva a ata e dá pra cada um assinar.

**Conceição:** Participação do governo... Não sei, nunca mais fui! Eu acho que é de vim mesmo de lá de cima, do ministério mesmo. Dá um maior suporte ao município, eu acho que é umas das dificuldades. Como eu não participo direto, mas acho que é isso. Até verba pra ajudar as pessoas carentes.

**Ester:** Primeiro a gente conseguir conscientizar os conselheiros de que eles precisam participar das reuniões, sabe? Porque a gente não pode ter um conselho atuante sem o povo tá participando. Eu não posso fazer uma reunião sozinha. Ou então a gente fazer as reuniões apenas com os membros do governo. A gente precisa ter a parte não governamental, a gente precisa que a parte não governamental convide as pessoas que tem interesse pra estarem participando. Até pra gente difundir as ideias, o que tá acontecendo, o que o povo pode participar. A gente tem vários espaços, a gente tem a contrapartida das instituições que recebem subvenções. Então, a gente tem espaço pra algum evento. A gente tem várias coisas que pode está disponibilizando. Mas, pra quem, se o povo nem sabe disso? Eu acho que muita coisa não acontece, pessoas às vezes não são beneficiadas por conta disso, por conta dessa não participação popular. Eu acho que precisa ter uma conscientização nesse sentido. Mas assim, eu não posso convidar a população pra está lá e “cadê a parte governamental?”, “cadê a parte não-governamental?”. É complicado, dificilmente a gente tem uma reunião com bastante conselheiros. Você teve a sorte de participar daquela que teve muita

gente. Inclusive muito boa, a gente conseguiu discutir muita coisa. Esse ano ainda não teve, está prevista pra terça-feira.

Como aborda Campos (2007), ainda há o predomínio de governos tradicionais no Brasil, que, por exemplo, não dialogam com os segmentos da sociedade. Isso ocorre principalmente na esfera municipal. Ao contrário de uma perspectiva democrática e cidadã, o assistencialismo é um dos traços que marcam a nossa cultura política.

O assistencialismo não encara o ser humano como um sujeito de direitos e obrigações, com dignidade, mas como um ser desprezível, que necessita somente de ajuda e de caridade de forma episódica e não continuada. Fazer assistencialismo e paternalismo é como dar o peixe, mas nunca ensinar a pescar. É dar ajuda para o desencargo de consciência, porém não criar condições objetivas para que o ser humano possa sair da condição em que se encontra. O assistencialismo puro e simples não leva à inclusão do ser humano nem à ampliação das garantias constitucionais a à democracia plena [...]. (SIRAQUE; 2005, p.162).

Ou seja, ele vai na contramão de uma sociedade consciente e informada acerca dos seus direitos e de como exercê-los, gerando uma relação de subalternidade. Portanto, a fala de Antônio revela o anseio por mudanças no poder executivo, por novas propostas.

Antônio também aponta como desafio a falta de compromisso dos representantes para com o Conselho, confirmada no discurso de Conceição. Do mesmo modo, a problemática é presente na fala de Ester. Como destaca Martins (2009, p.08), “[...] a dimensão política do controle social está relacionada à dinâmica e ao compromisso que os conselhos de assistência social alcançam [...]”. Desse modo, ao passo em que o Conselho é vazio de representantes há, também, um esvaziamento de sua dimensão política.

Quando questionado se o Conselho tem realizado atividades de mobilização social, com o objetivo de fortalecer a participação popular nas deliberações, os conselheiros declararam o seguinte:

**Antônio:** Não tenho conhecimento de que isso ocorreu nessa gestão.

**Carlos:** Não vejo isso lá.

**Lucas:** Esse é o problema. Eu participo, outros companheiros participam. Mas, já a comunidade quando a gente convida não participa. Entendeu? Então falta um pouco de participação também da comunidade. Eu faço parte de outras entidades e sempre falo quando estou conversando com o pessoal: “olhe, tem o conselho municipal de assistência social que eu faço parte. Vamos lá, vá ver como é, saber como está sendo gasto o dinheiro público!”.

**Conceição:** Eles questionaram, falaram isso na hora da apresentação. Que a presença da população era importante, até pra gente saber no que agir. Mas, não sei te informar.

**Ester:** Pelo menos eu, enquanto presidente, nunca participei de nenhuma mobilização nesse sentido de motivar a participação popular. O que é até um erro nosso, né? Que já que a gente reclama da não participação, a gente teria que tá fazendo algo pra diminuir esse índice da não participação. Agora eu acho que o que nos impede também é que eu não posso está cobrando da população se não tem um compromisso dos próprios conselheiros. Aí é o que eu tinha te falado antes. Eu não posso cobrar da população se os próprios conselheiros não estão educados para estarem lá nas reuniões, para participarem, para convidar. Então, eu vou fazer uma reunião comigo e com a população... E os conselheiros? Primeiro a gente tem que fazer o dever de casa! Com os conselheiros isso acontece, essa política de tá falando o quanto é importante, de tá frisando isso, de tá convidando pessoalmente, de tá ligando. A gente manda o convite, a gente liga no dia. Tanto para os conselheiros, como para os suplentes, pra que alguém apareça. Com os conselheiros a gente tem essa política, mas com a população, até então, não. Fica como uma proposta, né?

**Miguel:** Foi o que eu disse antes, essa pouca participação faz até a gente se afastar um pouco, porque não tem esse contato. Então, faz que a gente não tem essa influência de participação. Porque, quando é um conselho ativo, que participa que está sempre buscando soluções. É como se fosse uma aula, você participa pouco daquela aula, quando chega na hora da soma não bate. A gente tem a outra suplente... As vezes ela não entende também, vai pra lá, não acompanha, não entendi, porque é pouca a participação.

Mobilizar a população para que ela exerça o controle sobre as ações do Estado significa incentivar o seu protagonismo, torná-la consciente e propositiva. Inclusive, essa é uma das formas de combate ao assistencialismo político. Entretanto, como destaca Ester, é necessário que os conselheiros assumam um maior compromisso com a função de representantes que eles possuem e, desse modo, retomarem a dimensão política do Conselho. Ou seja, é algo que deve acontecer de dentro para fora.

De acordo com a fala de Miguel, os próprios conselheiros não entendem o que é discutido nas reuniões. A pouca frequência com que elas ocorrem, a falta de conhecimento acerca do que é o controle social ou dos elementos e ações que envolvem a política de assistência social, são fatores que influenciam na não compreensão acerca do que se está discutindo. O resultado é a abstenção diante de algum ato deliberativo, ou como afirma Carlos, os conselheiros ficarem calados a maior parte do tempo durante as reuniões.

Mediante a realidade apresentada, antes de ser realizada alguma atividade de mobilização é necessário que cada conselheiro compreenda o “por que” e “pra que” está ocupando aquele espaço e recuperar o real sentido do Conselho, ou seja, é necessário “arrumar a casa”. No mais, a mobilização será uma consequência desse processo.

Sobre a forma como os conselheiros se capacitam para o exercício de representação no CMAS, obtiveram-se como respostas:

**Antônio:** Existe, dentro do estatuto, que os conselheiros, representantes do governo ou da sociedade civil, sejam capacitados. Mas, o conselho social até hoje... Já passou de ter!

**Carlos:** Nunca ofereceram leituras sobre o tema.

**João:** Oh, eles passaram no início... Eles passaram apostilas. Eu acho que tem uma pasta lá e tudo. Mas só que, pelo menos pra mim, não chegou capacitação pra poder fazer, nem nada. Sempre a presidente vai, então ela tem mais parte política, entende mais. Ela gosta, vai, participa. Então, eu como suplente às vezes nem participo.

**Lucas:** O conselho nunca deu capacitação nenhuma. Mas eu, como tenho a vida muito corrida referente a parte de educação, né? Porque tem alguns projetos que eu estou a frente, como coordenador. Então, eu aproveito todas essas capacitações que eu vivo pra poder ir correndo atrás e levando até o conselho.

**Ester:** Eu tenho reuniões com Gisele, ela é assistente social, ela dá um suporte pro conselho. Aí a gente se reúne pra poder tá vendo a questão do preenchimento, a questão do acesso pela internet, que hoje é tudo pela internet.

**Miguel:** No ano de 2013 teve um curso. Eu não participei minha suplente que foi.

É necessário que os representantes de determinados segmentos da sociedade ou dos órgãos do governo estejam atualizados sobre o caminho que está sendo percorrido por uma dada política pública em âmbito nacional, a fim de que sejam capazes de (re) desenhar o caminho por ela percorrido em âmbito municipal.

Porém, segundo o Censo SUAS 2014, no ano de 2013 os conselheiros não fizeram curso de capacitação presencial ou à distância para o auxílio de sua função. Tal premissa é confirmada no discurso dos entrevistados.

Como afirma Conceição, em outro momento da entrevista: “A lei tá aí, cada hora muda. Tem que capacitar, tem que fazer uma reciclagem direto”. O Conselho é um órgão deliberativo e, portanto, para aprovar algo é necessário que os representantes estejam inteirados sobre os assuntos. Inclusive, caso os conselheiros estivessem se (auto) capacitando ou se os governantes colocassem a capacitação deles como prioridade na agenda pública, o problema apontado na resposta de Miguel à questão anterior poderia ser sanado.

Com relação à forma de indicação para compor o Conselho, os entrevistados sustentam que:

**Antônio:** Concordo sim.

**Carlos:** Concordo, acho interessante. Eles escolhem pessoas com idade mais avançada. Deve ser por representar sabedoria. Só que não gera conflito, a maioria é a favor da administração, de quem está no poder. Deveriam indicar pessoas que não estivessem envolvidas com a política.

**João:** Teria que ter critérios. Que às vezes a pessoa fala assim “você vai participar disso daqui”, aí às vezes a pessoa participa, coloca o nome, mas não tem aquela disponibilidade de está sempre indo, sempre participando, contribuindo. Como é o meu caso, às vezes não tem como eu ir, então não tem como contribuir naquela pauta. Então, fica meio complicado. Deveria ter alguns critérios, ou então a pessoa que goste realmente daquilo ali, pra poder tá indo.

**Lucas:** Não, não concordo. Eu acho que o conselho, não só de assistência social, tem que ser carta convite. O que é carta convite? É você abrir em uma emissora de rádio, abrir num programa de televisão, se tiver no município, e fazer convite às entidades que tenham possibilidades de participar e ter uma pessoa representando aquela entidade. Eu acho que essa é a coisa mais certa. Quando você é indicado... Ah, a presidente indicou alguém que ela tem confiança. A carta convite não, você vai se você quiser, você vai participar por uma vontade sua, não por obrigação. Meu interesse era representar a comunidade, mas represento a secretaria de educação. Como comunidade você pode... As vezes, eu posso chegar como comunidade e dizer: “veio um milhão de reais e eu quero saber como ele foi gasto”. Você como comunidade tem essa autonomia. A gente como entidade não, tem um certo moderamento.

**Conceição:** Eu acho justa. Porque assim, o conselho disponibiliza duas pessoas pra ficar, duas pessoas de cada órgão. Eu acho interessante. Quando falta um, tem outro. Quem escolhe são os secretariados, pelo menos no meu caso e da minha suplente... Escolheu e perguntou se a gente queria. Eles procuraram as pessoas que estavam mais de frente com a população. Como eu tô no hospital, conheço as necessidades. [...] Se não quiser, tem o direito de sair. Pra não ficar acontecendo o que acabou ficando acontecendo com a gente, né? A gente não tem tempo de ir pras reuniões.

**Ester:** Olha, não concordo não. Mas, se com a indicação já é complicado, já é difícil, imagine se não fosse indicado. Se a gente for esperar que as pessoas se ofereçam, aí eu acho que nenhum conselho, dificilmente viu, vai ser montado. Eu acho que diante da responsabilidade que é, as pessoas que deveriam procurar. Deveria partir da gente, enquanto população, o interesse de saber se o conselho já foi montado, se tem vaga pra participar. Eu acho que deveria ter seleção pra conselheiro. O fato de não ser remunerado já dificulta. Diante da intenção do conselho, da importância, deveria ter seleção e não indicação.

**Miguel:** Sim, concordo sim. Tem que ter um representante da área rural e convidar mais.

De acordo com Moroni e Pinheiro (2009), os representantes da sociedade civil devem ser escolhidos em fórum próprio, livre da interferência do Estado e governos. No entanto, pelo observado, esse pressuposto não foi considerado no momento da composição atual do CMAS de Muritiba. Ou seja, o próprio usuário não vota na sua representação.

Em outro momento da entrevista, foi perguntado a um Representante de Organização de Usuários (ROU) e integrante da CDL do município, instituição pela qual ele foi indicado para o Conselho, porque ele representa uma organização de usuários. Obteve-se como resposta: “O CDL é usuário. Entendeu? O CDL representa o comércio, ou seja, o poder econômico”. Portanto, fica claro que há uma distorção do que a Resolução CNAS nº 24 define por organização de usuários.

Há outra problemática, o Representante de Usuários (RU) entrevistado não conhece as demandas do público-alvo da assistência social, não possui contato direto com eles, e afirma: “Nunca utilizei nenhum benefício ou serviço dessa política, apenas solicitei a Carteira do Idoso!”. Ou seja, a sua representação não está sendo dotada de representatividade.

O artigo 4º parágrafo único da Lei nº 560/96<sup>28</sup>, que cria o CMAS de Muritiba e dá outras providências, diz o seguinte: *Os representantes do Governo Municipal serão de livre escolha do prefeito*. Mas, Conceição afirma que “[...] quem escolhe são os secretariados [...]”. Sendo um ou outro, a verdade é que não há critérios pré-estabelecidos para compor a representação governamental no CMAS.

A questão do “[...] certo moderamento [...]” apontada pelo representante do governo, Lucas, reproduz a ideia, abordada por Raichelis (2008), de que o Conselho é um espaço onde apenas a sociedade civil possui autonomia para expressar suas opiniões e questionamentos.

A fala de Ester reafirma a necessidade de uma educação política voltada para a compreensão acerca da importância que o Conselho, de qualquer política pública, possui para o desenvolvimento social do município: “[...] Se a gente for esperar que as pessoas se ofereçam, aí eu acho que nenhum conselho, dificilmente viu, vai ser montado. Eu acho que diante da responsabilidade que é, as pessoas que deveriam procurar [...]”.

Siraque (2005, p.173) destaca que “[...] A maioria da sociedade acredita que para os cidadãos fiscalizarem os atos da Administração Pública é necessário *serem do contra*, isto é, a fiscalização é vista mais como espírito de vingança que como direito de cidadania [...]”. Essa análise se confirma na fala de Carlos, o qual aponta que a existência de conflito aparece apenas quando há pessoas de oposição ao atual governante e distorce o termo “política”.

---

<sup>28</sup> Ainda não houve alteração.

No que diz respeito à existência de relações de poder no Conselho, três participantes afirmaram que não há. Desse modo, foi informado pelos demais:

**Antônio:** Isso aí eu não me envolvo, deixa quieto.

**Carlos:** Há sempre alguém que sabe mais e monopoliza.

**Ester:** Eu acho que não. Porque, se a gente for levar pra esse lado seria só na questão da indicação. O fato de ser indicado você já imagina qualquer tipo de relação, não é algo aleatório. Até porque indicação não é algo aleatório. Se você pretende que qualquer pessoas esteja ali, você faz qualquer tipo de seleção, você deixa aberto. Então, a partir do momento que acontece a indicação, eu tô indicando alguém por algum motivo, não é aleatório. Então, acho que aí a gente já percebe algum tipo de relação. Mas, para além disso não.

**Miguel:** Pode ofender alguém! (risos) Olhe, a gente só tem dois representantes da área rural, podia ser mais. Por quê? Na hora que chega na votação de um projeto, de um curso, tá lá a maioria do governo, né verdade? E quem vai escolher se tá a maioria? Vence a maioria.

Por meio da fala de Carlos nota-se que há indivíduos que assumem papel de destaque no Conselho, por possuírem maior conhecimento sobre a área da assistência e demais questões que a envolve. Enquanto um espaço que objetiva ser democrático, o monopólio do “saber” não é positivo para o desenvolvimento do Conselho, pelo contrário, o “saber” deve ser socializado.

Ester, por sua vez, aponta que na forma de indicação para compor o Conselho existe um tipo de relação que não é a de poder, embora não a especifique. Todavia, o fato dos representantes da sociedade civil serem indicados pelo poder governamental reproduz a relação de poder entre dominante e dominado, tendo em vista que os usuário e suas organizações são representados por membros “notáveis” na sociedade. Como resultado desse processo, temos a fala de Miguel.

Quando perguntado se os usuários dos serviços socioassistenciais têm conseguido expressar suas opiniões e demandas nas reuniões do CMAS, três afirmaram que não e um não soube responder. Segue a resposta dos demais:

**Lucas:** Geralmente no conselho a comunidade em si não participa. Entendeu? Quando eu vou as vezes fazer uma visita a um dos setores da assistência, ou no Cras, ou no Creas, eu procuro sempre saber deles, como estão, tá precisando mudar o que, quais são as dificuldades. A maior dificuldade que eu acho que o conselho vive, e que nós temos vivido do ano de 2013 pra cá, eu acho que... É a parte do remédio. Porque, o Cras necessita muito de remédio. Pras pessoas que acompanham, né? Que são

acompanhadas pelo Creas... O pessoal com doença mental. Então, eu acho que a maior dificuldade da assistência social só é a parte do Creas, do Cras... A falta de remédio é a nossa maior dificuldade.

**Ester:** Olha, na verdade eu acho que é só isso. Assim, o que chega pra gente é só o que tá precisando... O que o povo precisa, e tal... Tá faltando isso, ou tá faltando aquilo. Mas, sugestão não vejo aparecer ou elogio, principalmente. Tudo bem que o serviço público é obrigado a fazer o dever de casa, não precisa receber elogio por isso. Mas, como são pessoas que estão ali por trás, que precisam de motivação é interessante que haja esse retorno. Mas as demandas, elas aparecem. Chegam mais no Creas ou no Cras, aí o povo passa pra nós. Mas, lá dentro da própria secretaria como demanda pra o conselho nunca chegou.

**Miguel:** O pessoal do nosso distrito, São José de Itaporã, têm dificuldades em vir para a cidade. Tá melhorando muito porque a secretaria ta indo pra lá. Quanto ao pessoal daqui de Muritiba, se a gente convidar eles vão. A realidade é essa!

É de grande relevância que a voz dos usuários dos serviços socioassistenciais seja ouvida, principalmente no que concerne ao processo de avaliação da política no território em questão. Contudo, o passado clientelista da assistência social atrelada à presença de uma cidadania passiva que caracteriza o Brasil é como uma barreira, infelizmente, para a atuação política desses sujeitos.

Assim, é fundamental a promoção de eventos temáticos que possam trazer usuários para as discussões da política fomentando o protagonismo desses atores.[...] Outra linha de proposição é a criação de ouvidorias por meio das quais o direito possa, em primeira instância, se tornar reclamável para os cidadãos brasileiros. [...] No interior dos conselhos, a descentralização das ações em instâncias regionais consultivas pode torná-los mais próximo da população. Também a realização de reuniões itinerantes nos três níveis de governo pode garantir maior nível de participação. Outra perspectiva é a organização do conjunto dos conselhos em nível regional, propiciando articulação e integração de suas ações, fortalecendo a política de assistência social, já que a troca de experiência capacita para o exercício do controle social. (BRASIL, 2004, p.53).

Porém, o CMAS de Muritiba nunca realizou reuniões ampliadas, que permitam a participação de membros da sociedade civil que não sejam conselheiros, nem reuniões descentralizadas (em bairros/ distritos/ municípios, ou seja, fora das quatro paredes do Conselho)<sup>29</sup>.

Como salienta Miguel, “[...] se a gente convidar eles vão [...]”. Portanto, é necessário que os conselheiros, por meio das ações apontadas pela PNAS, fortaleçam os vínculos com os

---

<sup>29</sup> Senso SUAS 2014.

membros da comunidade, de modo que fique claro para eles que o Conselho existe e qual é o objetivo real de sua existência. Isso inclui tanto a sede do município (Muritiba), quanto o distrito situado na zona rural (São José do Itaporã).

Contudo, para não cairmos no erro de “buscar o culpado por tal situação”, é necessário sinalizar que a falta de envolvimento político dos cidadãos na esfera pública é resultado do modo de produção vigente, ou seja, se manifesta como uma expressão da questão social. Como aponta Felipe (2008, p.80),

[...] Os escravos assalariados de hoje, em consequência da exploração capitalista, vivem de tal forma acabrunhados pelas necessidades e pela miséria, que nem tempo têm para se ocupar de “democracia” ou de “política”; no curso normal e pacífico das coisas, a maioria da população se encontra afastada da vida política e social.

Portanto, inserido no processo de contradição entre o capital e o trabalho, o “escravo assalariado” não possui condições objetivas de exercer o seu papel de cidadão ativo. Pois, se submete a horas exaustivas de trabalho, com o objetivo de obter minimamente ao final do mês a garantia das necessidades básicas sua e da família que, por sinal, deveria ser asseguradas pelo Estado.

Vale sinalizar que a fala de Lucas expressa a falta de conhecimento que ele possui acerca dos serviços ofertados pela Assistência Social, visto que as pessoas que fazem acompanhamento no Creas, por exemplo, são encaminhadas para o CAPS, quando necessitam de remédio.

Com relação ao comprimento das deliberações, eles afirmam:

**Antônio:** O que nós deliberamos não tem nada de novidade, porque o que é sempre falado lá é que não tem recurso, não tem dinheiro, o dinheiro é pouco. Nunca aprovou nada, nunca tem nada. Se o dono da casa chega e diz “olha, eu só tenho isso para lhe dá”, e você concordar, tudo bem... Mas, se você diz “não, eu tenho direitos!”, a coisa muda.

**Carlos:** Às vezes nem sabemos qual é a finalidade, mas estamos assinando. Enfim, acredito que o que se assina, se cumpre.

**João:** Não, afirmar eu não sei. Porque como eu falei a presidente é a que mais participa. Então, não sei informar assim. A única coisa que eu ainda posso falar é sobre... Por exemplo, quando eu participei tinha uma pauta lá, alguns projetos de atividades físicas, saúde, essas coisas. Então, sempre acontece. Isso aí eu sei que realmente acontece.

**Lucas:** Sim, estão sendo todas cumpridas. Até o dia de hoje foram todas cumpridas.

**Conceição:** Não sei.

**Ester:** Estão. Até porque a gente só decide qualquer coisa a partir das reuniões, tudo registrado em ata. Então, tem que ser, tem que acontecer. A gente trabalha com o possível, né? Trabalha com o que dá. Então, pelo menos minimamente o que tem que acontecer tá acontecendo.

**Miguel:** Leva tanto tempo pra gente votar que eu nem sei se é aprovado.

O ato de deliberar atribui aos Conselhos grande poder de influência no desenvolvimento das políticas públicas. Mas, os discursos acima nos revelam que os conselheiros que não participam das reuniões, ainda que não haja periodicidade, não possuem conhecimento acerca das decisões que são tomadas. A partir da fala dos conselheiros mais “atuantes”, pode-se afirmar que o ato de deliberar não faz parte da “cultura” do Conselho ou, como afirma Ester, as decisões são tomadas na perspectiva neoliberal de “mínimo”. Portanto, não há um embate político na busca de conquistar o que é dos cidadãos por direito, mas uma aceitação passiva dentro do que é possível, do que cabe no orçamento da prefeitura. Essa é a revolta de Antônio.

[...] Há conselhos que não deliberam ou nos quais os conselheiros da sociedade civil são indicados pelo poder governamental, a partir de critérios discutíveis e particularistas, num controle inadmissível sobre a sociedade civil, que deve ser autônoma para escolher os seus representantes. Na verdade, os governos, reproduzindo a arraigada cultura política brasileira, querem uma sociedade civil bem-comportada, cordata, sob controle, que, ao invés de apresentar demandas sociais legítimas, contribua para a governabilidade – essa terminologia desmobilizadora e conservadora; que hoje é uma armadilha para própria esquerda. E fazem tudo para isso: desde a cooptação por métodos clientelistas com maior ou menor sutileza, até regulamentações que não respeitam a legislação [...]. (BEHRING; BOSCHETTI; 2011, p.183).

Desse modo, é perceptível a falta de autonomia e representatividade dos conselheiros, a ponto de não saber do que se trata e mesmo assim está assinando, como dito por Carlos. Essa problemática envolve, primeiramente e principalmente, a forma de indicação (representação governamental e da sociedade civil) utilizada no município para compor o Conselho. Os usuários dos serviços socioassistenciais, a quem verdadeiramente interessa o desenvolvimento da política de assistência social no município, infelizmente estão sendo sub-representados e não possuem voz dentro do Conselho. Na maioria das vezes, eles são desprovidos dos conhecimentos necessários para lutar pelos seus direitos e defendê-los.

Portanto, o ato de deliberar requer sujeitos comprometidos com o desenvolvimento da política social, bem como representantes da sociedade civil e do governo dotados de representatividade, a ponto de construir um espaço efetivamente político.

Os conselheiros avaliam a gestão da Política de Assistência Social no município como:

**Antônio:** Tá fazendo “feijão com arroz”, porque o resto... Ah, menina!

**Carlos:** Acredito que tem funcionado direitinho. O trabalho do Creas, Cras, segundo informação dos assistentes sociais que vão à reunião do conselho, o Bolsa Família.

**João:** Eu avalio como uma gestão boa. Eu vejo não só os programas de atividade física e saúde, tem outros... Outras coisas também de... Como é que fala? Tipo, tem o Conselho Tutelar, tem as coisas de saúde, tem alguns projetos relacionados a assistência social.

**Lucas:** Precisa melhorar, né? Eu acho que nunca é 100%. Eu acho que pra o que a gente já viveu no passado, pra o que a gente vive hoje, tá melhor... Referente a algumas comunidades, tá melhor!

**Conceição:** Eu posso dá uma resposta eu vendo aqui dentro do hospital. As vezes quando eu preciso do conselho, sempre me atendeu perfeitamente. [...] A gente liga pra alguma coisa e o conselho vem na hora. Eu avalio como boa.

**Ester:** Eu acho que é boa, porque a gente tem muita coisa acontecendo no município. A secretaria tem desenvolvido bastante ação. A gente tem o casamento comunitário, entrega de enxoval, o Creas, o Cras estão funcionando, a gente tem bastante demanda. Na última reunião mesmo que a gente teve, você viu o pessoal falando das demandas. A gente tem ações acontecendo dentro de cada um desses programas. Então no geral eu vejo como positivo.

**Miguel:** Essa política envolve recursos. Tem o Projovem, o PETI e outros. Não vejo mais o Projovem aqui no município. A gente vê hoje as crianças muito a vontade, na rua. Se tem o Projovem não era pra isso acontecer. Na outra gestão até que tinha o PETI. Mas quem sabe, vai melhorando, né?

A expressão utilizada por Antônio nos revela que as ações da política de assistência no município são pontuais e, portanto, não funcionam da forma que deveria. O que mais uma vez ratifica a necessidade de uma população consciente acerca dos seus direitos, a ponto de exercer o controle social sobre as ações do poder público.

Através da fala de Carlos percebemos que trata-se de um Conselho que não fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção socioassistencial, tendo em vista que seu discurso é baseado na informação dada por terceiros. Porém, no artigo 2º, inciso VII, da lei nº 560/96, está previsto como um dos objetivos do Conselho: *acompanhar, avaliar*

*e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas do município.*

A participação dos usuários dos serviços socioassistenciais na gestão da Política de Assistência Social do município é, pelos entrevistados, considerada como:

**Antônio:** O governo não cede nada para a população, não dá nada, e no final argumentam que o que tem é aquilo e pronto. Eles (o governo) não dizem que nós (população) temos o direito disso ou daquilo. Daí, a população acaba aceitando a política do “feijão com arroz”.

**Carlos:** Não sei se a população está tão esclarecida para buscar seus direitos. Mas quando ouvem (no rádio, na TV, ou por alguém) vão atrás.

**João:** Eu avalio como uma gestão boa. Eu vejo não só os programas de atividade física e saúde, tem outros... Outras coisas também de... Como é que fala? Tipo, tem o Conselho Tutelar, tem as coisas de saúde, tem alguns projetos relacionados a assistência social.

**Lucas:** Regular. Porque, se você não acompanha o tempo todo, não tem como dar uma “nota”. Você não pode dizer que está ruim, mas também não pode dizer que está bom. Pelo meu acompanhamento, digo que é regular.

**Conceição:** Eu avalio como boa.

**Ester:** Eu tenho pouco acesso às pessoas. Geralmente no dia da reunião é que eu fico sabendo como as coisas estão acontecendo, principalmente com relação a prestação de contas, pra gente saber onde o dinheiro está sendo empregado, se as coisas realmente estão funcionando, pra que a gente dê o alvará. Mas assim, no dia-a-dia, até por conta do trabalho, eu não tenho como tá visitando todas as... O Creas, Cras... Pra poder saber como é que estão as demandas, o que é que está acontecendo, se está funcionando. Sempre o momento são as reuniões.

**Miguel:** Não vou lhe dizer que é bom. Precisa de mais reuniões pra ter mais informação. Às vezes a gente leva uma linguagem que os moradores rurais não entendem. Mas, o município vem melhorando. O governo também vem cobrando, melhorando.

A fala de Antônio nos permite verificar que a falta de conhecimento da população sobre os direitos que possui, oferece o espaço necessário pra que os governantes se limitem em “solucionar” apenas os problemas imediatos. Portanto, pela falta de esclarecimento, como afirma Carlos, a participação dos usuários dos serviços socioassistenciais na gestão da Política de Assistência Social do município não tem sido ativa.

Siraque (2005), em sua abordagem sobre o controle social da função administrativa do Estado, analisa a dificuldade que as pessoas encontram ao buscar informações junto aos órgãos públicos.

Embora as informações de interesse público sejam direitos públicos subjetivos de todos cidadãos, há dificuldades para estes a obterem junto aos órgãos públicos. [...] Os obstáculos para a obtenção de informações de interesse pessoal ou coletivo junto aos órgãos públicos limitam o direito ao controle social dos atos da função da administrativa do Estado. (SIRAQUE; 2005, p.173).

Portanto, é necessário que haja maior transparência das informações que dizem respeito ao público e, para além disso, é necessário sua adequação à linguagem da pessoa que está sendo informada. Pois, como apontado por Miguel às vezes esclarecemos os moradores rurais sobre os seus direitos em uma linguagem que eles não compreendem.

Sobre o conhecimento que os representantes do Conselho possuem acerca da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, foram obtidas as respostas a seguir:

**Antônio:** Nunca cheguei a ler.

**Carlos:** Nunca fui esclarecido sobre isso.

**João:** Não conheço.

**Lucas:** Tenho a Loas em casa. Mas, como eu tenho muita coisa pra fazer, e como sou mais focado na área da educação... Geralmente, quando vou para as reuniões eu levo minha pasta com tudo dentro. Quando tenho qualquer dúvida eu pego e vou olhar, pra ver se eu posso concordar com as coisas que a presidente e a secretária estão dizendo, por exemplo. Mas em casa, eu leio de vez em quando. Nunca tive contato com a Política Nacional. Referente ao SUAS, eu compreendo um pouco, não muito. Mas dou sempre uma observada pra saber como a gente pode tá acompanhado essa parte, né? Sobre a Tipificação, vou lhe ser sincero, não dei uma olhada ainda. E, por sinal, vou até dar uma olhadinha, já que você está me falando, me “cobrando” sobre isso.

**Conceição:** A Lei Orgânica foi discutida no primeiro momento. Eles deram um papel falando sobre a lei. Falamos um pouquinho de cada um. Foi uma reunião bem descontraída. Eu gostei até, que pena que não posso ir.

**Ester:** Não conheço a Loas. Eu já tive acesso, mas não parei pra poder ler, estudar. Olha eu leio pouco tudo, mas aí eu tenho o suporte de Gisele. Porque é muita coisa. Toda e qualquer dúvida eu recorro a ela, ela traduz pra mim.

**Miguel:** Conhecer eu não conheço. Como eu disse, minha leitura é bem pouca.

Como observado anteriormente, o Conselho não é alvo de capacitação. Porém, “para bem exercer essa função pública, é necessário que o conselho conheça as legislações

importantes que orientam as suas competências, o seu funcionamento e a sua estrutura [...]” (BRASIL; MDS; 2010, p.58).

A falta de conhecimento acerca dos princípios e diretrizes que norteiam o SUAS, prescritos na LOAS e PNAS, ou dos serviços ofertados por cada equipamento da rede de proteção social (elencados na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais), em muito enfraquece o controle social no âmbito dessa política. Pois, como deliberar sobre algo que você não possui as informações básicas? Não é atoa que os conselheiros assinam sem saber do que se trata. Como fortalecer a participação popular, quando na verdade os próprios conselheiros não compreendem o que está se passando no campo da assistência social? Desse modo, reafirmamos a ideia de que primeiro é necessário “arrumar a casa, para receber os visitantes”.

Por fim, foi perguntado aos conselheiros se eles possuem conhecimento sobre o papel do profissional de Serviço Social na política de assistência, e de que forma eles acreditam que esse profissional pode contribuir para o fortalecimento do controle social dessa política no município. Antônio, João, e Conceição, afirmaram não conhecer. Segue as respostas dos demais:

**Carlos:** Conheço pelo que os meninos apresentam no Conselho. Acredito que vocês podem contribuir explicando o funcionamento da política de assistência.

**Lucas:** Minha mãe foi assistente social do município, durante um bom tempo, hoje é aposentada como funcionária da prefeitura. O trabalho dela era ver as necessidades da comunidade, ir na casa. As vezes tinha aqueles meninos mais afoitos, aí levava pra conversar com o psicólogo. Eu vou muito no Bolsa Família, converso com a gestora pra saber como estão as coisas. Vocês podem ajudar convidando as famílias pra participar. Eu acho que falta convite, você chamar as pessoas mesmo pra participar. E seria um ponto muito bom se as famílias pudessem participar do Conselho. Porque, se tem 4 pessoas e passar a ter 10... Olha que diferença! Abre mais o elo de discussão.

**Ester:** Eu tenho acesso ao que eles fazem, ao que acontece, na reunião. Aí na reunião é que eles precisam colocar pra gente o que é que eles fazem, o que é que tá acontecendo, quais são as demandas, o que é que eles estão conseguindo fazer, o que é que tá ficando pendente. Aí tudo isso é no momento da reunião. Vocês, enquanto profissionais, tem mais acesso do que eu. Porque assim, eu sou presidente do conselho, mas eu não sou assistente social, eu não sou atuante dessa área. Então, eu não tenho contato com as pessoas, elas não vêm me procurar. Eu não fico sabendo diretamente das demandas. E aí, os assistentes, dentro dos programas, trabalhando diretamente com a população é que sabem das demandas, das ofertas. E aí, com o acesso tem a possibilidade muito mais de tá até informando, de tá fazendo essa conscientização. Eu vejo como importantíssimo!

**Miguel:** Não conheço. A gente já ouviu alguém falar que foi atendido. Eu mesmo nunca acompanhei de perto. Eles podem ajudar desenvolvendo um trabalho de base. Bater na porta do povo, esclarecer. Esses serviços sociais deviam ser dessa forma também. Não ficar só no papel ou dentro do Conselho, só discutindo.

Embora a maioria não possua um conhecimento aprofundado acerca do papel do Serviço Social na política de assistência, as sugestões fornecidas pelos conselheiros são de grande valia. O que não exclui, é claro, que os participantes do Conselho repensem suas atribuições e os objetivos pelos quais ele foi instalado no município.

Enquanto profissionais, nós assumimos um compromisso com uma sociedade mais justa e igualitária, portanto, democrática e de exercício da cidadania plena. Nesses moldes, cabe também a nós a luta por Conselhos de políticas públicas dotados de uma representação ativa e atuante.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), ao regulamentar os Conselhos de assistência social, complementa a perspectiva democrática de controle das ações do Estado pela sociedade presente no artigo 204 da Constituição Federal de 1988. Portanto, essa “inovação”, como dito por Couto, Yasbeck e Raichelis (2012), permite o compartilhamento de poder entre o Estado e a sociedade, tendo em vista que os Conselhos se caracterizam como órgãos deliberativos, de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade, ou seja, 50% dos representantes devem ser governamentais e 50% devem ser da sociedade civil (Souza, 2010).

Diante do exposto, com o trabalho de conclusão de curso “Controle Social no âmbito do SUAS: uma análise a partir da representação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Muritiba-Ba” procuramos analisar se o CMAS de Muritiba se caracteriza como uma instância efetiva de controle social. Desse modo, enfatizamos a promoção da democracia (partilha do poder entre o Estado e a sociedade) e cidadania (criação de novos direitos e defesa dos já garantidos constitucionalmente) através dos espaços de exercício do controle social, bem como a importância do CMAS, enquanto possível espaço de deliberação, para o desenvolvimento e qualidade da política social em questão.

A assistência social, hoje considerada como política pública não contributiva do Sistema de Seguridade brasileiro, têm suas raízes na desigualdade econômica e social gerada pelo capitalismo e carrega, historicamente, o estigma de prática em favor dos “pobres”, ao invés de “direito” do “cidadão”.

Desprezando as conquistas da Constituição Federal de 1988, o ajuste fiscal das “reformas” de cunho neoliberal na década de 1990, que se estende à contemporaneidade, cria desajustes sociais (Soares, 2003). Na lógica de um Estado mínimo para o social e máximo para o capital, o desenvolvimento da política social, subordinada à política econômica, é relegado a segundo plano. Os serviços públicos são destinados aos comprovadamente pobres. Na política de assistência social, por exemplo, é comum os ‘[...] programas focalizados de “alívio” à pobreza’ (SOARES, 2003; p.13).

O fato é que os usuários dos serviços socioassistenciais vivenciam experiências de pobreza, exclusão e subalternidade (Yasbeck, 2006). No geral, trata-se dos grupos de desempregados, cada vez mais crescentes, dos subempregados e dos submetidos à precarização do trabalho. Na luta pela sobrevivência, em meio à contradição capital x

trabalho, o público alvo dos serviços, programas, benefícios e projetos ofertados pela política de assistência social não possuem condições objetivas para se ocuparem de questões como “cidadania”, “democracia” e “participação política”. Pois, além da exploração a qual estão submetidos dia após dia, não são apenas privados dos bens por eles produzidos, “[...] mas também muitas vezes de conhecimentos necessários para compreender a sociedade em que vivem e as circunstâncias em que se encontram” (YASBECK, 2006; p.155). Portanto, a representação de usuários ou de organização de usuários nos Conselhos é um enorme desafio.

Também inseridos no processo de reprodução das relações sociais, os representantes do governo encontram dificuldades para comparecer às reuniões, tendo em vista o acúmulo de atividades pendentes no trabalho.

A partir da análise sobre a representação do Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba, conclui-se que não se trata de um espaço no qual o controle social é efetivo. Pelo contrário, tem-se uma representação fragilizada. Embora reconheçam a importância do Conselho, os representantes não possuem uma clara compreensão acerca do que significa o controle social e, por conseguinte, não percebem o princípio chave que deu origem ao Conselho, nem o “por que” e o “para que” foram indicados para ocuparem tal espaço. Portanto, há em caráter de urgência a necessidade de capacitações que visem aproximar os representantes dos objetivos do Conselho.

Os usuários, assim como no antigo CNSS, são representados por pessoas “notáveis” na sociedade, que pouco conhece a realidade dessas pessoas e os dilemas de seu cotidiano. O próprio usuário não vota na sua representação, portanto o princípio democrático não se faz presente no Conselho. A representação dos trabalhadores do setor é quase inexistente. A maioria dos representantes do governo, por sua vez, não enxerga a participação no Conselho como prioridade em sua rotina.

Como aponta Antônio, não se trata de um Conselho atuante. Não fiscaliza os serviços, programas, projetos e benefícios da rede de proteção socioassistencial. Pela fala dos entrevistados, a autonomia para deliberar é pouca e insuficiente. Nunca realizou reuniões ampliadas ou descentralizadas, nem atividades de mobilização social.

Infelizmente, os mecanismos de controle social, ainda que regulamentados, são “vazios” de sentido se não há uma educação (espaços formais e não formais) voltada para a participação política, pressuposto básico para o exercício da cidadania ativa. É necessário que a população adquira conhecimento sobre a existência e importância dos Conselhos e das Conferências, seja informada acerca dos seus direitos e como se organizar para reivindicá-los.

Portanto, apontamos como possibilidade de superação do problema em questão a capacitação política, que vai além da capacitação puramente técnica.

Por fim, cabe salientar que o presente trabalho nos permite refletir sobre o desenvolvimento da democracia participativa em tempos de neoliberalismo. A luta pela instalação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em meio a uma conjuntura totalmente adversa, contou com a participação dos profissionais de Serviço Social, enquanto categoria. Portanto, é sempre válido analisar e avaliar o desenvolvimento dos Conselhos, objetivando criar estratégias para fortalecer o controle social na política de assistência, ainda que esses sejam apenas um dos mecanismos para efetivá-lo.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Ney Luís Teixeira; ALENCAR, Mônica Maria Torres. **Serviço Social e políticas públicas** – São Paulo: Saraiva, 2011.

ANTUNES, Ricardo. **A desertificação neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula)**. – 2. ed. – Campinas, SP. Autores Associados, 2005.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. **Cidadania e Democracia**. In Revista Lua Nova. Nº 33, 1994.

BEHRING, Elaine Rosseti. **Principais abordagens teóricas da política social e da cidadania**. In Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada e a Distância, 2000. 259p. 21x28 cm.

BEHRING, Elaine Rosseti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. – 9 ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

BOBBIO, Norberto. **O conceito de sociedade civil**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. – Rio de Janeiro: Edições Graal, 1982.

\_\_\_\_\_. **O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo**. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. – Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BRASIL. Estado da Bahia; Prefeitura Municipal de Muritiba. **Lei Nº 560**, de 15 de fevereiro de 1996. Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Ministério do desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 23**, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de trabalhadores do setor. Brasília, 2006. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20023%20-%2016.02.2006.doc/view>>. Acesso em: 15 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 24**, de 16 de fevereiro de 2006. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organização de usuários da Assistência Social. Brasília, 2006. Disponível em: <[http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/manual-orientador/legislacao\\_resolucao-cnas-024-2006.pdf/download](http://www.mds.gov.br/cnas/viii-conferencia-nacional/manual-orientador/legislacao_resolucao-cnas-024-2006.pdf/download)>. Acesso em: 15 de abril de 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais**. Publicada no Diário Oficial da União em 25 de novembro de 2009. Brasília, 2009 reimpresso em 2012.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Resolução nº 237**, de 16 de dezembro de 2006. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Brasília, 2006. Disponível em: <<https://www.google.com.br/webhp?sourceid=chromeinstant&ion=1&espv=2&ie=UTF8#q=resolu%20c3%a7%20c3%a3o%20237%2f%202006%20cnas>>. Acesso em: 18 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. Senado Federal; Secretaria Especial de Informação. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Texto consolidado até a Emenda Constitucional nº 64 de 04 de fevereiro de 2010. Brasília, 2013. Disponível em: <[http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988\\_04.02.2010/CON1988.pdf](http://www.senado.gov.br/legislacao/const/con1988/CON1988_04.02.2010/CON1988.pdf)>. Acesso em: 16 de fevereiro de 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/ 2004; Norma Operacional Básica – NOB/ SUAS**. Brasília, novembro de 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **LOAS ANOTADA: Lei Orgânica da Assistência Social**. Reimpressão de 2010.

CAMPOS, Edvaldo Bernardino. **O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS**. In Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

\_\_\_\_\_. **O Controle Social da Assistência Social: limites e possibilidades**. In Cadernos de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social, 2007.

CASTRO, Jorge Abrahão de. **Política social: alguns aspectos relevantes para discussão**. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil – Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

COUTO, Berenice Rojas (org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. – 3. ed rev. e atual. – São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. - Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre cidadania e modernidade**. In *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, Ano 2, nº 3, dezembro de 2005 – ISSN – 1807-698X. Disponível em: <http://www.assistentesocial.com.br>

DAGNINO, Evelina. “¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?” En Daniel Mato (coord.), **Políticas de ciudadanía y sociedad civil entiempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela. 2004, p. 95-110.

DORNELLES, João Ricardo W. **O que são Direitos Humanos**. – São Paulo: Brasiliense, 2007 – (Coleção primeiros passos).

FAGNANI, Eduardo. **A política social do Governo Lula (2003-2010): perspectiva histórica**. Texto para discussão. IE/UNICAMP. n.192, junho 2011. ISSN 0103-9466. Disponível em:<<https://www.google.com.br/search?q=A+política+social+do+Governo+Lula>>. Acesso em: 30 de abril de 2015.

FALEIROS, Vicente de Paula. **Estratégias em Serviço Social**. 10 ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

FELIPPE, Wiliam (org.). **O Estado burguês e a revolução socialista**. 2. ed. São Paulo: Editora Instituto José Luis e Rosa Sundermann, 2008.

FERRARI, Carlos. **O protagonismo do usuário e o seu lugar político no SUAS: uma construção inadiável.** *In* Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS – Brasília, DF: CNAS/ MDS; 2009.72 páginas.

FERREIRA, Ivanete Salete Boschetti. **Assistência Social.** *In* Capacitação em serviço social e política social, módulo 3. – Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada e a Distância, 2000. 259p. 21x28 cm.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social.** - 6. ed. - São Paulo : Atlas, 2008.

IAMAMOTO, Marilda V. **O Serviço Social na contemporaneidade: trabalho e formação profissional,** 2 ed., São Paulo: Cortez, 1999.

\_\_\_\_\_. **Serviço Social em tempo de capital fetiche: capital financeiro, trabalho e questão social** – 7. ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

IAMAMOTO, Marilda V.; CARVALHO, Raul. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação teórico-metodológica** – 36ª ed. – São Paulo: Cortez, 2012.

KOSÍK, Karel. **Dialética do concreto.** Tradução de Célia Neves e Alderico Toríbio. 2º ed. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

JANCZURA, Rosane. **Risco ou Vulnerabilidade Social? Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 11, n. 2, p. 301 - 308, ago./dez. 2012.

JELIN, Elizabeth. **Construir a cidadania: uma visão desde baixo.** *In* Revista Lua Nova. Nº 33, 1994.

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: Identidade e Alienação** – 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2000.

MARTINS, Valdete de Barros. **Participação Social e Controle no SUAS: o que temos e o que queremos.***In* Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (organizadora). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 28. ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro Setor e Questão Social: crítica ao padrão emergente de intervenção social.** 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2003.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

MORONI, José Antônio; PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. **Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social.** *In* Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

NETTO, José Paulo. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** – 2. ed. – São Paulo: Cortez, 1995.

\_\_\_\_\_. **Ditadura e Serviço Social**: uma análise do serviço social no Brasil pós-64. – 16. ed. – São Paulo: Cortez, 2011.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política**: uma introdução crítica – 4ª ed. – São Paulo: Cortez, 2008.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. – 2 ed. – São Paulo: Cortez, 2005.

PASTORINI, Alejandra. **A categoria “questão social” em debate** – 2. ed. – São Paulo, Cortez, 2007.

PAZ, Rosângela Dias Oliveira. **Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social**. In Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Estado, Sociedade Civil e Legitimidade Democrática**. Lua Nova – Revista de Cultura e Política, no. 36, 1995: 85-104. Disponível em: <[http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/estadosociedadecivil\\_legitimidadedemocratica.p.pg.pdf](http://www.bresserpereira.org.br/papers/1995/estadosociedadecivil_legitimidadedemocratica.p.pg.pdf)>. Acesso em: 02 de março de 2015.

PEREIRA, Potyara A. P. **Política Social**: temas e questões. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2009.

POLANYI, Karl. **A grande transformação**: as origens de nossa época. – 2 ed. – Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

RICCI, Rudá. **Controle Social**. In Dicionário de gestão democrática: conceitos para a ação política de cidadãos, militantes sociais e gestores participativos/ Instituto Cultiva, Escola de Governo de São Paulo, - Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

RAICHELIS, Raquel. **A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate**. In Caderno de Textos: Participação e Controle Social no SUAS – Brasília, DF: CNAS/ MDS; 2009. 72 páginas.

\_\_\_\_\_. **Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social**: caminhos da construção democrática – 5. ed. – São Paulo, Cortez, 2008.

ROSENFELD, Denis Lerrer. **O que é democracia**. São Paulo: Brasiliense, 2008 – (Coleção Primeiros Passos).

SANTOS, Josiane Soares. **“Questão Social”**: particularidades no Brasil – São Paulo: Cortez, 2012.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a “des-ordem”**: mistificação dos direitos sociais e da cidadania. São Paulo: Cortez, 1999.

SILVA, Ademir Alves. **A gestão da seguridade social brasileira**: entre a política pública e o mercado – São Paulo: Cortez, 2004.

SIMIONATTO, Ivete. **Gramsci**: sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. 2. ed. – Florianópolis: Ed. da UFSC; São Paulo: Cortez, 1999.

SIRAQUE, Vanderlei. **Controle Social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988** – São Paulo: Saraiva, 2005.

SOARES, Laura Tavares. **O desastre social**– Rio de Janeiro: Record, 2003. – (os porquês da desordem mundial. Mestres explicam a globalização).

SOUZA, Jamerson Murillo Anunciação. **Estado e sociedade civil no pensamento de Marx**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 101, p. 25-39, jan./mar. 2010.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. **Participação e Controle Social**. In Política Social, Família e Juventude: Uma questão de direitos. SALLES, Mione Apolinario; MATOS, Maurílio Castro; LEAL, Maria Cristina (organizadores). – 6. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

SPOSATI, Adaílza. **A menina LOAS: um processo de construção da assistência social**. – 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

TELLES, Vera da Silva. **Direitos Sociais: afinal, do que se trata?** – Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. – 1. ed. – 17. reimpr. – São Paulo: Atlas, 2008.

YASBECK, Maria Carmelita. **A gestão do SUAS**. In Cadernos de Textos: VI Conferência Nacional de Assistência Social. – Brasília, DF: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social, 2007.

\_\_\_\_\_. **Classes subalternas e assistência social**. – 5. ed. – São Paulo: Cortez, 2006.

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista

**Roteiro de entrevista**

Data da entrevista: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ N° da entrevista: \_\_\_\_\_

**I. Dados pessoais.**

1. Idade:

- (A) 18 a 28 anos.
- (B) 29 a 39 anos.
- (C) 40 a 50 anos.
- (D) mais de 51 anos.

2. Como você se considera:

- (A) Branco (a).
- (B) Pardo (a).
- (C) Negro (a).
- (D) Amarelo (a).
- (E) Indígena.
- (F) Outra \_\_\_\_\_

3. Naturalidade \_\_\_\_\_

4. Situação conjugal:

- (A) Solteiro (a).
- (B) Casado (a).
- (C) União Estável.
- (D) Desquitado (a) /divorciado (a) /separado (a).
- (E) Viúvo (a).
- (F) Outro \_\_\_\_\_

5. Grau de escolaridade:

- (A) Não estudou.
- (B) Do 1° ao 4° ano do ensino fundamental.
- (C) Do 5° ao 9° ano do ensino fundamental.
- (D) Ensino médio (2° grau) incompleto.
- (E) Ensino médio (2° grau) completo.
- (F) Ensino superior incompleto.
- (G) Ensino superior completo.

(H) Pós-graduação.

(I) Outro \_\_\_\_\_

## II. Representação no Conselho

1. Durante quanto tempo você faz parte do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)?
2. Você é representante do governo ou da sociedade civil?
3. Qual instituição você representa?
4. Com qual frequência ocorrem as reuniões do Conselho?
5. O que você entende por democracia?
6. Você consegue visualizar o CMAS como um espaço democrático?
7. Como você define a expressão “controle social”?
8. De quais formas a população pode exercer o controle social das políticas públicas?
9. Quais são os principais desafios do município para efetivar o controle social na Política de Assistência Social?
10. O Conselho tem realizado atividades de mobilização social, a fim de fortalecer a participação popular nas deliberações? Se sim, quais?
11. Como você se capacita para o exercício de representação no CMAS?
12. Você concorda com a forma de indicação para a composição do Conselho? Por quê?
13. Há relações de poder no Conselho?
14. Os usuários dos serviços socioassistenciais têm conseguido expressar suas opiniões e demandas nas reuniões do CMAS?
15. As deliberações do Conselho estão sendo cumpridas?
16. Como você avalia a gestão da Política de Assistência Social do município?
17. Como você avalia a participação dos usuários dos serviços socioassistenciais na gestão da Política de Assistência Social do município?
18. Você conhece a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais? Explique.
19. Qual o papel do Serviço Social na política de Assistência Social?
20. Em sua opinião, como o Serviço Social pode contribuir para o fortalecimento do controle social na Política de Assistência Social do município?

## APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA - UFRB  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS - CAHL  
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL – SER**

### TERMO DE CONSENTIMENTO

TÍTULO DA PESQUISA: “Controle Social no âmbito do SUAS: uma análise a partir da representação do Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba-Ba”.

INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL: Universidade Federal do Recôncavo da Bahia-UFRB- Coordenação de Serviço Social.

Eu \_\_\_\_\_, declaro que estou ciente da minha participação na pesquisa como o título acima citado que tem como objetivo principal compreender o controle social no âmbito do SUAS, a partir da representação do Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba-Ba.

A minha participação será registrada através da aplicação de uma entrevista. Fica acordado que a minha identidade será inteiramente preservada e que as informações por mim fornecidas serão exclusivamente utilizadas para fim de pesquisa científica. Os resultados do estudo serão divulgados em congressos, publicações científicas e/ou publicações de modo geral.

Estou ciente que se trata de uma atividade voluntária e que a participação não envolve remuneração. Tenho total liberdade de não responder a determinadas questões, tirar dúvidas durante o processo de estudo, excluir do material da pesquisa informação que tenha sido dada ou desistir da minha participação em qualquer momento da pesquisa, exceto após a publicação dos resultados. Também posso recusar e/ou retirar este consentimento, informando aos pesquisadores, sem prejuízo para ambas as partes a qualquer momento que eu desejar.

Após ter lido e discutido com a pesquisadora os termos contidos neste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, concordo em participar da pesquisa. A minha participação é formalizada por meio da assinatura deste termo em duas vias, sendo uma retida por mim e a outra pela pesquisadora.

Muritiba, \_\_\_\_/\_\_\_\_/20\_\_\_\_.

Participante - Assinatura: \_\_\_\_\_

Nome completo: \_\_\_\_\_

Pesquisador - Assinatura: \_\_\_\_\_

Nome completo: \_\_\_\_\_

APÊNDICE C – Solicitação de autorização para pesquisa

UF B

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RECÔNCAVO DA BAHIA - UFRB  
CENTRO DE ARTES, HUMANIDADES E LETRAS - CAHL  
COLEGIADO DE SERVIÇO SOCIAL – SER

SOLICITAÇÃO DE AUTORIZAÇÃO PARA PESQUISA

Muritiba - BA, 04 de Março de 2015.

À Secretaria Municipal de Assistência Social de Muritiba – BA.

Assunto: Autorização de pesquisa

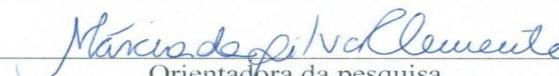
Eu, Queila Patrícia Pereira de Jesus, portadora do RG: 14830649-72 e CPF: 060.202.015-89, brasileira, solteira, graduanda do 8º período do Curso de Bacharelado em Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB), inscrita na matrícula de nº 2011.11446, venho através deste, requerer autorização para a realização da pesquisa, que constitui-se de um Trabalho de Conclusão de Curso, cujo título preliminar é "Controle Social no âmbito do SUAS: uma análise a partir da representação do Conselho Municipal de Assistência Social de Muritiba-Ba" que tem por objetivo compreender o controle social no âmbito do SUAS, a partir da representação do Conselho Municipal de Assistência Social no município em questão. O trabalho está sob orientação da professora Márcia da Silva Clemente.

Para a concretização da proposta, faz-se necessário ter acesso aos contatos de cada membro do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), para que sejam realizadas possíveis entrevistas, bem como aos documentos que regulamentam o conselho no município. Portanto, solicito a aprovação da proposta.

Após a aprovação da Pesquisa, a coleta de dados deste trabalho será iniciada, atendendo todas as solicitações administrativas da instituição. Contando, coloco-me à disposição para qualquer esclarecimento.

Atenciosamente,

  
\_\_\_\_\_  
Queila Patrícia Pereira de Jesus

  
\_\_\_\_\_  
Orientadora da pesquisa

*Queila  
04/03/15*

ANEXO A – Lei nº 560 de 15 de fevereiro de 1996 – Cria o conselho municipal de assistência social e dá outras providências



ESTADO DA BAHIA  
**Prefeitura Municipal de Muritiba**

Lei Nº 560 de 15 de fevereiro de 1996

Cria o Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providências.

O PREFEITO MUNICIPAL DE MURITIBA, Estado da Bahia, no uso de suas atribuições legais.

Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO I

DOS OBJETIVOS

Art. 1º - Fica criado o Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, órgão deliberativo, de caráter permanente e âmbito municipal.

Art. 2º - Respeitadas as competências exclusivas do Legislativo Municipal, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I - definir as prioridades da política de Assistência Social;

II - estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência;

III - aprovar a política Municipal de Assistência Social;

IV - atuar na formulação de estratégias e controle da execução 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 aplicação dos recursos;





ESTADO DA BAHIA

**Prefeitura Municipal de Muritiba**

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 serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;

VIII - aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados 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 o seu regimento interno;

XII - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

XIII - convocar ordinariamente, a cada ano, 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 gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

XV - aprovar critérios de concessão e valor de benefícios eventuais.

↳ Lei Orgânica  
Municipal.





**ESTADO DA BAHIA**  
**Prefeitura Municipal de Muritiba**

Parágrafo único - O regimento interno deverá sofrer apreciação do Poder Legislativo, antes de sua aprovação pelo CMAS.

CAPÍTULO II  
DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO  
SEÇÃO I  
DA COMPOSIÇÃO

Art. 3º - O Conselho Municipal de Assistência Social terá a seguinte composição:

I - Representantes do Governo Municipal:

- a) representante da Secretaria da Saúde e Bem Estar Social;
- b) representante da Secretaria da Educação e Cultura;
- c) representante da Secretaria do Desenvolvimento Econômico;
- d) representante da Secretaria da Administração;
- e) representante da Secretaria de Finanças;
- f) representante da Secretaria de Obras e Serviços Públicos;
- g) representante do Departamento do Bem Estar Social.

II - Representantes dos profissionais e prestadores de serviços da área, que militem no município:

- a) representante de entidades de atendimento à infância e adolescência;
- b) representante de escolas especializadas;
- c) representante de albergues ou asilos;
- d) representante de instituições de atendimento à criança e/ou adolescentes;
- e) representante do Lions Clube;





**ESTADO DA BAHIA**  
**Prefeitura Municipal de Muritiba**

- f) representante da APAE;
- g) representante da Maçonaria;
- h) representante do Centro Espírita;
- i) representante das igrejas Católica e Evangélicas.

III - Representantes dos Poderes Legislativo e Judiciário.

IV - Representantes dos usuários:

- a) representante das entidades ou associações comunitárias;
- b) representante dos sindicatos e entidades patronais da área de Assistência Social;
- c) representante dos Sindicatos e entidades de trabalhadores;
- d) representante de associações da criança e do adolescente;
- e) representante da associação de idosos;
- f) representante das associações de portadores de deficiência.

V - Representantes do Governo Estadual:

- a) representante da Secretaria da Saúde;
- b) representante da Coordenadoria da Educação;
- c) representante do Poder Legislativo.

VI - Representantes do Governo Federal:

- a) representante do Instituto Nacional de Seguridade Social;
- b) representante da Fundação Nacional de Saúde.

§ 1º - Cada titular do CMAS terá um suplente, oriundo da mesma categoria representativa.

§ 2º - Somente será admitida a participação no CMAS de ent





ESTADO DA BAHIA

## Prefeitura Municipal de Muritiba

dades juridicamente constituídas e em regular funcionamento.

§ 3º - A soma dos representantes de que tratam os incisos II, III, IV, V e VI do presente artigo, não será inferior à metade do total dos membros do CMAS.

Art. 4º - Os membros efetivos e suplentes do CMAS serão nomeados pelo Prefeito Municipal, mediante indicação:

I - da autoridade estadual ou federal correspondente quanto às respectivas representações;

II - do único representante legal de cada entidade nos demais casos.

Parágrafo único - Os representantes do Governo Municipal serão de livre escolha do Prefeito.

Art. 5º - A atividade dos membros do CMAS reger-se-á pelas disposições seguintes:

I - O exercício da função de conselheiro é considerado serviço público relevante e não será remunerado;

II - Os conselheiros serão excluídos do CMAS e substituídos pelos respectivos suplentes em caso de faltas injustificadas a 03 reuniões consecutivas ou 05 reuniões intercaladas;

III - os membros do CMAS poderão ser substituídos mediante solicitação da entidade ou autoridade responsável, apresentada ao Prefeito Municipal;

IV - cada membro do CMAS terá direito a um único voto na sessão plenária;

V - as decisões do CMAS serão consubstanciadas em resoluções.

### SEÇÃO II

#### DO FUNCIONAMENTO

Art. 6º - O CMAS terá o seu funcionamento regido por Regimen-



*[Handwritten signature]*



ESTADO DA BAHIA

## Prefeitura Municipal de Muritiba

to Interno próprio e obedecendo às seguintes normas:

- I - plenário como órgão de deliberação máxima;
- II - as sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando convocadas pelo presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros;
- III - o órgão diretor do Conselho será escolhido pela maioria absoluta dos seus membros, onde cada dirigente terá mandato de um ano, sendo vedada a reeleição para o mesmo cargo.

Art. 7º - O Departamento do Bem Estar Social, ou equivalente, prestará o apoio administrativo necessário ao funcionamento do CMAS.

Art. 8º - Para melhor desempenho de suas funções o CMAS poderá recorrer a pessoas e entidades, mediante os seguintes critérios:

- I - consideram-se colaboradoras do CMAS as instituições formadoras de recursos humanos para a assistência social e as entidades representativas de profissionais e usuários dos serviços de assistência social sem embargo da sua condição de membro;
- II - poderão ser convidadas pessoas ou instituições de notória especialização para assessorar o CMAS em assuntos específicos.

Art. 9º - Todas as sessões do CMAS serão públicas e precedidas de ampla divulgação.

§ Único - As resoluções do CMAS, bem como os temas tratados em plenário de diretoria e comissões, serão objeto de ampla e sistemática divulgação.

Art. 10º - O CMAS elaborará seu Regimento Interno no prazo





ESTADO DA BAHIA

## Prefeitura Municipal de Muritiba

de 60 (sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

§ Único - Até a constituição do órgão diretor permanente do Conselho, dirigirá o mesmo uma Comissão Provisória eleita pela maioria absoluta dos seus membros.

Art. 11 - A Secretaria da Saúde e Bem Estar Social assumirá a competência a que estejam afetas as atribuições, objeto da presente Lei.

Art. 12 - Fica o Prefeito Municipal autorizado a abrir crédito especial no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), para prover às despesas com a instalação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 13 - Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

GABINETE DO PREFEITO MUNICIPAL, 15 de fevereiro de 1996.

*Epifanio Marques Sampaio*  
Epifanio Marques Sampaio  
Prefeito

