



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
CURSO DE MESTRADO PROFISSIONAL EM AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS
PÚBLICAS**

MARIA TEREZA DE ARAÚJO SERRA

**O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DE CONSELHOS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO**

FORTALEZA

2013

MARIA TEREZA DE ARAÚJO SERRA

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DE CONSELHOS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Avaliação de
Políticas Públicas da Universidade Federal do
Ceará como requisito parcial para obtenção
do título de Mestre.

Orientadora: Prof. Dra. Alba Maria Pinho
de Carvalho

FORTALEZA

2013

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Biblioteca de Ciências Humanas

-
- S497e Serra, Maria Tereza de Araújo.
O exercício do controle social no âmbito de Conselhos de Assistência Social no Ceará : uma avaliação em processo / Maria Tereza de Araújo Serra – 2013.
186 f. : il., enc. ; 30 cm.
- Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Ceará, Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação, Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas, Fortaleza, 2013.
Área de Concentração: Políticas públicas.
Orientação: Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho.
- 1.Democratização. 2.Direitos políticos – Ceará. 3.Controle social – Ceará – Participação do cidadão. 4.Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará. 5.Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza. 6.Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte. I. Título.

MARIA TEREZA DE ARAÚJO SERRA

O EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DE CONSELHOS DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CEARÁ: UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado Profissional em Avaliação de
Políticas Públicas da Universidade Federal
do Ceará como requisito parcial para
obtenção do título de Mestre.

Aprovada em: 31 de janeiro de 2013.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Alba Maria Pinho de Carvalho (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Irma Martins Moroni da Silveira
Universidade Estadual do Ceará (Uece)

Profa. Dra. Rejane Batista Vasconcelos
Universidade Federal do Ceará (UFC)

AGRADECIMENTOS

À professora Dra. **Alba Maria Pinho de Carvalho**, que orientou este trabalho, meu agradecimento especial pela dedicação, pelas valiosas contribuições, pela indispensável presença, pelos incentivos nas horas de desânimo, sinalizando caminhos a serem percorridos, sem deixar de destacar seu importante protagonismo na inauguração e reconhecimento deste mestrado.

À professora **Rejane Batista Vasconcelos**, pela participação e contribuições relevantes, quando nas bancas de qualificação e defesa do trabalho dissertativo.

À professora **Irma Martins Moroni da Silveira**, referência estadual e nacional, na implantação e implementação da Política de Assistência Social, instigando-me à produção acadêmica e abordagem dessa temática.

Aos professores e colegas do curso, em especial **Cleyton Magalhães**, pelas experiências vivenciadas, discussões calorosas e momentos de descontração, que certamente ficarão em nossa memória.

Aos meus pais, **Licínio Aragão Serra e Henriqueta de Araújo Serra** (in memoriam), que não mediram esforços para dar-me uma boa formação educacional, determinados no cumprimento desta meta, exigentes para comigo, mas orgulhosos, frente a cada vitória alcançada.

Aos **meus irmãos** pelo incentivo e por boas vibrações em cada etapa de caminho.

À **Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro**, ser humano de extrema bondade, doçura e solidariedade.

Ao Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS-CE, parte de minha vida profissional e orgulho de fazer parte.

Aos Colegiados dos Conselhos Municipais de Assistência de Fortaleza e Horizonte, por ter disponibilizado material bibliográfico e documental para consulta.

A **Rafaelle, Ângela, Ravenna, Natália e Ariadne**, colegas de trabalho, que colaboraram na digitação deste documento, bem como de outras produções acadêmicas no decorrer do curso.

Ao **Paulo César de Queiroz Ribeiro**, colega de trabalho que colaborou sempre nas idas e vindas nos dias de orientações.

A **Michol Carvalho** (in memoriam), que embora no seu silêncio, com seu olhar contemplativo, me ensinou que na tristeza sempre resta esperança. Pelas circunstâncias da vida nos afastamos, mas algo muito forte estará sempre reafirmando o que ficou de mais positivo: a lembrança.

Por fim, à população vulnerabilizada, em constante situação de risco pessoal e social, público da Política de Assistência Social, que nos impulsiona a dar continuidade na luta pela vigência dos direitos sociais, num país tão desigual.

“Um mundo diferente não pode ser construído por pessoas indiferentes.” (Autor desconhecido)

RESUMO

O estudo circunscreve a temática “O Exercício do Controle Social no âmbito dos Conselhos de Assistência Social: Uma avaliação em Processo”. As razões deste empreendimento investigativo decorrem da própria experiência profissional da pesquisadora como Assistente Social e servidora pública, no processo de implementação da Política Pública de Assistência Social no Estado do Ceará. O nosso interesse incidiu na investigação do controle social da gestão da política pública de assistência social, dentre os vários mecanismos da gestão participativa, dispostos no Sistema Descentralizado e Participativo da Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS de 1993. Tomamos, como campo de estudo, o Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará e os Conselhos Municipais de Assistência Social de Fortaleza e de Horizonte, buscando compreender como se processam a dinâmica participativa e o controle social no funcionamento desses três Conselhos. O estudo consiste em avaliar os limites e as possibilidades desses espaços públicos em viabilizar a descentralização da política pública de assistência social e garantir o controle direto da sociedade sobre o desempenho governamental na gestão desta política. De forma específica, buscamos alcançar os seguintes objetivos: resgatar a trajetória de implantação da Política de Assistência Social no âmbito do Estado do Ceará, privilegiando a institucionalização dos Conselhos; avaliar o processo de participação da sociedade civil nas decisões atinentes à construção da Política de Assistência Social; refletir sobre as potencialidades dos Conselhos na defesa dos direitos socioassistenciais, no contexto de redimensionamento das relações entre Estado e sociedade civil; configurar estratégias de atuação, adotadas pelos Conselhos no exercício de suas competências. A pesquisa compreendeu estudo bibliográfico, investigação documental e pesquisa de campo. Assim, empreendemos uma exaustiva análise da documentação dos Conselhos, resgatando informações e dados, reconstruindo, desse modo, a memória destes espaços. O trabalho de campo envolveu múltiplas alternativas: observação sistemática nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos três Conselhos em estudo, nas comissões e nas capacitações dos conselheiros; entrevistas com técnicos da Ex- Legião Brasileira de Assistência (LBA), Secretaria da Ação Social (SAS), Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), Presidentes, Vice presidentes e Ex-presidentes dos Conselhos. Assim, resgata a crítica dos técnicos e conselheiros, expondo a distância entre a concepção e a realidade dos conselhos. Em termos conclusivos, o estudo (re) afirma potencialidades, limites e tensões vivenciadas nos espaços dos Conselhos no exercício do controle social, na condição de processo político em construção.

Palavras-chave: Democratização. Direitos e cidadania. Estado e políticas públicas. Participação cidadã e controle social.

ABSTRACT

The study circumscribes the theme “The exercise of Social Control within the Councils of Social Service: An Ongoing Evaluation”. The reasons for this investigative project have their source within the researcher’s own professional experience as a Social Worker and public servant related to the implementation of Public Policies of Social Service in the State of Ceara. The researcher’s interest fell on the investigation of Social Control related to the public administration of social service, which is one of several tools of participative administration according to the Decentralized and Participative System regulated by the Federal Constitution of 1988, and by the Organic Law of Social Service (LOAS) of 1993. It was chosen as research fields the State’s Council of Social Service and the municipal councils of Social Service of Fortaleza and Horizonte in the effort to reveal how the participative dynamics and the social control function relation to those three councils. The study consists in evaluating limits and possibilities of those public undertakings aimed at making it possible the decentralization of public policies of social service and guarantee direct control by society of governmental administration of those policies. In a very specific way it was tried by the researcher to reach the following objectives: to rescue the efforts expended in the implantation of Social Service Policies in the State of Ceara highlighting the institutionalization of Councils; to evaluate the process of society’s participation in decisions dealing with establishing Social Service Policies; to analyze the potentialities of Councils in defending social service rights within the context of re-dimensioning relations between state and society; configure action strategies adopted by the Councils within the realm of their competence. The research encompassed a bibliographic study, investigation of documents and field research. An exhaustive analysis was carried on documents issued by the Councils rescuing information and data, in this fashion reconstructing the memory related to those undertakings. Field work involved several alternatives: systematic observation of ordinary and extraordinary meetings of the three Councils under examination, evaluation of commissions and training of counselors; interviews with technicians from former LBA (Brazilian Legion of Social Assistance), SAS (Social Action Secretariat) and STDS (Labor and Social Development Secretariat); and with presidents, vice-presidents and former presidents of the Councils. In this way, it rescues the critical evaluation of technicians and counselors revealing the distance between conception and reality of councils. In concluding, the study reassesses potentialities, limits and tensions experienced within spaces of Councils in the exercise of social control according to a condition of a political process under way.

Keywords: Democratization. Rights and Citizenship. State and Public Policies. Citizen-Minded Participation and Social Control.

LISTA DE SIGLAS

LBA	Legião Brasileira de Assistência
SAS	Secretaria de Ação Social
STDS	Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica/Sistema Único de Assistência Social
CEAS-CE	Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
SAM	Serviço de Assistência ao Menor
SESI	Serviço Social da Indústria
SENAC	Serviço Social de Aprendizagem do Comércio
SESC	Serviço Social do Comércio
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
ELETRONBRAS	Centrais Elétricas Brasileiras S.A.
BNDE	Banco Nacional de Desenvolvimento
FUNABEM	Fundação Nacional do Bem Estar do menor
CEME	Central de Medicamento
BNH	Banco Nacional de Habitação
FGTS	Fundo de Garantia por Tempo de Serviço
PNDII	Plano Nacional de Desenvolvimento
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
CBIA	Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescente
CCS	Conselhos da Comunidade Solidária
FMI	Fundo Monetário Internacional
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social

SUAS	Sistema Único de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
ONG	Organização Não Governamental
SUS	Sistema Único de Saúde
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
APDMCE	Associação das Primeiras-Damas Municipais do Ceará
FUNSESCE	Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará
PROAFA	Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza
FEBEMCE	Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará
NOB/RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social
SALTE	Estímulo o Desenvolvimento de Setores como Saúde, Alimentação, Transporte e Energia
SEDUC	Secretaria de Educação
SESA	Secretaria da Saúde
SECITECE	Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior
SSPDS	Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social
SEPLAG	Secretaria de Planejamento e Gestão
FEBECC	Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia
ACEPI	Associação Cearense Pró-Idosos
FBFF	Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza
SOBEF	Sociedade para o Bem-Estar da Família
SESC	Serviço Social do Comércio
AMPLAC	Associação dos Moradores do Planalto Caucaia
ASSTDS	Associação dos Servidores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social
CREFITO	Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional
SASEC	Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará
CRP	Conselho Regional de Psicologia

NUPP	Núcleo de Participação Popular
PABI	Programa Municipal de Atendimento Básico à Pessoa Idosa
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FOEAS	Fórum Estadual de Assistência Social
TCU	Tribunal de Contas da União
CGU	Corregedoria Geral da União
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
FONASEAS	Fórum Nacional dos Secretários Estaduais de Assistência Social
DOE	Diário Oficial do Estado.
SEMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza
DAS1	Direção e Assessoramento Superior
CDI	Centro de Desenvolvimento Infantil
CEPA	Conselho de Entidades Populares do Bairro João XXIII e Adjacências
ACTO	Associação Cearense de Terapeutas Ocupacionais
SER	Secretaria Regional de Fortaleza
DOM	Diário Oficial do Municipal
SMDS	Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
LTM	Lar Torres de Melo
FACC	Frente de Assistência à Criança Carente
SOAVIDA	Sociedade de Apoio e Defesa à Vida
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
CFESS	Conselho Federal de Serviço Social
BPC	Benefício de Prestação Continuada

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	CONTROLE SOCIAL NOS PERCURSOS HISTÓRICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA VIDA BRASILEIRA: SEU EXERCÍCIO PELA SOCIEDADE NOS MARCOS DA DEMOCRACIA NO FINAL DO SÉCULO XX E ANOS 2000	19
2.1	Controle social no foco da discussão teórica: circunscrevendo concepções e perspectivas	19
2.2	Controle social no campo da assistência social: um olhar panorâmico nos históricos	22
2.3	Controle social como exigência no âmbito da política pública de assistência social: exercício de participação social nos marcos de democracia	36
2.4	A política de assistência social no contexto do Suas: o exercício do controle social como questão contemporânea	50
3	OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ESPAÇOS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: DELINEANDO O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO NO EMPREENDIMENTO AVALIATIVO	60
3.1	Os conselhos no âmbito das políticas públicas como marco na construção da institucionalidade democrática no Brasil contemporâneo	60
3.2	Os conselhos de assistência social como espaço de participação democrática: o desafio do exercício do controle social	66
3.3	O trabalho institucional em nível do estado do Ceará para a criação e implementação dos Conselhos de Assistência Social	70
3.4	Conselhos de Assistência Social como campo investigativo: um olhar sobre o Conselho Estadual de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza e do Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte	81
3.4.1	<i>Conselho Estadual de Assistência Social</i>	82
3.4.2	<i>Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza</i>	96

3.4.3 Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte	102
4 A CONSTRUÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO NO CAMPO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMINHOS, ESTRATÉGIAS E TÁTICAS DE UMA PESQUISADORA NO ÂMBITO DA REFLEXÃO EPISTEMOLÓGICA	107
5 CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: POTENCIALIDADES, AVANÇOS E LIMITES NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	121
5.1 Trajetórias e posicionamentos dos Conselhos de Assistência Social	124
5.2 Conselhos de Assistência Social: espaços de compartilhamento entre governo e sociedade	131
5.3 Os Conselhos de Assistência Social no foco da crítica: a distância entre concepção e realidade	140
5.4 O exercício do controle social em questão: um olhar avaliativo sobre Conselhos de Assistência Social	148
5.5 Os conselheiros e sua inserção e atuação nos conselhos	154
CONSIDERAÇÕES FINAIS	169
REFERÊNCIAS	174
APÊNDICES	180

1 INTRODUÇÃO

A partir dos anos 1980, o debate acerca do exercício do controle social pelos conselhos gestores de políticas públicas vem ganhando espaço no meio acadêmico, expressando a complexidade, a ambiguidade e a teia das relações sociais e as diversas contradições que permeiam o compartilhamento entre governo e sociedade civil, considerando a dinâmica de construção das políticas públicas no Brasil.

A Constituição Federal de 1988, ao trazer como uma de suas diretrizes os princípios democráticos participativos, constitui um marco, desencadeando distintos mecanismos de participação social. Entre eles, os conselhos gestores tornam-se importantes espaços públicos. Os princípios constitucionais prescrevem a descentralização administrativa, a autonomia dos entes federados e a participação da sociedade na condução das políticas públicas, condicionando, inclusive, o repasse de recursos federais à existência de conselhos paritários nas diferentes instâncias, no âmbito de distintas políticas sociais, bem como à institucionalização de fundos e à elaboração de planos municipais, estaduais e nacional.

Ocorre que, após mais de três décadas de atuação político-profissional pela consolidação da assistência social como política pública, o exercício do controle social configura-se como um desafio no contexto contemporâneo. Os Conselhos de Assistência Social, como organismos colegiados, (co)gestores, em seu caráter deliberativo, “têm papel estratégico no Suas de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas” (BRASIL, NOB/SUAS, 2012, art. 84).

E estabelece a NOB/Suas: “a participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do Suas, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo” (BRASIL, NOB/SUAS, 2012, art. 114).

Em verdade, os Conselhos de Assistência Social foram instituídos para viabilizar o difícil exercício do compartilhamento governo/sociedade civil na definição e execução da Política de Assistência Social. Desse modo, os conselhos são

estratégias privilegiadas de participação no exercício do controle social.

Nessa perspectiva, concordamos com Edval Campos na sua formulação:

controle social é o conjunto das ações especialmente desenvolvidas pelos Conselhos de Assistência Social, que têm por objetivo realizar o monitoramento, a fiscalização e avaliação sobre as condições em que a política de assistência social está sendo constituída e desenvolvida no âmbito de sua jurisdição (CAMPOS, 2006, p. 110).

A pesquisa avaliativa – aqui consubstanciada – está diretamente vinculada ao fenômeno do exercício do controle social sobre a gestão da política pública de assistência social no estado do Ceará. O nosso intuito é desvendar, analisar e revelar a dinâmica da participação do governo e da sociedade civil no âmbito dos Conselhos de Assistência Social, procurando refletir sobre os limites e possibilidades da atuação dos sujeitos conselheiros. Para tanto, definimos como campo de estudo três espaços públicos: o Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas-CE); o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Fortaleza e o Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte.

As razões da escolha desses conselhos vinculam-se à sua própria configuração no Sistema Descentralizado de Assistência Social no Ceará, quais sejam: o Conselho Estadual, por ser a instância máxima de assessoramento aos conselhos municipais de acordo com as diretrizes e normatização do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS); o Conselho Municipal de Fortaleza, por tratar-se do conselho de uma metrópole; e o Conselho Municipal de Horizonte, por estar referenciado como conselho de município de pequeno porte II, ou seja, conselho referente a município com menor densidade populacional. Assim, buscamos espaços com diferentes dimensões e especificidades no âmbito do sistema.

Martins (2009) resgata os incisos I e II do artigo 204 da Constituição Federal, os quais impõem o novo modelo para a condução da assistência social como direito do cidadão e como política de seguridade social. Fica assegurada uma gestão descentralizada e participativa da política, garantindo a possibilidade de

democratizar os processos necessários ao cumprimento da lei maior. “Com a regulamentação da Lei Nº 8.742/93 (Loas), o desenho ganha contornos mais explícitos no sentido de imprimir a participação da sociedade na formulação e controle das ações em todos os níveis de governo” (MARTINS, 2009, p. 10).

Assim, estruturados pela Constituição de 1988 (artigos 203 e 204), pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas) (Lei Nº 8.742/1993) e pela Lei Nº 12.435/2011, os processos, mecanismos e instrumentos de operacionalização da atual configuração da assistência social se encontram definidos e regulamentados na Política Nacional de Assistência Social, de 2004, na Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), de 2012, e na Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS-NOB-RH/SUAS, de 2006, atribuindo uma nova configuração ao exercício do controle social sobre a Política de Assistência Social.

Para Tapajós (2012, p. 54), “os conselhos têm como missão precípua influenciar na definição e implementação das políticas públicas, comportando-se como espaços públicos capazes de ampliar a democracia e a cidadania”. Logo, a ação da sociedade na formulação da política de assistência social e no exercício do controle social, associada à ideia de descentralização, foi explicitada como diretriz normatizadora da intervenção estatal, tratada como requisito organizacional em várias áreas setoriais na Constituição Federal de 1988¹.

Entretanto, entre os muitos desafios à formulação da Política de Assistência Social no estado do Ceará, destaca-se a necessidade de efetivar o controle social em obediência aos ditames legais, na perspectiva da universalização e garantia dos direitos socioassistenciais.

Apesar de decorridos 20 anos da promulgação da Loas (1993), observamos discretos avanços no cumprimento dessa diretriz. São poucas experiências de Conselhos de Assistência Social a efetivarem, no seu cotidiano, o exercício do controle social. Emergem inquietações e descrenças em relação à atuação de setores da sociedade civil no espaço público dos conselhos. Somos desafiados por questões que exigem investigações avaliativas: é possível a sociedade civil controlar

¹ Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 adotou-se no Brasil uma perspectiva de democracia representativa e participativa, incorporando a participação da comunidade na gestão das políticas públicas (art. 194, VII; art. 198, III; art. 204, II; art. 206 VI, art. 227, parágrafo 7).

as ações do governo na área da assistência social? Na prática, os conselhos funcionam de fato como aparelhos de atendimento aos interesses do gestor, como espaços estatais e como cenário das próprias lideranças e de seus interesses pessoais, longe de se constituírem em arenas públicas democráticas, palco de disputas entre os diversos projetos políticos da sociedade? O que efetivamente vivenciado nos conselhos pode ser de fato considerado controle social?

O processo de pesquisa que fundamenta este trabalho dissertativo busca destacar e apontar condições indispensáveis para se praticar o controle social. Como princípios, entendemos que a participação e o controle social não podem ser concebidos como extensão burocrática e executiva dos governos, mas como um contínuo de democratização no âmbito municipal, estadual e nacional a implicar no estabelecimento de uma nova sociabilidade política que pressupõe a existência de sujeitos/cidadãos, capazes de protagonizar a formulação, o monitoramento e a avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social.

Considerando a temática e o objeto de investigação do estudo – participação e exercício do controle social no Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará e nos Conselhos Municipais de Assistência Social de Fortaleza e de Horizonte –, empreendemos esforço para conhecer, analisar e problematizar a dinâmica de funcionamento e o grau de abrangência/influência dessas três instituições diante do Poder Executivo e da sociedade, buscando delinear como o controle social é exercido pelos conselheiros sobre a política de assistência social. Para tanto, a pesquisa consiste em avaliar os limites e as possibilidades desses espaços públicos em viabilizar a descentralização da política pública de assistência social e garantir o controle da sociedade sobre o desempenho do gestor.

De forma específica, buscamos alcançar os seguintes objetivos: resgatar a trajetória de implementação da Política de Assistência Social no âmbito do estado do Ceará, privilegiando a institucionalização dos conselhos; avaliar o processo de participação da sociedade civil nas decisões atinentes à construção da Política de Assistência Social; refletir sobre as potencialidades dos conselhos na defesa dos direitos socioassistenciais, no contexto de redimensionamento contemporâneo das relações entre Estado e sociedade civil; e configurar estratégias de atuação, adotadas pelos conselhos no exercício de suas competências.

Os percursos investigativos envolveram pesquisa bibliográfica, pesquisa documental e trabalho de campo, de natureza eminentemente qualitativa nos marcos do modelo de estudo de caso.

Para apresentação da nossa produção acadêmica constitutiva desta dissertação, construímos uma dinâmica investigativa compreendendo cinco partes.

Na primeira parte, desenvolvemos a introdução, contextualizamos a questão do exercício do controle social pelos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, enfocando especificamente o espaço público dos Conselhos de Assistência que circunscrevem a temática trabalhada neste processo de investigação no âmbito de avaliação de Políticas Públicas de Assistência Social. Delineamos o fenômeno de estudo e as razões que justificam nossa escolha, considerando a trajetória política profissional de pesquisadora. Empreendemos a problematização do exercício do controle social pelos Conselhos de Assistência Social ao longo das duas últimas décadas.

Na segunda parte, que constitui o primeiro capítulo, buscamos delinear o fenômeno do controle social nos percursos históricos da assistência social na sociedade brasileira, em distintas conjunturas sociais, discutindo sua inserção no ciclo da descentralização político-administrativa, mediante disposições constitucionais, no contexto da democratização brasileira. Nessa perspectiva, procuramos circunscrever, teoricamente, a categoria do controle social em suas diferentes concepções, privilegiando o controle da sociedade sobre o Estado.

Na terceira parte, que corresponde ao segundo capítulo, circunscrevem-se reflexões sobre os Conselhos de Assistência Social como espaços de exercício do controle social. Resgatamos o trabalho institucional no estado do Ceará para a criação dos Conselhos de Assistência Social e adentramos na configuração do campo investigativo, apresentando o Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Ceará e os Conselhos Municipais de Assistência Social de Fortaleza e de Horizonte, com base no resgate de sua memória institucional.

Na quarta parte, que, de fato, materializa o terceiro capítulo, apresentamos o desenho metodológico construído pela pesquisadora no desenvolvimento de uma avaliação de processo em profundidade, apresentando caminhos, estratégias e

táticas, permitindo uma reflexão epistemológica sobre os nossos percursos.

Na quinta parte, a qual circunscreve o quarto capítulo, nós avaliamos, a partir da pesquisa de campo, os três Conselhos de Assistência Social, enfocando suas potencialidades, avanços e limites no exercício do controle social. Para sistematizar o percurso avaliativo, delimitamos cinco temáticas que circunscrevem dimensões-chave na discussão do controle social no âmbito dos conselhos, quais sejam: trajetórias e posicionamentos dos Conselhos de Assistência Social; Conselhos de Assistência Social: espaços de compartilhamento entre governo e sociedade; os Conselhos de Assistência Social no foco da crítica: a distância entre concepção e realidade; o exercício do controle social em questão: um olhar avaliativo sobre Conselhos de Assistência Social; e os conselheiros e sua inserção e atuação nos Conselhos de Assistência Social. Em termos conclusivos, o estudo (re)afirma potencialidades, limites e tensões vivenciadas nos espaços dos conselhos no exercício do controle social, na condição de processo político em construção.

Assim, reafirmamos a importância do controle social para consolidação da Política de Assistência Social, postulando a sua exigência para o fortalecimento da democracia participativa, no sentido de afiançar a legitimidade da Política Pública de Assistência Social, referenciada pelos direitos socioassistenciais, na perspectiva de garantir, aos sujeitos que necessita dessa política, inserção ampla no sistema de proteção social.

2 CONTROLE SOCIAL NOS PERCURSOS HISTÓRICOS DA ASSISTÊNCIA SOCIAL NA VIDA BRASILEIRA: SEU EXERCÍCIO PELA SOCIEDADE NOS MARCOS DA DEMOCRACIA NO FINAL DO SÉCULO XX E NOS ANOS 2000

2.1 Controle social no foco da discussão teórica: circunscrevendo concepções e perspectivas

Nesta segunda parte, a nossa pretensão é discutir o controle social na trajetória da assistência social na vida brasileira, focando, de modo particular, seu exercício nas configurações contemporâneas da política de assistência social nos marcos da democracia ora em curso. Nessa perspectiva, cabe, antes de qualquer coisa, circunscrever teoricamente a categoria controle social.

Correia (2005) delinea marcos na construção da conceituação, ressaltando que a expressão “controle social” tem origem na sociologia, no sentido de designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, o controle social assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados, constituindo uma força de coesão e integração social.

Desenvolvendo essa via analítica da sociologia, Mannheim (1971, p. 173) define controle social como o “conjunto de métodos pelos quais a sociedade influencia o comportamento humano, tendo em vista manter determinada ordem”. Segundo ele, “existem centenas de controles sociais operando numa sociedade, embora sua existência passe despercebida” (1971, p. 173).

Segundo Mannheim (1971), os controles sociais são os responsáveis pela ordem e pela estabilidade da sociedade. E cada sociedade tem um sistema diferente de controles, que estão ligados a um sistema de sanções, e estas variam desde a desaprovação individual por parte dos companheiros, expressa por riso, frieza ou indiferença, até a punição oficial, sob a forma de multas e prisão. Mannheim (1971) registra que “o funcionamento do controle está baseado na existência da autoridade. E que existem pessoas de autoridade, existem afirmações de autoridade”. Isso porque, segundo o autor, “não há ordem social sem autoridade, mas as fontes dessa

autoridade podem ser diversas, como em forma de normas, tradição, lei estabelecida ou palavras de um profeta ou santo” (1971, p. 174).

Avançando em sua formulação, Mannhiem (1971) apresenta o que ele chama de controles mútuos, quando o membro de um grupo repele o outro em virtude do seu mau comportamento. “O controle é mútuo porque ainda não foi transferido para uma agência reconhecida que o exerça em nome do grupo, como é o caso da polícia” (1971, p. 174).

Salienta o autor, esses controles prevalecem em um grupo simples ou em uma sociedade primitiva, e, nesses tipos de agrupamentos, o costume é realmente democrático e totalitário a um só tempo. É democrático por ser elaborado pelo grupo e porque todos contribuem para seu desenvolvimento, podendo agir sobre ele e reinterpretá-lo em cada situação. É totalitário porque afeta cada esfera da autoexpressão pública e privada e influencia os pensamentos, crenças e práticas dos integrantes de distintos agrupamentos (1971, p. 175).

Mannhiem (1971) enfoca que, em uma sociedade complexa, as relações impessoais substituem amplamente os contatos pessoais, e, nessas relações, os indivíduos estão mais afastados do controle direto do grupo como um todo, diminuindo, assim, a autoridade do costume. E destaca que, para além do crescimento da sociedade como tal, existem outros fatores que atuam na desagregação dos costumes na sociedade moderna. Enfoca que a economia monetária é desintegradora dos costumes porque nestes operam de maneira muito lenta. Avalia, então, que, numa sociedade na qual a produção para o mercado e o pagamento em dinheiro e não em espécie são dominantes, são necessárias regulamentações legais expressamente elaboradas para a situação (e) prontamente aplicáveis.

Segundo o autor, a lei é uma forma de controle social, código mantido pelo Estado, constituindo um conjunto de regras que são reconhecidas, interpretadas e aplicadas pelo Estado a situações particulares. Mannhiem destaca que as funções variam em sociedades diferentes. Diz ele:

De acordo com a filosofia do liberalismo, a lei tinha duas tarefas principais, isto é, a manutenção de uma ordem fundamental, na qual o homem encontrasse segurança e oportunidades, e o ajustamento dos conflitos e de interesses dos indivíduos e dos grupos, os quais não podem ser resolvidos por si, ou seja, resolução fere interesses alheios (MANNHIEM, 1971, p. 177).

Assim, os controles sociais, o costume e a lei representam aspectos objetivos da autoridade. Mas a autoridade é sempre exercida por indivíduos, por pessoas com prestígio. Para o autor, é necessário que haja autoridade em qualquer sociedade, embora as fontes da autoridade possam ser diferentes (1971, p. 177). Para lamamoto (2009, p. 108), “o controle social e a difusão da ideologia dominante constituem recursos essenciais, complementando outras maneiras de pressão social com base na violência, para a obtenção de consenso social”.

Adentrando nessa discussão categorial, Cancian (2011, p. 1) enfatiza que o “controle social tem origem na sociologia americana da segunda década do século 20”. Para o autor, o controle social pode ser concebido como um conjunto heterogêneo de “recursos materiais e simbólicos disponíveis em uma sociedade para assegurar que os indivíduos se comportem de maneira previsível e de acordo com as regras e preceitos vigentes”. Cancian (2011) esclarece, então, que, a partir da década de 1940, a sociologia americana agregou ao conceito de controle social elementos associados, como o fenômeno da interdependência social.

A interdependência social pode ser entendida como uma série de vínculos de reciprocidade firmados entre os indivíduos que integram a sociedade. A natureza desses vínculos envolve princípios subjetivamente apreendidos pelos indivíduos, que agem em conformidade com as regras de conduta, reconhecendo-as como vantajosas para o desenvolvimento individual e social. Desse modo, o controle social deixou de ser redutível a estímulos externos associados com a violência física (com base na aplicação das leis sancionadas) e com a coerção moral. Para ser eficaz e duradouro, portanto, o controle social, exercido sobre os indivíduos que integram uma coletividade, não pode ser apenas externo, implicando dimensões subjetivas, incorporadas pelos indivíduos no contexto das relações sociais. Assim sendo, o controle social desempenha um decisivo papel na sociedade ao assegurar a coesão social.

Sinaliza Correia (2005) que, na teoria política, o significado de “controle social” é ambíguo, podendo ser concedido em sentidos diferentes, com base em concepções distintas de Estado e de sociedade civil. Tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade quanto para definir o controle da sociedade (ou de setores organizados na sociedade) sobre as ações do Estado.

Dentre os múltiplos sentidos, interessa-nos focar o controle social no exercício da participação democrática como forma de controle de segmentos organizados da sociedade sobre o Estado. Em verdade, queremos incidir a discussão no âmbito do processo de redemocratização da sociedade em meados da década de 1980, a partir de uma correlação de forças que gestou a constituição de um Estado de direito. Nessa perspectiva, o nosso eixo de estudos volta-se para a questão do controle da sociedade sobre as políticas públicas no Brasil contemporâneo, especificamente no âmbito da política pública de assistência social.

De fato, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 – a condensar uma história de lutas e conquistas, visando à ampliação da participação popular, no contexto de redemocratização do País –, tem-se um avanço na perspectiva da gestão dos recursos públicos, a partir do controle da sociedade sobre a formulação de políticas e de ações na constituição da esfera pública. Nesse contexto, o controle social, como processo democrático de participação dos cidadãos, especificamente de segmentos organizados, foi incorporado pela via dos espaços públicos, particularmente dos conselhos.

Como pesquisadora, pretendemos vislumbrar o exercício desse controle social democrático no campo da política de assistência social. É o trânsito da assistência social para o campo dos direitos, em percursos que circunscrevem uma “saga contemporânea” (CARVALHO, 2011).

2.2. Controle social no campo da assistência social: um olhar panorâmico nos percursos históricos

O investigar do exercício do controle social na política de assistência social impõe, como exigência analítica, resgatar o próprio campo da assistência social ao longo da história precisamente na ótica do controle social, exercido no sentido de

disciplinar o público atendido – os pobres –, visando a garantir formas de inserção e integração social. É o controle social no sentido sociológico tradicional de reprodução social, de coesão.

E, para configurar as expressões do controle social no interior da assistência social, buscamos construir uma visão panorâmica dos seus percursos históricos. Para tanto, faz-se necessário pensar os percursos da vida brasileira e o exercício do controle social, situando nesses processos as práticas e os mecanismos da assistência social.

Nosso primeiro marco histórico é o Brasil colonial (1500 a 1822), onde se observa que o controle era exercido numa relação de exploração e dominação na qual a sociedade vivia subjugada ao poder centralizador da Coroa Portuguesa, no que se refere à manutenção da unidade territorial da antiga colônia, evitando os conflitos e a fragmentação territorial.

A independência do Brasil no ano de 1822 beneficiou a aristocracia rural, que garantiu a manutenção de seus interesses econômicos e persistiu respondendo com opressão aos movimentos sociais de resistência, com forte conteúdo libertador a favor da República e pela expulsão dos portugueses do território brasileiro, em virtude do monopólio comercial nos territórios da Pará e do Maranhão.

Assim, em meio a essas resistências, foi outorgada pelo imperador a Constituição Federal de 1824, que estabeleceu três poderes tradicionais: o Executivo, o Legislativo (dividido em Senado e Câmara) e o Judiciário. Essa Carta Constitucional regulou os direitos políticos e definiu quem teria direito de votar e ser votado, garantindo à aristocracia rural a manutenção de sua estabilidade política sobre a maioria da população que vivia em áreas rurais, sob o controle ou influência dos grandes proprietários. Cabe ressaltar que, nas cidades, muitos votantes eram funcionários públicos, direcionados pela vontade do governo. É esse um tempo marcado por um contexto social caracterizado pelo individualismo econômico e pelo centralismo, sem nenhuma referência à questão social nem alusão à ordem econômica e social.

No período de 1889 a 1930, denominado Primeira República, o Brasil assumiu sua nova forma de governo, passando de Monarquia para República. Entretanto, o

poder continuou nas mãos de poucos latifundiários produtores de café, o que contribuiu para a manutenção da corrupção na política.

Era um momento de transição da mão de obra escrava para a mão de obra assalariada, no qual o País iniciava seu processo de industrialização, que tornou possível a emergência de uma incipiente classe operária e o seu ingresso no cenário político. Foi quando, segundo Yamamoto (2003), o operariado passou a exigir o seu reconhecimento como classe, caracterizando o momento do surgimento da “questão social”, que, segundo as palavras da autora, é a expressão do processo de formação e desenvolvimento da classe operária e de seu ingresso no cenário político da sociedade, exigindo seu reconhecimento como classe por parte do empresariado e do Estado (2003, p. 77).

O País ganhou a primeira Constituição republicana em 1891, estabelecendo determinadas configurações políticas: sistema federativo, com a separação dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário; autonomia dos estados para legislar, conforme seus interesses, desde que obedecesse a Lei Maior; o sistema presidencialista; a separação entre a Igreja Católica e o Estado.

Segundo Carvalho (2003), a promulgação nesse período da Constituição nada alterou o quadro das forças políticas e sociais brasileiras. A principal barreira ao voto foi mantida, excluindo analfabetos, mulheres, mendigos, soldados e membros das ordens religiosas, ou seja, a maioria da população que ainda não podia exercer o direito ao voto. Tudo isso marcado pelo domínio das elites agrárias paulistas, mineiras e cariocas, causando revoltas e insatisfação, originando profundos problemas sociais em todo o território nacional.

O cenário social e político, pautado por clientelismo, paternalismo e política de favores, acabava por favorecer processos eleitorais questionáveis do ponto de vista da legalidade. Face às condições de vida e de trabalho da classe dos trabalhadores, as diferenças sociais, a crise mundial de 1929, a teoria liberal que postulava a atuação do Estado como agente responsável pela manutenção da ordem e da segurança sofre sérios abalos em seus alicerces. Bovo (2000, p. 61) afirma que os efeitos depressivos da crise, “consustanciados no declínio acentuado dos níveis de produção, de emprego e de renda das economias capitalistas mundiais, vão colocar no centro do debate a necessidade da intervenção do Estado na economia como

forma de salvar o sistema”.

Em meio à Revolução de 1930, marcada por alterações na estrutura das funções do Estado brasileiro, desde que desempenhou um papel central no processo de desenvolvimento do capitalismo, este não perdeu sua autonomia, adquirindo expressão material na medida em que cresceu, através de seus órgãos, sua capacidade reguladora e intervencionista.

Segundo Bovo (2000, p. 64), “a crise de 1930 criou condições para o início do processo de centralização e concentração de poder na esfera do Executivo federal, que passou a ser responsável pela elaboração, implementação e controle da política econômica”.

A primeira proposta de regulamentação da assistência social no Brasil ocorreu em 1889, e deve-se a Ataulpho de Paiva, Juiz da Corte de Apelação do Rio de Janeiro, que constatou a existência de regulamentações jurídicas da assistência social em outros países, durante o Congresso Interamericano de Assistência Pública e Privada, em Paris (SILVEIRA, 2007).

Na primeira década do século XX, o Brasil foi palco de uma séria crise econômica e política, prevalecendo um descontentamento geral com o sistema oligárquico dominante, que privilegiava as elites, em detrimento do bem-estar do povo. Evidenciava-se, portanto, uma estrutura de desigualdade crescente e de empobrecimento, agravando-se a questão social, considerada marginal pelo Estado, com respostas prontas e fórmulas feitas.

O Estado passou a adotar medidas que obrigavam o indivíduo ao trabalho com o objetivo de dar impulso à modernização e à industrialização da sociedade para atingir seus ideais capitalistas. O atendimento das manifestações da questão social, nesse momento, não foi assumido como responsabilidade da classe dominante: eram consideradas como questões marginalizadas ou ilegais e subversivas, devendo ser tratadas nos aparelhos repressivos do Estado, ou como problemas individuais, restringindo-se às instituições privadas benemerentes.

Esses operários vendiam diariamente a sua força de trabalho, mas não tinham seus direitos garantidos por parte do Estado. Isso fez com que estes começassem a se organizar para defender seus interesses em comum.

O Estado reconhecia que essa incipiente classe operária poderia representar perigo para a manutenção da ordem burguesa vigente. Entretanto, não a legitimava como algo que deveria ser tratado por meio de políticas, e sim por meio da repressão, com o objetivo de ocultar o que a questão social representava que era o conflito entre a relação capital e trabalho.

Nesse cenário brasileiro do final do século XIX e início do século XX, o trabalho destinado à assistência das populações desfavorecidas e miseráveis assentava-se na filantropia e na caridade, sob a égide da Igreja Católica. Verificou-se, porém, maior organização no atendimento e prestação dos auxílios mediante a institucionalização de determinados equipamentos: orfanatos, internatos para crianças órfãs ou abandonadas; asilos para velhos e mendigos; hospícios para os alienados, além de sanatórios, dispensários e sociedades de ajuda mútua. Essas ações traduzem a assistência de natureza médico-religiosa.

Nesse período, também foram criadas instituições como a Associação de Senhoras Brasileiras, em 1920, a Liga das Senhoras Católicas, em 1921, em São Paulo e no Rio de Janeiro, em 1923, respectivamente. Conforme Iamamoto (1985), essas associações e outras passaram a receber subvenções do Estado, o que lhes permitiu planejar obras assistenciais e criar uma estrutura de trabalho mais dinâmica. “O surgimento dessas instituições se dá na primeira fase do movimento de reação católica, da divulgação do pensamento social da Igreja e da formação das bases organizacionais e doutrinárias do apostolado laico” (IAMAMOTO, 1985, p. 170).

A Constituição Federal de 1934 é promulgada, inscrevendo na legislação trabalhista o reconhecimento de determinado mecanismo de proteção ao trabalho: a proibição das diferenças salariais para o mesmo trabalho; instituição do salário-mínimo; jornada de 8 horas diárias; proibição do trabalho para menores de 14 anos; repouso remunerado; férias anuais; indenização por demissão sem justa causa; educação primária gratuita e obrigatória. E, pela primeira vez, estabeleceu como atribuição do Estado a prestação de serviços assistenciais, sem, no entanto, mencionar a assistência social como campo específico de atuação estatal:

Artigo 138. Incumbe à União, aos Estados e Municípios, nos termos

das leis respectivas: Assegurar amparo aos desvalidos, criando serviços especializados e animando os serviços sociais, cuja orientação procurará coordenar; estimular a educação eugênica; amparar a maternidade e a infância; socorrer as famílias de prole numerosa; proteger a juventude contra toda exploração, bem como contra o abandono físico, moral e intelectual; adotar medidas legislativas e administrativas tendentes a restringir a mortalidade e a morbidade infantis, e de higiene social que impeçam a propagação das doenças transmissíveis; cuidar da higiene mental e incentivar a luta contra os venenos sociais (BRASIL, CF/ 1934).

Em meio a esses avanços, entre 1934 a 1937, o Brasil vivia uma fase de grande agitação política, corroído pela crise econômica interna, a crise da economia mercantil exportadora cafeeira, como encarnações peculiares da crise do capitalismo mundial. Aprofundavam-se as contradições na vida do País, abrindo espaços para reivindicações, como nacionalização das terras e divisão dos latifúndios, abolição das dívidas externas, alfabetização, melhoria para a classe operária, liberdade de imprensa e organização operária, entre outras. As forças progressistas democráticas, todavia, foram vencidas, e o povo foi derrotado.

Em 1934, Getúlio Vargas² assume a Presidência do Governo Constitucional, e em 1937 institui o Estado Novo, na condição de presidente-ditador, sendo esse período marcado pelo aprofundamento do modelo corporativista, já iniciado em 1934. Essa forma de governo tinha caráter centralizador, regulador e autoritário, estimulando a industrialização e a geração de mais lucro. O Estado, que era considerado como paternalista, visava ao controle da classe trabalhadora por meio da “cidadania regulada”, na qual só era considerado cidadão, detentor de direitos, aquele que fosse trabalhador formal; desse modo, teria seus direitos garantidos pela Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) de 1943; criação dos institutos de pensão e aposentadoria para várias categorias de trabalhadores; lei de férias; estabilidade no emprego; e dispensa com indenização.

² O primeiro de 15 anos ininterruptos, de 1930 até 1945, e que dividiu-se em 3 fases: de 1930 a 1934, como chefe do “Governo Provisório”; de 1934 até 1937 como presidente da república do Governo Constitucional, tendo sido eleito presidente da república pela Assembleia Nacional Constituinte de 1934; e de 1937 a 1945, como presidente ditador, enquanto durou o Estado Novo implantado após um golpe de Estado. No segundo período, em que foi eleito por voto direto, Getúlio governou o Brasil como presidente da república, por três anos e meio: de 31 de janeiro de 1951 até 24 de agosto de 1954, quando se suicidou.

O conceito de cidadania regulada previa que os cidadãos deveriam ter suas ocupações reconhecidas e definidas em lei. A extensão da cidadania acontecia por meio da regulamentação de novas profissões e da carteira de trabalho. Os indivíduos que não trabalhavam eram considerados não cidadãos, e mesmo aqueles que trabalhavam no mercado informal ou na área rural não tinham seus direitos trabalhistas garantidos, pois suas ocupações não eram regulamentadas.

Em julho de 1938, em pleno Estado Novo, é criado o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que, segundo Mestriner (2001, p. 68), “foi uma forma de consolidar a estratégia de aliança entre o Estado e a sociedade civil, via filantropia”, como também a primeira tentativa de regulação e fomento públicos organizados da assistência social no País, com vinculação ao Ministério de Educação e Saúde. O CNSS passa a avaliar os pedidos de subvenções das organizações sociais concedidas pela Presidência da República que pretendiam amparar populações urbanas e rurais, cumprindo o papel do Estado de subsidiário das ações das instituições privadas. A criação do CNSS foi a primeira forma de presença da assistência social na burocracia do Estado brasileiro. Ainda que na função subsidiária de subvenção às organizações que prestavam amparo social, o conselho substituíu o governante na decisão de quais organizações auxiliares. Possui certa autonomia em relação ao Estado.

Mestriner (2001) afirma que o CNSS assume a função cartorial de cadastramento e atribuição de subvenções e também de normatização e fiscalização, essas duas últimas abdicadas posteriormente. As ações sociais continuaram sendo desenvolvidas no âmbito privado e filantrópico pelas entidades sociais, que eram mediadas pelos mecanismos de subvenções, não representando, assim, uma ruptura com o passado e mantendo o caráter emergencial das ações sociais. Segundo Mestriner (2001), a partir desse momento o Estado assume um forte papel subsidiário das entidades privadas de assistência.

Esse governo foi marcado pelo aprofundamento do corporativismo, que tinha a necessidade de controlar os setores da sociedade que surgiam com o surto da industrialização. Essa nova dimensão corporativa reconhece a necessidade de enfrentar a questão social: aqueles que trabalhavam no mercado informal ou na área rural não tinham seus direitos trabalhistas garantidos, pois suas ocupações não

eram regulamentadas. Estes representavam a maior parte da população brasileira. A igualdade estabelecida em lei para os trabalhadores reproduzia e legitimava a desigualdade entre os trabalhadores e os não trabalhadores.

Os trabalhadores ou brasileiros que não se inserissem no mercado formal de trabalho estavam fora da proteção social e das regras formais da cidadania regulada. Essa exigência de comprovação de regulamentação profissional acabava gerando uma segmentação da sociedade que estigmatizava o trabalhador e o pobre considerado incapaz para o trabalho e não “merecedor” da proteção estatal. Estes eram considerados também como marginais, criminosos e subversivos, e o Estado se utilizava da repressão para conter esse segmento da população.

Esse conselho manteve-se por mais de cinco décadas, em meio a revezes e críticas, sobrevivendo até 1993, quando desaparece com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Cabe demarcar que as políticas sociais desenvolvidas no período ditatorial do Estado Novo eram autoritárias, concentradas no Poder Central e impregnadas de paternalismo e clientelismo (SILVEIRA, 2007). O Estado regulava as concessões, mantendo, no âmbito dos serviços sociais e da economia, a centralização do Poder Executivo, embora as oligarquias continuassem preservando seu poder econômico (BOVO apud SILVEIRA, 2007).

Com o fim do Estado Novo, em 1945, consubstanciou-se a adoção de uma nova Constituição, de cunho liberal e democrático, que aumentou a participação de todos os segmentos da sociedade em defesa do nacional desenvolvimentismo. Os sindicatos passaram a ser mais autônomos da regulação estatal e os movimentos sociais voltaram a reivindicar seus direitos sociais. Nesse período, houve aumento do desemprego, causado pela intensa migração. Essa nova Constituição estimulou a ampliação de instituições sociais, mas não se estabeleceu uma política para a área social.

Especificamente na década de 1940, a prática de assistência social perdurou assentada, tradicionalmente, em ações paliativas, temporárias, irregulares, subordinadas e subordinantes, a expensas do governo e da sociedade civil, com destaque para a atuação da Igreja e do voluntariado representado por entidades filantrópicas, sindicatos. Nessa perspectiva, essas práticas assistenciais não ensejavam possibilidades de organização dos seus segmentos atendidos, dos

grupos sociais a ela vinculados. Em rigor, não se afirmavam direitos, desconsiderando valores da cidadania, impedindo, assim, a explicitação das contradições sociais e a elevação da consciência política dos usuários.

Em 1941, foi criado o Serviço de Assistência ao Menor (SAM), órgão do Ministério da Justiça, com o sistema de atendimento baseado em equipamentos permeados por uma rígida disciplina e por formas distintas de correção: reformatórios e casas de correção para adolescentes autores de infração penal; escolas de aprendizagem de ofícios urbanos para os considerados menores carentes e abandonados.

Na trajetória da assistência social como prática no interior do Estado brasileiro, um marco importante é a atuação da Legião Brasileira de Assistência (LBA), criada em 1942 com o objetivo de prestar assistência social às famílias que tiveram seus chefes mobilizados para a Segunda Guerra Mundial. A LBA é reconhecida como órgão de colaboração com o Estado, sendo por ele financiada, passando, aos poucos, a atuar em todas as áreas que diziam respeito à assistência social, constituindo-se um importante instrumento para a reorganização assistencial. Nesse período, foi instalado o Programa de Assistência e Educação Básica para Adolescentes de Famílias de Baixa Renda, desenvolvido por meio de unidades assistenciais: Casa do Pequeno Jornaleiro, Casa do Pequeno Lavrador, Casa do Pequeno Trabalhador e Casa das Meninas.

Ainda em 1946, a oposição ao Estado Novo ganhou força por efeito das mudanças externas trazidas com o final de Segunda Guerra Mundial, sendo o Presidente Getúlio Vargas destituído do poder. Logo após, foram convocadas eleições presidenciais e legislativas, sendo eleito para presidente o general Eurico Gaspar Dutra, Ministro da Guerra do Estado Novo. De certo modo, Getúlio Vargas foi o vencedor, iniciando, em seguida, articulações para o retorno ao poder. A realidade social brasileira preocupava Gaspar Dutra.

Assim, em 1948, o então Presidente Gaspar Dutra lançou o Plano Salte, que tinha como objetivo estimular o desenvolvimento de setores como saúde, alimentação, transporte e energia (exatamente o significado da sigla). Um dos problemas mais sérios enfrentados pelo governo Dutra foi a alta taxa de inflação que se fazia sentir na elevação do custo de vida dos grandes centros urbanos.

Procurando estabelecer uma estratégia de combate à inflação, Gaspar Dutra buscou coordenar os gastos públicos, dirigindo os investimentos para setores prioritários. Nesse âmbito, o Plano Salte apenava os trabalhadores em sua política de combate à inflação, reduzindo à metade o poder aquisitivo do salário-mínimo.

A Constituição Federal de 1946 vigorou até o golpe militar de 1964, enfatizando os direitos trabalhistas, decorrentes, em parte, do aguçamento da questão social, com a entrada do proletariado na cena política brasileira. A ênfase nos direitos dos trabalhadores é oriunda do processo de industrialização e das difíceis relações entre proprietários e assalariados, que precisavam ser regulados. São restituídos os direitos à greve e à sindicalização, ensejando a organização coletiva dos trabalhadores.

Do título dedicado à família, à educação e à cultura (artigos 163 a 165), interessa-nos, particularmente, o artigo 164, que torna a assistência social obrigatória para alguns segmentos: “é obrigatória, em todo o território nacional, a assistência à maternidade, à infância e à adolescência. A lei instituirá o amparo de famílias de prole numerosa” (BRASIL, CF/1946).

Os direitos dos trabalhadores foram assegurados na Carta Magna, embora saibamos que, no Brasil, o fato de estar constitucionalmente afixado nem sempre produz, na prática, o direito. Afirma Coutinho a noção de que

a presença de tais direitos nas Constituições, seu reconhecimento legal, não garante, automaticamente, a efetiva materialização dos mesmos. É muito importante assegurar seu reconhecimento legal, já que isso facilita a luta para torná-los efetivamente um dever do Estado (1997, p. 156).

O Estado busca aliar-se às elites para realizar maior proteção social, e escolhe as primeiras-damas dos estados e municípios para assegurar práticas filantrópicas e assistencialistas, visando a uma capilaridade maior de suas ações.

O governo confirmava o papel do CNSS como regulador da assistência e juiz das subvenções sociais; isentava as instituições beneficentes e filantrópicas da contribuição do imposto de renda (1943). Criou o Serviço Social da Indústria (Sesi), em 1945; o Serviço Social da Aprendizagem do Comércio (Senac) e o Serviço Social

do Comércio (Sesc), ambos em 1946, para executar medidas para contribuir com o bem-estar do trabalhador na indústria e no comércio. Nesse momento, o investimento era em serviços assistenciais de educação popular e qualificação da mão de obra (SILVEIRA, 2007).

Segundo Carvalho (2003, p. 22), ao se candidatar à eleição presidencial de 1950, o ex-presidente Getúlio Vargas não teve dificuldade em eleger-se. Seu segundo mandato foi marcado pelo populismo. O Ministro do Trabalho, João Goulart, agia em acordo com os dirigentes sindicais.

Na política nacionalista, destacou-se a luta pelo monopólio estatal da exploração e refino do Petróleo, corporificada na criação da Petrobrás, em 1953. Essa política provocou a reação dos conservadores. Vocalizando essa reação, parcela dos comandos militares passou a exigir a renúncia do Presidente.

Na política nacionalista, destacou-se a luta pelo monopólio estatal da exploração e refino do petróleo, que culminou com a criação da Petrobrás, Eletrobrás e Banco Nacional de Desenvolvimento (BNDE), para assegurar a diversificação industrial, permitindo o investimento de capital estrangeiro. O aumento da inflação e a diminuição do poder aquisitivo da população fizeram o governo adotar medidas impopulares.

Em 1955, Juscelino Kubitschek foi eleito para Presidente da República. Esse governo era defensor do desenvolvimento econômico baseado na expansão industrial como solução para os problemas sociais do País. Defendia também uma política econômica direcionada a interesses internacionais, estreitando a relação entre o Brasil e os Estados Unidos. Em decorrência disso, houve um grave processo de pauperização de trabalho que acelerou os movimentos reivindicatórios, mas esse governo não exerceu o controle repressivo aos sindicatos.

Os problemas gerados pelo modelo de desenvolvimento econômico brasileiro se tornaram mais evidentes a partir dos anos 1960. O proletariado e os estudantes universitários estavam mais politizados e, no campo, os trabalhadores rurais começaram a se organizar nas ligas camponesas. Percebe-se, então, uma mobilização das classes trabalhadoras urbanas e rurais, que passaram a reivindicar seus direitos.

Segundo Pereira (2000), na década de 1960, que se iniciou com Jânio Quadros e João Goulart na presidência, o Brasil passou por um momento de crise política e estagnação econômica. Após a renúncia de Jânio Quadros, que ficou somente sete meses no poder, João Goulart assumiu a Presidência da República e elaborou o Plano Trienal, que incluiu as Reformas Institucionais de Base (administrativa, bancária, fiscal e agrária), criou o 13º salário e promulgou a Lei Orgânica da Previdência Social.

Apesar de curto, esse governo apresentou uma proposta mais progressista de política social e uma intenção deliberada de intervir nas bases de políticas e instituições estratégicas. Entretanto, o intento governamental de realizar reformas de base, reivindicadas pela sociedade, e mudanças no sistema eleitoral, na organização urbana, na educação superior e na relação prevalecente do país com o capital estrangeiro, provocou inquietações conservadoras, levando a burguesia industrial e a classe média (que temiam o socialismo) a se rearticularem com as velhas forças agros mercantis para agir contra Goulart. Resultado: “o golpe militar de 1964 e a inauguração de outro padrão (autoritário) político-administrativo no país” (PEREIRA, 2000, p. 134).

Em 1963, no governo de João Goulart, foi promulgado o Estatuto do Trabalhador Rural, que estendia ao campo a legislação social e sindical. O maior impacto dessa legislação foi sobre o processo de formação de sindicatos rurais.

Durante o tempo que ficou no governo, João Goulart não conseguiu por em prática suas reformas de base, que não saíram do papel. A questão social foi definitivamente vista como uma questão política, e os movimentos sociais foram sendo percebidos como ameaçadores aos interesses burgueses, passando a ser reprimidos. Com a crise iniciada em 1962, deram-se as condições para o golpe militar de 1964.

Nesse momento, o Governo Federal passou a ser dirigido por militares que governaram por meio de atos institucionais. Foi um período de intensa repressão aos movimentos populares, de perda de direitos e torturas. O poder era centralizado e concentrado no Executivo, fundamentado na ideologia da segurança nacional, contra as ideias comunistas, para justificar as medidas arbitrárias e de força. Com o

regime militar, o Estado deixou de ser populista e se tornou tecnocrático e centralizado, com o objetivo de eficiência econômica e defesa do capitalismo.

Esse regime ditatorial defendia que a solução para os problemas sociais era a expansão do setor econômico associada à estabilidade política. Esse regime aumentou a concentração de renda e favoreceu a acumulação capitalista, impedindo a redistribuição da renda.

As políticas sociais no período ditatorial continuaram fragmentadas, centralizadas e burocratizadas pelas instituições que as implementavam como forma de manter o controle social, tendo como consequência um intenso empobrecimento da população e um aumento da desigualdade social.

O Estado consolida a assistência social como uma forma de compensar a enorme concentração de renda. O Executivo vai se tornando cada vez mais burocratizado e passa a desmembrar os programas sociais, seguindo a lógica da segmentação das necessidades sociais, que só aumenta a exclusão. As práticas sociais foram incorporadas pelas várias instâncias governamentais e expandiram-se por toda a Federação.

Essa descentralização e ampliação das ações atuaram também com as instituições privadas por meio de convênios e parcerias. O Estado se posiciona como colaborador, não assumindo efetivamente a responsabilidade pelas necessidades sociais da população.

Na efervescência da ditadura militar, a LBA foi transformada em fundação pública, vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social. Foram criadas outras instituições públicas para a oferta de serviços, programas, projetos assistenciais, segmentados por faixa etária ou por necessidade, como a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem), a Central de Medicamentos (Ceme) e o Banco Nacional de Habitação. Ainda nesse período, instala-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), que institui uma forma de captação de recursos para o Banco Nacional de Habitação (BNH). Nesse período, a LBA, que era a maior instituição de caráter executor da assistência, ganha força e um novo estatuto que lhe atribui significativa ampliação na estrutura, que introduz sua ação por toda a rede de filantropia, por meio de acordos e convênios de cooperação

mútua (SILVEIRA, 2007).

Entretanto, nesse período, o acesso aos serviços era racionalizado por meio da criação de mecanismos de seleção, contribuindo para que grande parte da população ficasse de fora do “sistema de proteção social”. Na prática, o regime militar não dispunha de uma política social capaz de amenizar os impactos da crise econômica dos anos 1970 e 1980 sobre as classes populares.

O governo brasileiro, no período entre 1975 a 1979, por meio do II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND), reconheceu o agravamento da problemática social e propôs uma política de redução das desigualdades socioeconômicas, criando em 1974 o Conselho de Desenvolvimento Social para definir e estruturar políticas sociais e o Fundo de Apoio ao Desenvolvimento Social para financiar os programas aprovados por esse mesmo conselho. Criam-se, em todo o País, os centros sociais urbanos, mas as medidas no campo social se direcionam para as áreas de educação, saúde e habitação, e a sociedade civil começa a reivindicar acesso a bens, equipamentos urbanos, moradia, participação e cidadania (SILVEIRA, 2007).

Nesse período, a política social pautava-se pela incorporação de medidas compensatórias que apenas minimizam as desigualdades sociais agravadas pela acumulação de capital, um misto de assistência e repressão.

Ao longo de décadas, no interior da vida brasileira, as práticas assistenciais, como afirmado por Yazbeck (2002), contribuíram para sedimentar as relações baseadas no senso comum, na defesa dos interesses corporativos e das instituições, práticas imediatistas, seletivas e focalizadas, descaracterizando possibilidades de universalização, de equidade e de justiça social como um anteparo que se opõe à sustentação da consciência coletiva dos seus sujeitos e agentes. Estes não se nutriam de valores comunitários e coletivos, já que o contorno da assistência social era despolitizado, não permitindo a percepção da realidade sociopolítica vigente, tampouco a análise da pobreza como decorrente das relações de poder na sociedade.

Em 1974, deu-se o início da transição do regime ditatorial para uma democracia no País, a partir do anúncio de uma abertura política “lenta, gradual e

restrita”, como então afirmava o Presidente Ernesto Geisel. A partir desse momento, os atos institucionais tiveram sua vigência finalizada e, com isso, houve um amplo processo de reorganização partidária. As atenções passaram a ser voltadas para as eleições diretas para governador de estado em 1982. Esse processo trazia para o cenário nacional uma promessa de maior liberdade e igualdade.

Martins (2009, p.9) afirma que esse controle do Estado sobre a sociedade favorece os interesses da classe dominante e as políticas sociais são meios utilizados para abrandar conflitos sociais e que “essa perspectiva garante o consenso social para aceitação da ordem do capital sobre os membros da sociedade e classifica esse Estado de Estado restrito, apoiando-se na teoria de Marx sobre o Estado” (MARTINS, 2009, p.9).

Silveira (2011) em suas reflexões, afirma a questão central é que o trabalho desenvolvido na assistência social tende a ser funcional à reprodução da subalternidade, sustentando-se em matrizes conservadoras, ainda que os direcionamentos dos projetos profissionais fundamentais afirmem um projeto político democrático”. Avalia Silveira que

as consequências dessas práticas são conhecidas e alimentam o histórico clientelismo e “primeiro-damismo”; a centralidade na micro atuação para o controle do espaço privado, das singularidades; as práticas orientadas pelas evidências empíricas, do senso comum e dos tipos ideais de comportamento dos indivíduos e de um controle social burocratizado e aprisionado justamente com o usuário, no poder simbólico de quem detém o poder (SILVEIRA, 2011, p. 18).

Carvalho (2012) reafirma que, ao longo de décadas, efetiva-se um deslocamento de valores, de sentidos, de significados, de práticas no âmbito da assistência social, a confrontar-se com o instituído, o estabelecido na formação social brasileira.

2.3 Controle social como exigência no âmbito da política pública de assistência social: exercício de participação social nos marcos de democracia

Na década de 1980, em meio à redemocratização brasileira, o País vive uma

crise financeira que passou a exigir redução do gasto público, com o conseqüente sufocamento da rede prestadora de serviços, além da perda do valor real dos benefícios concedidos. Foi uma década marcada pela recessão e pela crise, deixando como estigma desse tempo a chamada “década perdida” no que se refere ao campo da economia, porque, contraditoriamente, o campo político e social movimentou-se em torno das campanhas pela democracia e pelas eleições diretas, culminando com a Constituição Federal de 1988.

Deflagra-se, em todo o País, a “saga da assistência social”³ para afirmar-se como política pública, efetivando uma revolução de valores, sentidos, significados e práticas. Um movimento nacional no campo do serviço social, com forte expressão nas universidades, assume a luta coletiva por afirmar a assistência social como dever do Estado e direito do cidadão.

Rachelis (2005) enfatiza que, na década de 1980, o Brasil foi palco de uma revitalização da sociedade civil, que, na luta pela democratização, colocou em xeque não apenas o Estado ditatorial, mas também uma rede de instituições autoritárias que atravessava a sociedade e caracterizava as relações entre os grupos e as classes sociais. Caracteriza esse momento como “arena de amplo movimento de conquistas democráticas: movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se e as demandas populares ganharam visibilidade”, culminando com a promulgação da Constituição Federal de 1988 (RAICHELIS, 2005, p. 72).

Carvalho e Silveira (2011, p. 145-146) asseguram que é nesse movimento social de resistência e de ousadia que a categoria de assistentes sociais se destaca como um dos atores políticos de maior peso. Esse movimento, porém, foi gestado no seio da sociedade civil, adentrando o tecido estatal, a explorar o potencial das contradições do Estado, no contexto municipal, estadual e nacional. E é nesse campo de contradições que o movimento conquista espaços e efetiva o difícil trânsito da assistência social para o campo dos direitos, fazendo a história dessa política pública, em meio a negações, discriminações e desmontes, a circunscrever um esforço coletivo de “remar conta a corrente” nessa ordem do capital, no contexto

³ Expressão trabalhada por Alba Maria Pinho de Carvalho.

de tensões na formação democrática brasileira contemporânea.

A assistência social historicamente é anterior à institucionalização da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social, e sempre esteve intrinsecamente relacionada à expansão do capital e à pauperização da força de trabalho, onde o Estado a tratava sob duas formas: ora como caso de polícia, por meio da repressão; ora de forma assistencialista, por meio de ações pontuais, procurando mascarar e ocultar os problemas sociais em busca de legitimar o capitalismo.

A Constituição Federal de 1988 apresenta inovações e prevê de forma clara, por meio de princípios e diretrizes, o reordenamento da relação entre Estado e sociedade. As principais inovações relacionam-se à descentralização político-administrativa e à participação social. Evidencia-se o controle social do Estado exercido pelo cidadão, no entendimento de um Estado a serviço do interesse público, e ainda apresenta outros mecanismos de controle pela população no que se refere ao bem público, como os plebiscitos (artigo 14 - I), a Auditoria Cidadã da Dívida Externa (artigo 26 do Ato das Disposições Transitórias da Constituição Federal), a Lei de Iniciativa Popular (artigo 27, inciso IV e artigo 29, inciso IX), e outros, como audiências públicas, o controle do orçamento participativo, a ação civil pública (PINHEIRO; PEDRINI apud MARTINS, 2009, p. 9).

Os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988 dispõem sobre a assistência social como um eixo da Seguridade Social, que será prestada a quem dela necessitar, independente de contribuição e dos princípios da participação social da sociedade na gestão coletiva. Segundo Bovo (2000, p. 114), a “ideia subjacente a este princípio é a de que o controle social dos recursos públicos é mais eficaz, quanto maior é a proximidade entre a esfera de governo responsável pelo gasto e a população”.

Assim, o artigo 204, nos incisos I e II da Constituição Federal de 1988, impõe o novo modelo para construção da assistência social como direito do cidadão e como política de seguridade social, a ser garantida pelo Estado, ficando assegurada a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social, possibilitando assim, a democratização dos processos necessários ao cumprimento da lei maior.

Desde então, emerge o debate mais intensamente para se formular uma política pública de assistência social na perspectiva de direitos sociais e, mais especificamente, do direito à seguridade social e, nela, a garantia à saúde, à assistência social e à previdência social.

Com o processo mobilizador que culminou com a aprovação da Constituição e com a promulgação da Loas, em 7 de dezembro de 1993, a assistência adquire uma nova visibilidade, saindo das esferas acadêmicas e ganhando espaço nas lides federais, estaduais e municipais, e junto aos segmentos da sociedade civil interessados na descentralização e implementação da política de assistência social no País.

A descentralização da assistência e a participação popular na formulação das políticas sociais são diretrizes privilegiadas na Loas, assim como a universalização dos direitos sociais e a igualdade no acesso aos serviços, figurando como questões basilares. A descentralização é aqui entendida não apenas no sentido de remanejamento de competências decisórias e executivas, mas também de recursos financeiros, introduzindo, em contrapartida, a participação da sociedade civil.

Nesse enfoque, a descentralização político-administrativa transfere para os estados, municípios e para o Distrito Federal o comando das ações de assistência social. Essa diretriz está presente em vários outros momentos da lei, incluindo a participação popular e de entidades não governamentais como integrantes do processo decisório no plano local, estadual e nacional.

O canal privilegiado para isso são os conselhos de assistência social, nos âmbitos nacional, estadual, distrital e municipal, mediante a garantia de sua composição paritária, formada entre representantes do governo e da sociedade civil. Por outro lado, há riscos de a assistência ser prestada de forma clientelista com fins eleitorais em cada escalão de poder, ou ainda em nome de uma parceria da sociedade civil com o Estado, atribuindo-se à primeira todos os ônus financeiros e social, eximindo o Estado de sua real responsabilidade como gestor da política nacional de assistência social. Da mesma forma, a universalização dos direitos sociais da população está presente na qualidade de princípio da Loas (capítulo II, seção I) e em todos os seus desdobramentos (BRASIL, LOAS, 1993, p. 11).

Em meio às prescrições neoliberais, Fernando Collor de Mello é alçado à Presidência da República, em 1990, com a promessa de proteger os “descamisados”, eliminar o processo da inflação “com um tiro só”, fazer o Brasil crescer com maior distribuição de renda, combater e erradicar a miséria e a desigualdade. Tal projeto implicava políticas sociais, assumidas e desenvolvidas pelo Estado, considerando serem elas recursos utilizados pelos governos para o acesso dos excluídos aos mecanismos de proteção social. O projeto propalado por Collor, no entanto, não logrou êxito e, na realidade, o Brasil entrou no ciclo de ajuste à nova ordem do capital, segundo os ditames do Consenso de Washington.

Uma das exigências estratégicas da “Agenda de Washington” era a reforma do Estado para situá-lo em função das demandas do capital. Essa reforma foi deflagrada na “era Collor” e consolidada na “era FHC”, originando o chamado “Estado ajustador” no contexto da democracia e assumindo diferentes configurações históricas nos distintos ciclos de ajuste à nova ordem do capital mundializado (CARVALHO, 2009).

Carvalho (2009) entende tratar-se de um Estado de baixa responsabilidade social, que desmonta o social, não permitindo à ação estatal consignar os direitos conquistados pela via legítima da Constituição de 1988, uma vez que o Estado ajustador assume e viabiliza essa erosão de direitos em um evidente paradoxo com a perspectiva do Estado democrático de direito, constitucionalmente reconhecido. Desse modo, verifica-se, no interior dessa confluência contraditória das configurações estatais brasileiras, uma distância entre o perfil legal e institucional do País, em seu avançado sistema de proteção social – Sistema Único de Saúde (SUS), Estatuto da Criança e Adolescente e Loas – e as condições reais da população que permanece excluída do alcance efetivo do que foi democraticamente conquistado e disposto em lei.

Em 1991, por suas medidas econômicas e diante das denúncias de irregularidades envolvendo pessoas do círculo próximo ao Presidente Fernando Collor de Melo, revelando um esquema de corrupção, sob forte comoção popular é instalada uma Comissão Parlamentar de Inquérito e aberto o processo de *impeachment*, impulsionado pela maciça presença do povo nas ruas, como o movimento dos “cara-pintadas”, sendo a Presidência assumida pelo então vice-

presidente, Itamar Franco.

No governo do Presidente Itamar Franco não foi formulado um projeto político claro. Também não houve apoio do Congresso Nacional, tendo enfrentado muitas mudanças de ministros. Sua promessa de conter a inflação estabilizando e equilibrando a economia foi cumprida. Criou o cruzeiro real, base de uma reforma econômica mais ampla, o que ocorreu com a nomeação para o Ministério da Fazenda do então senador Fernando Henrique Cardoso, que instituiu o Plano Real, emitindo uma nova moeda no País e detendo a espiral inflacionária.

A LBA no governo de Itamar Franco manteve-se à frente da assistência social, criando uma estrutura matricial com gerências regionais, atuando em cerca de 4.000 municípios. O objetivo era implantar o sistema descentralizado e participativo da assistência social preconizado na Loas. Assim, com a colaboração da Escola Nacional de Administração Pública, desenvolveu um treinamento de multiplicadores da Loas, com a participação de técnicos dos estados. Entretanto, não chamou a sociedade civil à participação. Isso denota pouco entendimento a respeito do desenho democrático que caracteriza a gestão da assistência social prevista na Loas.

Segundo Silveira (2007), a LBA, no Ceará, mantinha-se, então, na execução direta em distintas frentes do trabalho assistencial: projetos para mães em pré-natal e nutrízes, reforçando a alimentação desses contingentes; programas de alimentação de crianças de 0 a 6 anos; assistência aos excepcionais e amparo à velhice. Desenvolvia, ainda, ações destinadas aos adolescentes e a creches comunitárias, lares e creches emergenciais, no interior das comunidades pobres, focando dois eixos estratégicos: o primeiro visava a prover as crianças de alimentação e atividades que as estimulassem do ponto de vista físico-motor, prevenindo o nanismo, o dano ao cérebro e ao físico; o segundo era uma tentativa de prevenir o êxodo rural, pois essas creches funcionavam nas proximidades das frentes de trabalho desenvolvidas na época da seca de 1980. Na verdade, de início, a preocupação era não deixar crianças morrerem de fome e de desidratação. Pouco a pouco foram sendo introduzidas medidas preventivas de saúde e educativas, intervenção que pretendia afastar-se do caráter meramente assistencialista.

Assim, destacamos o papel fundamental da LBA no processo de

implementação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Ceará, preparando as entidades conveniadas, mobilizando lideranças comunitárias, gestores municipais, movimentos populares, entidades representativas dos usuários, Poder Legislativo. Nesse sentido, participava efetivamente da realização de encontros regionais e de capacitações, contribuindo no assessoramento aos municípios na criação dos conselhos, fundos e na elaboração de planos de assistência social. Enfim, a LBA, no contexto cearense, teve uma atuação relevante na implementação da Loas.

Por orientação nacional, os técnicos da LBA integraram-se a órgãos do Governo do Estado para desenvolver ações conjuntas, objetivando fortalecer a concepção da Loas, subsidiando os municípios e capacitando-os para assumir a descentralização da política de assistência social.

Para Silveira (2007),

as práticas da assistência social no Estado do Ceará guardam íntima relação com os trabalhos desenvolvidos pela Legião Brasileira de Assistência, desde que essa instituição foi criada em 1942 e ao longo dos seus 53 anos de existência (SILVEIRA, 2007, p. 196).

Em 1993, foi sancionada a Lei Nº 8.742, a Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição Federal de 1988, representou o reconhecimento da política pública de assistência social sob a responsabilidade do Estado, imprimindo a participação da sociedade na formação e no controle das ações em todos os níveis de governo. A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominando Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os seguintes objetivos (redação dada pela Lei Nº 12.435/2011):

I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;

II – integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º C;

III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;

IV – definir gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

V – implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;

VI – estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e

VII – afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos. (BRASIL, Loas, 1993, artigo 6º).

Na direção de precisar o reordenamento da área, encontra-se o capítulo III, artigo 6º da Loas, que trata de organização e gestão.

No artigo 16, a lei explicita as quatro instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária⁴ entre governo e sociedade civil: Conselho Nacional; Conselhos Estaduais; Conselho do Distrito Federal e Conselhos Municipais (BRASIL, Loas, 1993, artigo 6º).

Em consonância com a Loas e a PNAS, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) foi instalado oficialmente no dia 4 de fevereiro de 1994 como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da administração pública federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, seguindo orientações regulamentadas na Lei Orgânica da Assistência Social.

Na sequência, foram instalados os conselhos estaduais e municipais em todo o Brasil, sem necessariamente seguir um mesmo padrão a que órgãos e a que fonte orçamentária estavam vinculados no âmbito do Poder Executivo.

Embora, na década de 1990, a assistência social tenha obtido avanços no referente à conquista de um marco legal com a Loas, ela encontra dificuldade para se efetivar na realidade. A sua implementação pelo governo Fernando Henrique Cardoso teve um sentido dual, porque, ao mesmo tempo em que foi se efetivando o

⁴ 50% governo e 50% sociedade civil.

processo de descentralização com a constituição de conselhos deliberativos, ocorreu um processo de desresponsabilização do Estado e de centralizações das decisões. Em 1º de janeiro de 1995, o Presidente Fernando Henrique Cardoso extinguiu, por Decreto, a LBA. Seus servidores foram, então, redistribuídos para outros Ministérios e, assim, uma das maiores instituições de assistência social no País foi desestruturada, passando a integrar a memória institucional neste campo.

De fato, o governo de Fernando Henrique Cardoso fundou o Plano Real, que garantiu a estabilização do País, o que efetivou uma reestruturação institucional no campo da assistência social, desconsiderando as diretrizes e definições da Constituição Federal de 1988 consubstanciada na Loas.

Assim, em seu primeiro ato presidencial, editou a Medida Provisória Nº 813/95, extinguindo o Ministério do Bem-Estar Social, o Centro Brasileiro para a Infância e a Adolescente (CBIA) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA), criando a Secretaria de Assistência Social (SAS), que veio a funcionar junto ao Ministério da Previdência e Assistência Social. Lançou, paralelamente, o Programa Comunidade Solidária, atrelado à Casa Civil da Presidência da República, demonstrando a interferência governamental no campo da assistência social.

O objetivo do Programa Comunidade Solidária era “coordenar ações governamentais visando o atendimento de parcela da população que não dispõe de meios para prover suas necessidades básicas, em especial o combate à fome” (BRASIL, Medida Provisória Nº 813/1995, artigo 12). O Presidente Fernando Henrique Cardoso demonstra descaso para com a lei maior da assistência social, contribuindo para o paralelismo da política e reafirmando sua fragmentação. Opera o retorno ao “primeiro-damismo”, nomeando sua mulher para o Conselho do Programa Comunidade Solidária, eleita, então, sua presidente⁵. Telles (1998) refere-se assim ao programa:

[...] longe de ser fato episódico ou perfumaria de primeira-dama, opera como uma espécie de alicate que desmonta as possibilidades de formulação da assistência social como política pública regida pelos princípios universais dos direitos e da cidadania: implode prescrições constitucionais que viabilizariam integrar a assistência

⁵ Para um melhor entendimento a respeito do assunto, referenciamos o livro *A Comunidade Solidária: o não enfrentamento da pobreza no Brasil* (SILVA, 2001).

social em um sistema de seguridade social, passa por cima dos instrumentos previstos na Loas, desconsidera direitos conquistados e esvazia as mediações democráticas constituídas (1998, p. 8).

A ênfase no Programa Comunidade Solidária prejudicou a imediata estruturação da Secretaria de Assistência Social (SAS). A assistência social ficou paralisada por aproximadamente seis meses, com as entidades conveniadas sem recursos para manutenção dos projetos. A assistência passou a ter dois “comandos” no plano da União, estendendo-se pelos estados e municípios, pois nessas instâncias foram criadas estruturas administrativas para articularem-se com o comando nacional do Programa Comunidade Solidária, bem como conselhos locais, paralelamente aos conselhos de assistência social. A diferença era que os Conselhos da Comunidade Solidária (CCS) tinham caráter consultivo, enquanto os Conselhos de Assistência Social são deliberativos. Com efeito, as medidas governamentais contrapõem-se à ideia do comando único da assistência social em cada instância da Federação, prevista na Loas (artigo 5º§ I).

O Governo FHC – nas duas gestões – mergulhou na lógica do capitalismo transnacionalizado. O plano econômico teve como esteio o câmbio supervalorizado, a abertura comercial e a elevação substancial das taxas de juros, que trouxeram como resultado a redução da atividade econômica e a elevação significativa do desemprego. Em sua gestão, foi implementada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

A globalização, em sua expressão econômica, o neoliberalismo, constituiu caminhos de subordinação à nova ordem mundial, configurando-se, pois, o ajuste estrutural do Estado (CARVALHO, 2009). O pilar da estabilidade econômica a qualquer preço provoca a redução do tamanho do Estado, submetendo as melhorias das condições sociais à economia, isto é, aos programas de ajuste econômico.

Carvalho (2009) assevera que, nessa perspectiva da não efetivação e/ou comprometimento do avançado sistema de proteção social – configurado pelo Estado democrático de direito brasileiro, como conquista das lutas de movimentos sociais –, uma tendência do Estado ajustador brasileiro, ao longo dos chamados “governos do ajuste” na década de 1990 e nos anos 2000, é viabilizar as chamadas

“políticas sociais compensatórias” para atender à pressão da urgência. É o assumir da “saída de emergência”, no sentido de administrar a pobreza pela via do imediatismo, do compromisso, destituindo e/ou enfraquecendo o exercício da política na disputa democrática pela viabilização dos direitos sociais.

Assim, ao longo de duas décadas, o Brasil vivencia a confluência perversa da democratização e do ajuste estrutural que bem se encarna no Estado brasileiro contemporâneo, “desenvolvendo-se nessa confluência de duas configurações estatais: o Estado democrático, a afirmar direitos de cidadania, e o Estado ajustador, a ajustar e se ajustar aos ditames do capital mundializado” (CARVALHO; SILVEIRA, 2011).

As políticas sociais, em especial a assistência social – como o resultado do antagonismo entre as classes, gerador da desigualdade entre o trabalhador, que cria a riqueza socialmente produzida, e o capitalista, que se apropria de forma privada dos frutos do trabalho –, trazem consigo o caráter contraditório e contestador da ordem do capitalismo.

Nos dias atuais, a política de assistência social encontra-se presente num abismo entre a produção crescente da miséria e a concentração e acumulação de capital, por estar direcionada para o atendimento das demandas sociais. O seu reordenamento exige uma compreensão das desigualdades sociais e do “decifrar das múltiplas expressões da questão social, sua gênese e as novas características que assume na contemporaneidade, atribuindo transparência às iniciativas voltadas à sua reversão e/ou enfrentamento” (IAMAMOTO, 1998, p. 28-29).

A eleição para a Presidência da República do ex-líder sindical Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, foi acompanhada de uma posse em meio à comoção nacional, dadas as características da sua imagem de homem pobre, figura pública, nascida do povo. O presidente assume o governo num clima cultural de esperanças e de expectativas de mudanças. Em seu primeiro discurso, garantiu que não podia errar nem decepcionar a nação.

A ascensão de Lula ao poder do Estado brasileiro, no entanto, exigiu, na campanha eleitoral, uma mudança de direção, uma inflexão no sentido de submissão ao mercado e à agenda de Wall Street. Em *Carta aos Brasileiros*, Lula

consubstancia um compromisso com as demandas do capital, como estratégia de sua aceitação pelo mercado.

O Governo Lula adota os mesmos caminhos da política econômica de FHC no controle da inflação, iniciada com o Plano Real. Marcos desse período é a antecipação do pagamento das dívidas ao Fundo Monetário Internacional (FMI), o fim do ciclo de privatizações, o estímulo ao microcrédito e às linhas de financiamento para aposentados e trabalhadores de baixa renda, a ampliação de investimento na agricultura familiar, o crescimento do mercado interno e a redução do índice de desemprego.

O governo não nega o assistencialismo, justificado como necessidade diante do quadro de miséria e fome vivenciado por milhões de pessoas no País. O discurso presidencial é claro ao asseverar que lutará para que todos os brasileiros possam ter direito a três refeições diárias.

Por outro lado, não podemos subestimar a importância da política de assistência social. Ela é necessária ao país, em razão dos níveis de pobreza e desigualdade social. Na compreensão de Paulo Netto (2005), o Brasil não pode menosprezar o assistencialismo:

só subestima o assistencialismo no Brasil como meio de evitar a fome quem nunca passou fome; não se trata de uma opção de gosto, pois ela é imperativa; pior não é morrer de fome, o pior é preservar-se, anos e anos, especialmente os primeiros cinco anos da infância, com uma baixíssima, uma paupérrima ingestão calórica e proteica⁶.

O discurso de combate à fome é levado adiante pelo presidente, não apenas no Brasil, mas também no contexto mundial, quando chama a atenção para a população que vive a miséria da exclusão e não tem o direito básico de alimentar-se. Por isso, o Programa Fome Zero tornou-se símbolo do seu governo, tendo como estratégia o desenvolvimento de múltiplas ações e programas. Na perspectiva de Ananias (2004, p. 11), o Fome Zero é

⁶ José Paulo Netto fez essas afirmações em palestra no Encontro do Conjunto CFESS/Cress, em Manaus (2005).

a mais importante política pública na área social, eixo condutor de programas e ações em cinco grandes áreas (segurança alimentar, programas complementares estruturantes, ações emergenciais e educação cidadã), permitiu que construísse em sua volta uma das maiores redes de proteção social do mundo, reconhecida internacionalmente como a maior política social de todos os países emergentes.

Assim, os estudos da descentralização político-administrativa do Estado brasileiro avançam no que diz respeito à condução e a responsabilidade do Estado em cada esfera de governo pelas políticas públicas em geral e na participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle em todos os níveis.

Ao longo das últimas três décadas, na dinâmica da conquista democrática no Brasil contemporâneo, constituem espaços por excelência de exercício do controle no âmbito das políticas públicas os conselhos paritários, as conferências e os fóruns. De fato, são espaços de participação democrática, com diferentes configurações, permitindo captar, identificar, organizar anseios e demandas de grupos e segmentos sociais diferentes, viabilizando mecanismos e estratégias de exercício do controle permanente da sociedade sobre os governantes.

Falar de controle social no campo da política de assistência social pressupõe compreender sua dinâmica em via de mão dupla: os conselhos são formalmente constituídos de modo paritário, com representação do Estado e da sociedade. A gestão da política, por sua vez, não começa nem termina entre os muros das instituições públicas. É cada vez mais comum o repasse de recursos do Tesouro estadual para a manutenção de entidades não governamentais e para a execução de programas e projetos de assistência social. Nesse panorama, quem controla quem? Se os conselheiros da sociedade descuidam do controle social da ação do Estado, não se ousa discutir o controle social do Estado sobre entidades “prestadoras de serviços” da sociedade civil.

Estudos de Campos (2011, p. 98) sugerem que “algumas entidades foram constituídas para o desempenho de ações estritamente filantrópicas”. Tais iniciativas não se ocupam em questionar a causa das desigualdades sociais e, por mais nobres que sejam as causas que abraçam, não incluem em suas agendas a defesa da justiça social e dos direitos de cidadania. Entre tais entidades, “há aquelas

concebidas para atender aos interesses de seus idealizadores ou patrono [...] Esse campo filantrópico é, paradoxalmente, também espaço para práticas que contrariam o interesse público” (CAMPOS, 2011, p. 98).

A legislação em vigor assegura a certificação de entidades beneficentes, a elas assegurando o acesso a recursos do tesouro estadual. Segundo Jaccoud (2010, p. 74), em 2005, cerca de cinco bilhões de reais foram repassados para as contas de tais entidades na forma de financiamento direto para o desenvolvimento de projetos nas áreas de assistência social, educação e saúde. Tais valores representam cinco vezes mais do que os recursos federais disponibilizados pelo governo para a execução dos serviços de assistência social pelos organismos do próprio Estado. Diante de tal realidade, não é difícil compreender o que distancia a prática do controle social no Brasil: a desinformação acerca do que é a política de assistência social segundo os parâmetros da Constituição cidadã e a legitimidade da participação dos conselheiros da assistência social.

Na análise de meios acadêmicos e políticos e entre lideranças de movimentos sociais, existe a sinalização de que o Brasil atualmente passa por um momento de refluxo dos movimentos sociais. Nessa perspectiva, a participação dos movimentos na política institucional envolveria uma

ameaça de cooptação ou institucionalização burocrática dessas organizações, em decorrência de uma apropriação da lógica ou racionalidade estatal. Esta participação acarretaria, nesta visão, a perda da vitalidade rebelde e revolucionária dos movimentos sociais e o afastamento de suas lideranças das demandas e da dinâmica social de suas bases (ALBUQUERQUE, 2004, p. 53).

Daí porque as instâncias de participação cidadã se constituem, na sua maioria, em iniciativas estatais.

Nos ensaios teóricos de Moraes (1986), as coisas são feitas por homens e mulheres adequadamente organizados, tendo como pressuposto a participação. De tal modo, precisam vivenciar experiências concretas de participação social, entendida como capacidade do grupo ou organização de intervir na transformação da realidade.

No âmbito do funcionamento dos conselhos, atores sociais representantes de instituições públicas governamentais ou não governamentais são convocados a revisar procedimentos, para que possam experimentar novas formas da gestão para o estreitamento e fortalecimento das relações com a sociedade em geral. Isso requer mudança de visão, de concepção democrática, o que não se dá por decreto.

De acordo com Teixeira (2004), a criação e/ou ampliação de espaços públicos que possibilitem o aumento da participação social para o fortalecimento das relações entre o Estado e a sociedade na busca de um bem comum ainda é um dos aspectos desafiadores em nosso país. Muitos são os obstáculos para um efetivo avanço do controle social, a começar por aqueles de ordem cultural do povo brasileiro, em sua preservação conservadora dos antigos padrões comportamentais em que o clientelismo, o favoritismo, a corrupção, entre outras práticas retrógradas, concorrem para inibir atitudes participativas e colaborativas da sociedade como um todo, na preservação do bem público.

Entendemos que participação implica transformação da cultura político-institucional brasileira, um processo sistemático e desafiador que exige determinação e controle social eficaz.

2.4 A política de assistência social no contexto do Suas: o exercício do controle social como questão contemporânea

As propostas da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) foram consignadas em documento amplamente discutido nas várias instâncias governamentais, bem como nos conselhos, fóruns nacionais, estaduais e municipais, de forma a garantir a participação da sociedade. Finalmente, a Política Nacional de Assistência Social é aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) em outubro de 2004, pela Resolução nº 145/2004.

Ao elaborar, aprovar e tornar pública a Política Nacional de Assistência Social, demonstra-se a intenção do Governo em constituir coletivamente o redesenho dessa política, na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), e denota o compromisso do Ministério do Desenvolvimento Social e

Combate à Fome (MDS) e da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social. Portanto, acentua-se o caráter público da assistência social, na primazia do Estado, na proteção social a famílias e indivíduos, a participação da sociedade, indicando formas e estágios para desenvolver o sistema.

O Suas enfatiza a preeminência da descentralização da política na escala organizacional dos serviços nos três níveis de Governo, o que implica a transferência de recursos e serviços para os municípios; obedece ao princípio da territorialização, mediante o qual os munícipes são vistos sob o ângulo da proximidade, mantendo seus laços de convivência e aproximação sociopolítica; envolve o compartilhamento das instâncias federativas na implementação de benefícios e serviços socioassistenciais, inclusive no cofinanciamento, com o estabelecimento de um concerto intersetorial para efetivar a política (PNAS, 2004).

O sistema compreende dois níveis de proteção social – a básica e a proteção social especial de média e alta complexidade:

A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos - relacionais e de pertencimento social (discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiência, dentre outras (BRASIL, PNAS, 2004, p. 33).

A Proteção Social Especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. Divide-se entre serviços de média complexidade e alta complexidade. (BRASIL, PNAS, 2004, p. 37).

As ações desse estágio são desenvolvidas pelos Centros de Referência da Assistência Social (Cras) localizados em territórios considerados de baixo índice de desenvolvimento humano, estruturados para prestar serviços públicos assistenciais a famílias e pessoas. O Cras, como unidade pública estatal, organiza, executa e

coordena a rede de serviços socioassistenciais, possibilitando o acesso dos segmentos da Loas a projetos e programas preventivos dos riscos sociais.

A proteção social especial de média complexidade realiza trabalhos mais complexos, em virtude da perda dos vínculos familiares, aprofundamento dos riscos sociais e pessoais, abandonos, maus-tratos, abuso sexual, entre outros, e será prestada nos centros de referência especializados da assistência social (Creas), envolvendo uma equipe técnica especializada para monitorar e acompanhar famílias e indivíduos.

O sistema também é organizado para prestar serviços de alta complexidade, com ações desenvolvidas pelas centrais de acolhimento. São atendimentos permanentes, de mais longa duração, envolvendo o abrigo de pessoas com laços familiares e de convivência rompidos, ou ameaçados por situações sociais que exigem atendimento institucionalizado.

As ações previstas na PNAS/Suas devem ser implementadas seguindo uma dinâmica relacional entre os três estágios de proteção social: partindo da “porta de entrada”, onde se verificam a necessidade e a demanda das famílias e dos indivíduos que podem ser atendidos no Cras; ou encaminhados para os serviços de média e alta complexidade, usando-se as estruturas dos Creas ou das centrais de acolhimento.

O Suas se concretiza por meio do pacto entre as esferas do Estado, com o compartilhamento de recursos financeiros, materiais e humanos. O Estado, ao utilizar a rede de serviços conveniada com o trabalho desenvolvido pelas ONGs, entidades filantrópicas e outras, deve estabelecer uma relação em que os serviços por elas prestados passam a ser considerados públicos.

A nova relação pública e privada deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços de proteção básica e especial, a qualidade e o custo dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como cogestoras através dos conselhos de assistência social e corresponsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social (BRASIL, PNAS, 2004, p. 47).

A política de assistência social foi estruturada sob as diretrizes da descentralização político-administrativa e do comando único em cada instância da Federação, sendo submetida ao controle social nos três níveis de governo, já se verificando uma participação mais efetiva por parte da sociedade por meio dos conselhos e fóruns.

O Suas é um sistema em elaboração, alicerçado num discurso inovador, com uma larga visão social e democrática; estabelecem normas, propostas e rotinas que devem se organizar, substituir e ou acrescentar mudanças para sua institucionalização até tornar-se universalmente aceito. Por meio da Lei Nº 12.435/2011, o Suas foi institucionalizado, oferecendo as bases legais que legitimam um processo no âmbito do governo federal e nas instâncias de políticas de assistência social, estabelecendo perspectiva da unificação dos entes federativos no sistema descentralizado e participativo.

Carvalho e Silveira (2011) reafirmam que, na segunda década do século XXI, no cenário do Brasil contemporâneo, vivencia-se um novo momento na construção da política de assistência social, circunscrito a termos de consolidação de conquistas. Um marco histórico é a sanção da Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a Lei Nº 8.742/1993, incorporando, no plano jurídico-legal, redefinições na ideia e organização da assistência social, constituídas ao longo dos anos 2000, configurando-a como política de proteção social e instituindo o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Em 11 de novembro de 2009, o Conselho Nacional de Assistência Social, por meio da Resolução de Nº 109/2009, aprova a “Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais” organizados por níveis de complexidade do Suas: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade.

É nesse panorama que a assistência social, segundo Carvalho (2011), constitui-se como um campo de tensionamentos e disputa entre a perspectiva da política pública em efetivação no campo da ampliação de direitos, com potencial emancipatório e a perspectiva, enraizada na cultura política brasileira do assistencialismo, a atualizar-se e reconfigurar-se nos percursos da civilização do capital, em tempos neoliberais. Haja vista tais evidências, afirmam-se as fragilidades para o reconhecimento da assistência social como um direito. Os entraves para sua

efetivação mostram-se ainda muito difíceis e distantes do poder de superação das suas marcas históricas. Basta lembrar que as práticas autoritárias, de favor e de clientelismo, ainda permeiam largamente as ações de assistência social “que ainda é moeda de troca na busca da ‘lealdade’ de seus usuários”.

Segundo Silveira (2011), essas relações conservadoras dificilmente são superadas sem rigor teórico-metodológico e direção ético-política, já que prevalece no cotidiano a internalização de valores baseados em padrões considerados adequados, forjados nas tradições e no preconceito. Sua “ideologização” tem consequências situadas na contramão da democracia. E essa disputa constitutiva do campo da assistência social entre um projeto profissional de afirmação e ampliação de direitos na perspectiva da autonomia das populações vulnerabilizadas e as tramas de um assistencialismo de inclusão precária e dependente do consumo como forma de existência é o chão histórico em que produzimos hoje primeira década do século XXI.

Trata-se de um momento de consolidação de conquistas, gestadas ao longo dos anos 2000, a circunscrever a identidade da política de assistência social como política estratégica na constituição de amplo, universal e democrático sistema de proteção social brasileiro, nos marcos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), do Sistema Único de Assistência Social (Suas) da Norma Operacional Básica (NOB/Suas).

Além do desafio de efetiva organização do Suas, a política de assistência social ainda se depara com dificuldades para efetivação do controle social, tal como preconiza a Constituição Federal de 1988 (artigo 2004, inciso II) e na Loas, em seu artigo 5º, inciso II, na seção que trata das diretrizes da organização da assistência social. A perspectiva de controle contida nesses dispositivos legais está associada ao ideal de participação social, mas a efetivação dessa premissa ainda é modesta, burocratizada e aprisionada, juntamente com o usuário, no poder simbólico de quem detém o domínio.

Assim, a participação da sociedade civil na formação de políticas sociais públicas que atendam aos interesses da população foi uma das conquistas da Constituição Federal de 1988. Várias leis ordinárias aprovadas posteriormente, como o Estatuto da Criança e do Adolescente, a Lei do Sistema Único da Saúde e a

Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) reiteram a importância dessa participação, legitimando assim o papel da sociedade civil no exercício do controle social.

Posteriormente, a Política Nacional de Assistência Social de 2004, que instituiu o Suas, reiterou a diretriz da Loas no que se refere à participação popular na formulação e no controle das ações, tendo como um dos eixos estruturantes do sistema o controle social, como canal de relação entre Estado e sociedade.

A importância do controle social para a política de assistência social está, assim, bastante fundamentada. Faz-se necessário, no entanto, verificar sua concretude e sua operacionalização em âmbito federal, estadual e municipal, observando sua efetividade com base nos seus principais atores – os conselheiros de assistência social.

A Norma Operacional Básica do Suas/2005, ao apresentar o caráter desse sistema, situa o controle social como uma das dimensões que deve receber “tratamento objetivo no processo de gestão” (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 15), e assinala que “a dinâmica democrática sob controle social prevê a participação da população e da sociedade na formulação e controle das ações em cada esfera de governo” (SILVEIRA, 2007). Logo a seguir, a Norma Operacional Básica destaca novamente como um dos eixos estruturantes da gestão a “valorização da presença do controle social” (SILVEIRA, 2007, p. 16).

Apointa-se como um dos princípios organizativos do Suas o sistema democrático e participativo de gestão e de controle social por meio: a) dos conselhos e das conferências de assistência social realizadas a cada biênio organizadas e sustentadas pela respectiva esfera de governo; b) da “publicização” de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de assistência social; c) de canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; d) mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais; e) conselhos paritários de monitoramento de direitos socioassistenciais; f) conselhos da gestão dos serviços (BRASIL, NOB-SUAS, 2005, p. 16).

Dessa forma, a política pública de assistência social destaca no Suas,

constituído como sistema público não contributivo e descentralizado, a importância da participação popular por via do controle social, desde a formulação até a implementação e avaliação dos programas, projetos e serviços socioassistenciais, incluindo o controle dos recursos financeiros e reconhecendo o caráter deliberativo das decisões advindas dos conselhos, que são mecanismos institucionalizados para a sua efetivação.

O Suas não somente reitera o exercício do controle social sobre a política de assistência social, mas também evidencia a possibilidade de seu exercício mediante outros espaços, além dos já reconhecidos pela Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), os conselhos e conferências. Destaca, ainda, as audiências públicas e outros mecanismos de audiência da sociedade, de usuários e de trabalhadores sociais. E indica, também, formas de subsidiá-lo, por dados e informações concernentes às demandas e necessidades sociais.

Essa concepção sobre controle social contida no Suas, ao incorporar a essa ideia democrática, isto é, do controle social da sociedade sobre o Estado, não elimina a possibilidade de existência da ideia inversa, ou seja, do controle do Estado sobre a sociedade.

A institucionalização dos conselhos criados por lei nas três instâncias públicas (municipal, estadual e federal) no cotidiano das relações de poder evidencia os conflitos e contradições na arena política. Ora marca uma cultura política de troca de favores e personalizada na figura do líder político, ora revela-se sem conquistas e defesa do exercício dos direitos de cidadania.

Os conselhos são instâncias vinculadas ao Poder Executivo e sua estrutura é pertencente ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência social, que lhe dá apoio técnico e administrativo e assegura dotação orçamentária para seu funcionamento. Constituem-se esferas de poder público não estatal, às quais o poder público deve garantir o funcionamento pleno e autônomo e podem ser também importantes meios de democratização.

De tal modo, o estudo é importante e se justifica pela necessidade de uma perspectiva mais crítica e uma avaliação mais detida sobre os conselhos quanto à sua capacidade de controlar o Estado e construir novas tendências democratizantes

na produção das políticas públicas no Brasil e, mais especificamente, nos conselhos de assistência social. Além disso, o grande número de atores envolvidos nesse processo participativo reforça a necessidade de avaliação. Vejamos a seguir.

Na década de 1990, Carvalho (2007), em seus estudos, destacava a proliferação dos conselhos gestores, estimando que acerca de 65% dos municípios brasileiros dispõem de tais organismos paritários, o que significa a existência de algumas dezenas de milhares de conselheiros, esse quantitativo é equivalente aos números de vereadores.

De acordo com Correia (2005), como espaços democráticos da gestão do que é público, os conselhos, apesar de suas contradições e fragilidades, têm sua importância num país como o Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população e em que o público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se crie resistência à redução de políticas sociais, à sua privatização e à sua mercantilização (CORREIA, 2005, p. 41). A esse respeito, o estudo de Campos (2006, p. 1) “suscita este questionamento: é possível a sociedade controlar as ações do governo na área da assistência social?”.

Os conselhos, como um dos mecanismos de controle social, são espaços que refletem conflitos e contradições na arena política. Na relação entre Estado e sociedade, e nas diversas esferas de governo, principalmente em muitos municípios, constatamos que não se conseguiu mudar a qualidade da relação com a sociedade local. Assim, reafirma-se a importância dos mecanismos de participação, mas questionamos a qualidade dessa participação, mediante a despolitização e a ausência de informações sobre a política a serem apropriadas pela população para efetivar o controle social.

Os dilemas na efetivação do controle social passam pela cooptação em defesa de interesses privados e particularistas; o individualismo se contrapondo ao coletivo das demandas e na sua articulação com as demais políticas sociais setoriais; a troca de favores – clientelismo e assistencialismo predominante nas relações entre governo e população; e ausência de uma cultura participativa da

população na esfera pública. Por isso, a importância do conselho nesse processo de democratização das relações de poder é fundamental.

Os conselhos são um dos instrumentos mediante os quais a população, de forma autônoma, pode intervir na gestão das políticas públicas, para, em conjunto com o órgão gestor, formular, monitorar, controlar e deliberar sobre as políticas públicas. Pode constituir espaços de construção de uma nova ordem, capaz de revigorar o sentido autêntico de liberdade, democracia e igualdade social.

Assim, na condição de espaço público, eles devem exercitar a partilha equitativa dos processos decisórios entre as representações das organizações da sociedade civil e do segmento governamental, para que as questões intituladas públicas tenham como referência aquilo que está sendo denominado de interesse público, isto é, o conjunto de necessidades e reivindicações que correspondem aos interesses mais abrangentes de uma coletividade (BIDARRA, 2006, p. 49).

Nessa lógica, os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo. Esses colegiados contribuem para o aprofundamento da relação entre Estado e sociedade, permitindo que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas.

Assim, criados de forma paritária, os conselhos são concebidos como espaços efetivos para o exercício das relações democráticas entre o governo e a sociedade. Fazer fluir essa possibilidade é o grande desafio para a gestão da política de assistência social, orientada para o interesse público comprometido, portanto, com a equidade e a justiça social. Essa questão, no entanto, por sua relevância explicativa da problemática delineada nesta pesquisa tem destaque na segunda parte, quando debateremos, com profundidade, os desafios do controle social pelos conselhos.

Por fim, é importante lembrar que participação requer autonomia e implica aumento do grau de consciência política dos cidadãos, do “empoderamento” popular sobre a autoridade formalmente constituída e o fortalecimento do grau de legitimidade do Poder Público quando este responde às necessidades reais da população.

Sem negar que o Brasil vive, desde 1988, momento que favorece mudanças significativas no campo das práticas democráticas, é importante observar que a participação e o controle social em instâncias paritárias, como é o caso dos conselhos de assistência social, ainda se mostram um desafio complexo. Na prática, a participação política e a representatividade da sociedade muitas vezes se lançam na disputa por uma vaga para assumir a condição de conselheiro, mais preocupado com seus interesses corporativos do que com os proveitos gerais da coletividade. Por outra via, a representação estadual nem sempre é assumida pelos profissionais mais qualificados para essa função e, sendo assim, a participação e o controle social ficam comprometidos.

3 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO ESPAÇOS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL: DELINEANDO O CAMPO DE INVESTIGAÇÃO NO EMPREENDIMENTO AVALIATIVO

3.1 Conselhos no âmbito das políticas públicas como marco na construção da institucionalidade democrática no Brasil contemporâneo

A história registra diversas experiências de conselhos como forma de gestão pública ou de organização de coletivos da sociedade civil, que buscavam romper com a ordem estabelecida centrada na figura do Estado, passando a dar lugar a um processo de negociação entre os envolvidos: o Estado e a sociedade. Os assuntos de interesse coletivo são analisados, discutidos e refletidos, a fim de que se tome uma decisão coletiva. Para Teixeira (s.d., p. 1),

experiências concretas desse tipo de organização, desde a Comuna de Paris, os Conselhos Soviéticos na Rússia, os conselhos operários na Alemanha, Itália e, mais tarde, na Espanha, representaram tentativas de construção de um poder autogerido, bases para a instituição de um novo Estado, articulando a esfera econômica à política, fundamentando-se na revogabilidade dos mandatos, assunção de funções administrativas e em formas de democracia direta.

Essas experiências surgiram em momentos de crise do sistema, não conseguindo, entretanto, institucionalizar-se, a não ser na Iugoslávia, onde os conselhos estavam vinculados a um sistema de planejamento central (GOHN, 1989; WANDERLEY, 1991 apud TEIXEIRA, s.d., p. 1).

No Brasil do século XX, registraram-se diversas experiências de conselhos, cabendo destacar: os conselhos comunitários, criados pelo poder público para mediar suas relações com os movimentos e organizações populares na década de 1970; os conselhos populares, nas décadas de 1970 a 1980, criados por iniciativas da sociedade civil, visando a estabelecer negociação com o poder público, com exercício do controle sobre recursos e instituições. E, como momento privilegiado na institucionalização de conselhos na vida brasileira contemporânea, afirma-se o processo de democratização, deflagrado nas três últimas décadas do século XX, constituindo uma cultura de direitos.

Para adentrar e compreender a formação dessa cultura dos direitos, especificamente na luta pelos direitos sociais na sociedade brasileira, no contexto da democratização e da inserção periférica à nova ordem liberalizante global (CARVALHO, 2006), é imprescindível resgatar a constituição do movimento sanitário no Brasil, a partir do final da década de 1970, em torno da construção de um sistema nacional de saúde, universal, descentralizado e democrático, viabilizando a institucionalização dos Conselhos de Saúde, como referência na perspectiva de compartilhamento de poder governo e sociedade civil.

Cabe destacar que a perspectiva de controle social, como processo político da sociedade em relação ao governo, tem uma relação direta com o processo de redemocratização da sociedade, em meados da década de 1980, a partir de um processo de correlação de forças que apontava para a constituição de um Estado de direito.

Na década de 1980, muitas lutas sociais de caráter democrático conquistaram o seu marco legal no processo de instalação da Constituição. A sociedade organizada mobilizou-se e efetivou conquistas sociais que marcam a história da sociedade brasileira. Em torno de avanços e derrotas, o processo da constituinte permitiu ampliar o Estado no sentido de incorporar interesses das classes populares, por meio da institucionalização dos direitos sociais, materializado nas políticas públicas.

Para Maciel,

“a construção de uma identidade comum, a partir das carências sociais, de certa forma, embasou o esforço em torno da luta pela consolidação de direitos básicos do cidadão, voltados a gravar na nova Constituição Federal os fundamentos de uma moderna cultura social: a cultura dos direitos sociais”. Em sua reflexão, o autor ressalta que a “atual Constituição brasileira, enquanto produto de interesses conflitivos, em decorrência das pressões organizadas de grupos, instituições e segmentos identificados com os interesses populares, trouxe para a esfera legal a consolidação de diversas reivindicações das classes populares” (MACIEL, 2007, p. 8).

Assim, a Constituição Federal de 1988 permitiu viabilizar conquistas importantes, cabendo destacar: a institucionalização da Seguridade Social, articulando Política de Saúde, Política de Previdência e Política de Assistência Social; a instituição do Estatuto da Criança e do Adolescente, da Política Nacional do

Idoso, dentre outros institutos democráticos, um dos quais a garantia do direito da participação popular na proposição, deliberação e controle dessas e de outras políticas públicas.

Outro importante destaque na Constituição Federal de 1988 foi o reconhecimento formal do município como ente da federação: a municipalização. O município foi reconhecido como lugar onde se desenvolve o “viver das pessoas” (JOVCHELOVITCH, 1998). Dessa forma, as políticas sociais municipais deveriam ser orientadas para contemplar a participação dos indivíduos, sujeitos da política, (municipal), assegurando a presença da sociedade local na formulação e execução dessas políticas, com o exercício do controle social (MACIEL, 2007, p. 9).

No conjunto das conquistas democráticas – descentralização/ municipalização e efetiva participação da sociedade na definição e desenvolvimento de políticas públicas –, a Constituição Federal de 1988 viabiliza a institucionalização de um fenômeno relativamente novo no cenário político social brasileiro, que é a formação de conselhos paritários no âmbito dessas políticas, em níveis federal, estadual e municipal, surgidos por força da implantação de leis especiais que regulamentam artigos da Constituição em áreas como saúde, assistência social, proteção à criança e ao adolescente e educação.

Assim, busca-se efetivar o paradigma descentralizado/participativo, instaurado formalmente a partir da Constituição Federal de 1988. Trata-se, portanto, da superação do modelo centralizador/autoritário das políticas sociais, dominante ao longo da história brasileira, particularmente no período da ditadura militar, de 1964 a 1985.

É nesse contexto que emerge a proposição dos conselhos no âmbito das políticas sociais como uma conquista na consolidação da institucionalização democrática.

Os princípios constitucionais de participação, as legislações regulamentadoras das políticas sociais e o processo de descentralização estimularam a implantação de diversos conselhos setoriais nos estados e municípios. De fato, os conselhos de políticas públicas, como instâncias de compartilhamento de poder entre governo e sociedade civil, são criados com o objetivo de promover a participação da sociedade

civil na formulação, avaliação e implementação de políticas públicas em áreas estratégicas de interesse da sociedade.

É preciso considerar que, no seu processo de constituição, nenhuma sociedade civil é imediatamente política (NOGUEIRA apud GUIMARÃES, 2008, p. 29). Sua politização resulta do intenso debate e da disputa hegemônica entre os diferentes grupos acerca das concepções e projeto de sociedade.

Corroborando com essa afirmativa, Bravo (2006) ressalta que a reforma sanitária teve, como uma de suas estratégias, o Sistema Único de Saúde (SUS) e foi fruto de lutas e mobilização dos profissionais de saúde, articulados ao movimento popular. Sua preocupação central era assegurar que o Estado atuasse em função da sociedade, pautando-se na concepção de Estado democrático e de direito, responsável pelas políticas sociais e, por conseguintes pela saúde. E que o controle social por meio de um de seus mecanismos, os conselhos e conferências, foi uma das inovações desse projeto (BRAVO, 2006, p. 78).

As discussões conceituais das reflexões sobre os conselhos no âmbito das políticas públicas impõem-se como objeto de investigação e análise para estudiosos. Especificamente no campo da teoria política, determinados autores passam a ser referência, cabendo destacar: Tatagiba (2005), Avritzer (2012), Dalila Pedrini (2007) e, mais especificamente, Raichelis (2005), Campos (2011) e Bravo (2002).

Para Tatagiba (2005, p. 209), “os conselhos gestores de políticas públicas constituem uma das principais experiências de democracia participativa no Brasil contemporâneo, como experiências que acompanham e particularizam o processo de redemocratização no Brasil”. Assim, os conselhos são espaços públicos, na medida em que se referem ao bem comum, encarnando a perspectiva do coletivo. Segundo a autora, os conselhos representam uma conquista inegável do ponto de vista da construção de uma institucionalidade democrática entre nós. “Sua novidade histórica consiste em apostar na intensificação e na institucionalização do diálogo entre governo e sociedade – em canais públicos e plurais – como condição para uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos” (TATAGIBA, 2005, p. 209).

Tatagiba (2005) ressalta que, como experiências que acompanham e

particularizam o processo de redemocratização no Brasil, os conselhos são também espelhos que refletem as dimensões contraditórias de que se revestem nossas experiências democráticas recentes. Avalia essas novas experiências de gestão como tarefa um tanto desafiadora quanto necessária, principalmente em um contexto atualmente marcado por um forte consenso em torno do ideário “participacionista”. Segundo Avritzer (2012),

os conselhos são uma das instituições mais importantes do Brasil democrático. Eles foram institucionalizados na primeira metade dos anos 1990, com algumas características que se mostraram fundamentais; decisões importantes são tomadas em plenário e quase todos os conselhos têm câmaras técnicas. Essas características deram à sociedade civil importância crucial em algumas decisões de ampliação ou melhoria da inclusão social (AVRITZER, 2012, p. 2).

Ainda reafirmando a importância dos conselhos, Avritzer (2007) diz que

os conselhos têm o papel de estabelecer um processo de co-deliberação sobre diversas políticas públicas, entre elas a assistência social e das políticas de desenvolvimento rural. E que esses conselhos implicaram a mobilização e a construção de uma cidadania mais ativa (AVRITZER, 2007, p. 7).

Para Tatagiba (2002), a constituição dos conselhos aponta para uma vitória na democratização do processo decisório no interior do aparelho estatal. Contudo, segundo a autora, as pesquisas demonstram ser uma tarefa difícil modificar a dinâmica de funcionamentos dos conselhos, onde o Estado ainda é o protagonista central na definição da agenda da política social. Para essa autora, a competência de deliberar é a principal força dos conselhos, sendo capaz de engendrar a democratização das estruturas estatais. A autora defende que essas características transformam os conselhos gestores em arranjos institucionais inéditos”.

Raichelis (1998) reafirma que

a forma consagrada pela Loas de participação da sociedade civil por meio dos conselhos paritários e deliberativos vem reforçar a perspectiva democratizadora da gestão pública no âmbito das políticas sociais. A óptica descentralizadora e participativa, por sua importância estratégica na configuração da política de assistência social, deve ser claramente definida, ainda mais que esses conceitos

e práticas, não sendo unívocos, envolvem conteúdos com significados diversos, dependendo da perspectiva política dos interlocutores (RAICHELIS, 1998, p. 118).

Para Raichelis (1998), a institucionalização dos conselhos – em particular os de assistência social nos planos nacional, estadual e municipal –, no campo das políticas sociais, se organizam em diferentes setores daquelas políticas, significando uma experiência em gestação no que se refere ao desenho de uma nova institucionalidade nas práticas sociais de distintos atores da sociedade civil e do Estado (RAICHELIS, 1998, p. 34).

Pedrini (2007, p. 35) ressalta que

a participação e o controle social são estratégias fundamentais para a construção das políticas públicas. Entretanto, mesmo constituindo conquistas importantes da sociedade civil organizada, os conselhos, por si só, se não estiverem articulados com fóruns e processos mobilizadores de lutas mais amplas, podem burocratizar-se e não alcançar as metas para os quais foram criados (PEDRINI, 2007, p. 35).

Na ótica analítica de Bravo (2002), os conselhos circunscrevem um espaço tenso e contraditório onde se desenvolve ação política dos cidadãos, organizados por meio das associações civis na defesa pela universalização de direitos sociais. Nesse sentido, compreende-se que os conselhos são, ao mesmo tempo, locais de conflito, dissenso e confronto, mas também de construção de consensos e acordos, por meio da negociação e do convencimento.

Para Raichelis (2005),

o desafio atual consiste no aprofundamento do debate acerca do significado dos conselhos e das potencialidades desse mecanismo para fazer avançar a gestão democrática no campo das políticas públicas. Na ótica da autora, os Conselhos não são o único conduto de controle social no âmbito das políticas públicas. Isto porque sua efetividade depende de associação a outras formas e forças políticas capazes de potencializar-lhes a ação. Não se trata, também, de afirmar a prática conselhistas como panacéia para o enfrentamento de todas as dificuldades decorrentes do aprofundamento dos processos democráticos, o que exige, com certeza, outras mediações políticas. Mesmo assim, reafirma ser inegável a importância da criação de conselhos institucionais no campo das políticas sociais, como

expressão da conquista da sociedade civil organizada de novos espaços de participação social e exercício da cidadania (RAICHELIS, 2005, p. 132).

Campos (2003, p. 112) ressalta que “o conselho é concebido como espaço efetivo para o exercício de relações democráticas entre governo e a sociedade civil e espaço privilegiado para o debate dos interesses em disputa”.

Assim, com base na Constituição Federal de 1988, os conselhos são instituídos por leis específicas, que dispõem sobre a participação da sociedade, a sua estruturação, as conferências e a destinação dos recursos financeiros para áreas específicas de políticas públicas. Nessa perspectiva da participação popular, os conselheiros devem atuar em parceria nas três esferas de governo, com gestores, com os tribunais de contas e com as casas legislativas. É fundamental que sejam respeitadas a independência e autonomia dos conselhos a assumirem atribuições de instância deliberativa, consultiva, normativa e de controle social das políticas públicas.

3.2 Os Conselhos de Assistência Social como espaços de participação democrática: o desafio do exercício do controle social

A assistência social, ao compor o tripé da seguridade social brasileira, inscreve-se como direito social e incorpora objetivos como a universalidade e o caráter democrático (artigo 194 da CF/88). A partir desse reconhecimento legal, a assistência social passa a compor o sistema de seguridade na condição de política não contributiva, conferindo destaque à participação popular e ao poder local.

Historicamente, no Brasil, a reestruturação da política de assistência social como sistema descentralizado e participativo, tem como referência a promulgação da Constituição Federal de 1988, a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS, 1993), Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004) e Norma Operacional Básica de Assistência Social (NOB/SUAS, 2012).

A proposição de controle social no âmbito do processo de participação foi amplamente discutida no cenário democrático das duas últimas décadas do século XX, na perspectiva de constituição do sistema de seguridade social. É questão

central neste estudo por sua vinculação com a atuação dos conselhos, mais precisamente por se constituir uma das funções primordiais dos conselhos de assistência social.

A noção de controle social no campo da construção democrática envolve a capacidade que a sociedade conquistou para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da coletividade.

O controle social, estabelecido pela Loas (artigo. 5º, inciso II), é entendido como instrumento de concretização da participação popular no processo de gestão político-administrativa financeira e técnico operativa, de natureza democrática e descentralizada (BRASIL, Loas, 1993).

O controle social concretiza-se por meio de um duplo movimento: envolvimento e participação popular e o compromisso do Estado com a criação e o fortalecimento de mecanismos operacionais e instâncias representativas na territorialidade nacional.

A Política de Assistência Social – foco deste estudo – trabalha a criação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, a envolver a relação democrática entre o Estado e a sociedade civil organizada, numa dinâmica paritária de duplo movimento, formalmente constituída sob os princípios da democracia.

A organização do campo socioassistencial, com base nos princípios de descentralização e participação popular na formulação e controle social da política de assistência social, constitui-se em uma das mais profundas inovações assumidas e sistematizadas pela Loas. Esses princípios são inscritos, portanto, no contexto da consolidação da democracia brasileira, visto que a organização político-institucional da assistência social, sob sua égide, constitui um embrião de organização democrática e participativa na conquista da cidadania daquele contingente populacional produzido socialmente como sobranje, excluído do acesso a direitos.

Na relação entre Estado e sociedade, na perspectiva da viabilização dos mecanismos de participação e controle de que a sociedade dispõe para conferir visibilidade ao processo de consolidação da assistência social como campo de afirmação e ampliação dos direitos sociais, os conselhos de assistência social foram instituídos pela Loas, em seu artigo 17, como instâncias colegiadas de gestão

democrática e participativa da Política de Assistência Social, constituindo em espaços privilegiados de representação da sociedade política e da sociedade civil na definição e no controle social dessa política.

Para Martins e Paiva (2003, p. 56), os conselhos de assistência social devem ser entendidos como espaços de participação e controle democráticos, não podendo, pois, ser confundidos como instâncias governamentais e nem assumir a função de executor da política socioassistencial, em substituição à competência governamental. Como um espaço político por natureza, a congregar representação de interesses diversos e, às vezes, antagônicos, eles se constituem uma arena de discussão, negociação e conflito, devendo preservar seu papel de instância autônoma, propositora, fiscalizadora, controladora e reivindicadora.

Silveira (2011, p. 2) circunscreve os Conselhos de Assistência Social como lugar, por excelência, do protagonismo dos conselheiros. Destacamos como atribuições precípuas no âmbito da construção da política: influenciar as agendas governamentais, apontando prioridades; fiscalizar e acompanhar a gestão dos recursos financeiros, materiais e humanos; acompanhar e avaliar a observância dos objetivos e das metas dos planos de assistência; fortalecer os fóruns de assistência para gerar mais participação democrática, visando à garantia dos direitos socioassistenciais; propor e exigir uma política de capacitação para usuários, trabalhadores, gestores e entidades. Enfim, os Conselhos de Assistência Social, segundo a autora, são fiadores do controle social, zelando pela política, organizando as conferências, constituindo canal de informação e aprovando os Planos de Assistência Social e os Relatórios Anuais de Gestão.

A Loas instituiu o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) como órgão máximo de deliberação da política de assistência social no Brasil. Nessa condição, delegou-lhe a competência de convocar a Conferência Nacional de Assistência Social como instância privilegiada de participação popular e controle social da Política Nacional de Assistência Social. Ao mesmo tempo, delegou aos estados, Distrito Federal e municípios a responsabilidade de instituir seus respectivos Conselhos de Assistência Social.

Assim, os Conselhos Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais são instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo da

Assistência Social, regulamentados na PNAS/2004 na forma do Suas. O CNAS, instituído pela Loas, e os conselhos das demais esferas, tratados na referida lei e instituídos por legislação específica, têm caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. São vinculados ao Poder Executivo e a sua estrutura pertence ao órgão da Administração Pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social, que lhes dá apoio administrativo, assegurando dotação orçamentária para seu funcionamento.

É importante e decisivo que, nessa vinculação dos Conselhos de Assistência Social, como órgão de administração pública, se mantenha a perspectiva de independência e autonomia dos conselhos. De fato, é esse um dos pontos de tensionamentos na atuação dos Conselhos de Assistência Social, na medida em que parece predominar como tendência, a subordinação dos referidos conselhos ao Executivo nas diferentes esferas.

Ao longo das últimas três décadas, na dinâmica da conquista democrática no Brasil contemporâneo, os conselhos paritários, conferências e fóruns constituem espaços, por excelência, de exercício do controle no âmbito das políticas públicas. De fato, são espaços de participação democrática, com diferentes configurações, permitindo captar, identificar, organizar anseios e demandas de grupos e segmentos sociais diferentes, viabilizando mecanismos e estratégias de exercício do controle permanente da sociedade sobre os governantes.

Falar de controle social no campo da política de assistência social pressupõe compreender sua dinâmica em via de mão dupla: os conselhos são formalmente constituídos de modo paritário, com representação do Estado e da sociedade. A gestão da política, por sua vez, não começa nem termina entre os muros das instituições públicas. É cada vez mais comum o repasse de recursos do Tesouro estadual para a manutenção de entidades não governamentais e para a execução de programas e projetos de assistência social por tais entidades.

Nesse panorama, quem controla quem? Se os conselheiros da sociedade civil descuidam e não efetivam o devido controle social da ação do Estado, o controle social do Estado sobre entidades “prestadoras de serviços” da sociedade civil constitui uma questão complexa, um desafio no âmbito da Política de Assistência Social e sua rede socioassistencial.

Estudos de Campos (2011, p. 98) sugerem que “algumas entidades foram constituídas para o desempenho de ações estritamente filantrópicas”. Tais iniciativas não se ocupam em questionar a causa das desigualdades sociais e, por mais nobres que sejam as causas que abraçam, não incluem em suas agendas a defesa da justiça social e dos direitos de cidadania. Entre tais entidades, “há aquelas concebidas para atender aos interesses de seus idealizadores ou patrono [...] Esse campo filantrópico é, paradoxalmente, também espaço para práticas que contrariam o interesse público” (CAMPOS, 2011, p. 98).

É no próprio contexto social onde os conselhos estão inseridos que outros atores sociais determinam, mesmo sem a participação direta ativa, tomam decisões, falam em nome da democracia e que as práticas parecem atravessar as experiências contemporâneas mais evidentes de exclusão, pobreza, uso indevido de dinheiro público, autoritarismo, paternalismo, entre outras práticas que não correspondem aos anseios democráticos. Negam, por essa via, que a participação popular nas decisões compartilhadas seria o caminho mais fecundo para o exercício da cidadania. O que se tem na prática é que a representação nem sempre alcança a noção democrática que resguarda o direito do seu representado.

3.3 O trabalho institucional no âmbito do estado do Ceará para a criação e institucionalização dos Conselhos de Assistência Social

A Lei Orgânica de Assistência Social (Loas), sancionada em 7 de dezembro de 1993, estabelece o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, constituído pelas entidades e organizações de assistência social e por um conjunto de instâncias deliberativas. Nesse sentido, a Loas define que a assistência social deve ser realizada por meio de um conjunto de ações de iniciativa pública e da sociedade, incorporando a participação da sociedade civil na formulação, implementação e gestão da política pública e o exercício do controle social.

O Ceará, em um processo de antecipação do ajuste neoliberal, estava fortemente influenciado pela adoção de políticas de restrições da intervenção do Estado. Com a eleição de Tasso Jereissati em 1986 para governador, o estado passava, então, por um reordenamento administrativo, onde eram implementadas

propostas na perspectiva de minimização do espaço estatal, cumprindo destacar: diminuir a máquina pública; terceirizar serviços; e transferir programas e encargos para os municípios, ONGs e sociedade civil. É o ciclo da história política cearense denominada “Governo das Mudanças”, que adentra na década de 1990, tendo Tasso Jereissati à frente do Governo do Ceará.

Esse era um momento de grandes desafios para o processo democrático no cenário cearense, onde, desde meados dos anos 1980, vivia-se a lógica do ajuste neoliberal que se afirma no país no início da década de 1990 com Fernando Collor de Melo, consolidando-se com Fernando Henrique Cardoso. Assim, é nesse contexto que se impõe a exigência de implementar a assistência social como política pública, viabilizando a Loas e o Sistema Descentralizado e Participativo da referida política no estado do Ceará.

Nesse sentido, técnicos vinculados aos órgãos executores de programas assistenciais na primeira metade da década de 1990, se organizam em uma articulação institucional. Adentrando no campo investigativo, entrevistamos cinco profissionais de referência no processo de descentralização e criação dos conselhos da política de assistência social no Estado do Ceará, vinculados à então LBA e à então Secretaria de Ação Social (SAS), atualmente STDS, alguns deles hoje aposentados e outros na ativa.

Desse modo, sob o ponto de vista desses técnicos, buscamos resgatar e refletir o movimento institucional da criação legal de espaços institucionais que garantissem o compartilhamento governo-sociedade civil na implementação da Política de Assistência Social⁷ e a participação da sociedade civil organizada na fiscalização direta do Executivo municipal na implementação da Política de Assistência Social.

Assim, tais sujeitos da pesquisa analisaram o processo da estruturação institucional da política de assistência social na efetivação dos mecanismos para a descentralização; criação dos conselhos e fundos; elaboração dos planos municipais e (da) criação das secretarias municipais ou órgãos afins. As falas que se referem

⁷ Neste esforço avaliativo de trabalhar o discurso dos profissionais entrevistados, sublinhamos, em suas falas, aspectos que consideramos relevantes a abrir vias de reflexão e discussão.

remontam às origens desse processo institucional que viabilizou a criação dos Conselhos de Assistência Social no território cearense:

[...] com a aprovação da Loas e partindo da premissa de que a democratização da informação do conhecimento era imprescindível para a consolidação da referida lei junto a população, foi constituída uma Comissão Interinstitucional sob a responsabilidade da LBA, composta por Secretaria de Ação Social (SAS), Fundação da Ação Social (FAS), Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) e Associação das Primeiras-Damas Municipais do Ceará (APDMCE), cujo objetivo fundamental era divulgar e preparar a população para a implementação da Loas. No primeiro momento, foi realizado o “Seminário Subsídios para Formulação da Política Nacional de Assistência Social”, onde foram obtidos dados para elaboração do documento base para o Seminário da Política de Assistência Social. [...] Essa parceria foi fundamental para divulgação e implantação da Loas, por parte do Estado, que ofereceu apoio técnico, político e logístico (Entrevistado 1).

[...] A Loas veio realmente delinear/regulamentar como tudo deveria ser feito. Então, a gente já passou para discutir sobre a Loas e, ao mesmo tempo, já discutindo a estruturação dos conselhos, como deveriam ser formados, como se daria a participação da população, contendo pessoas organizadas. [...] Quando começamos o “Capacitar para Descentralizar”⁸, muitos conselhos já estavam formados em alguns municípios e em outros não. E os conselhos formados de cima para baixo. Quando você observa a formação dos conselhos na área da saúde, tinha todo um movimento da Reforma Sanitária, que trabalhou muito essa questão do controle social, de acompanhar a formulação da política, o que não aconteceu no caso da assistência. Todo esse trabalho de formação e estruturação de conselhos já foi com a política aprovada e elaborada, não teve nenhum trabalho anterior de luta para fazer a assistência social como uma política de direito (Entrevistado 4).

Cabe esclarecer que, no âmbito da articulação institucional Pró-Loas, cabia a coordenação dessa articulação à Secretaria de Ação Social (SAS). Essa Secretaria foi criada, por meio da Lei Nº 11.306, de 1º de abril de 1987, com o objetivo de

⁸ Projeto Capacitar para Descentralizar, de preparação para implementação da Política de Assistência Social, que, posteriormente, será abordado neste capítulo.

coordenar todas as ações da área social, tendo a ela vinculadas a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará (Funesce), a Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza (Proafa) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará (Febemce).

Em outubro do mesmo ano, a Coordenadoria Estadual da Defesa Civil passou a integrar a estrutura organizacional da SAS. Assim, houve a incorporação pela secretaria dos programas da área assistencial dirigidos às crianças, aos idosos, às pessoas com deficiência e a outros grupos em situação de vulnerabilidade social, com abrangência tanto na capital como no interior do Estado⁹.

Segundo relatos dos técnicos da então SAS, a junção de vários órgãos sob a coordenação de uma só secretaria estadual não conseguiu promover a devida e necessária integração das ações e dos programas assistenciais, pois cada órgão e cada município continuavam tendo autonomia para propor e executar as ações que achassem convenientes. Ademais, mudanças de gestores, em decorrência dos pleitos eleitorais, provocavam fragmentação, descontinuidades das ações e mudanças de equipes técnicas, gerando perdas de recursos humanos, técnicos e materiais.

Em 1994, a Secretaria de Ação Social, em parceria com a então LBA, elaboram um processo de capacitação, com o objetivo de divulgar a Loas e contribuir para sua implementação nos municípios. Foram realizados encontros regionais, municipais, destinados a técnicos, gestores municipais e conselheiros.

Nesse contexto, o Secretário da Ação Social, ao retornar de encontros em Brasília, definiu a exigência de acelerar no estado o processo de discussão da Loas. Tal direcionamento pautava-se na determinação, em nível federal, de que, a partir de janeiro de 1996, o município que não tivesse instalado o seu Conselho de Assistência Social e Fundo da Assistência Social, respectivamente, não teria acesso aos recursos federais da área.

Essa formação de conselhos e instalação de fundos deveria ser precedida por um amplo processo de discussão em nível municipal e estadual, visando à

⁹ Documento no site da Setas – dezembro de 2001.

preparação e realização da I Conferência Nacional de Assistência Social. Devido à celeridade do processo, o tempo disponível de discussão inviabilizava a realização das conferências municipais, e mesmo das regionais, acarretando apenas a realização da Conferência Estadual, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social. Assim, sinaliza um sujeito da pesquisa:

o ano de 1995 foi o marco referencial do processo de descentralização da assistência social no nosso estado, quando foi deflagrado intenso processo de difusão dos instrumentos operacionais básicos da Loas. [...] surge, depois, o Projeto Capacitar para Descentralizar, em 1997, no intuito de propiciar aos 184 municípios, além de capacitação, possibilitar gradualmente a descentralização da política administrativa da assistência social. [...] o projeto abraçava a ideia de que não poderíamos transferir responsabilidades, competências, sem que houvesse condições propícias, um espaço e lócus apropriado, com autonomia, mas também com recursos específicos e principalmente com pessoal qualificado para a gestão dos programas, serviços e ações públicas, notadamente da assistência social. Nesse contexto, o projeto, frente à incontestável fragilidade dos municípios para operacionalização da política de assistência social, parte para uma ação inovadora e continuada de capacitação e assessoramento que envolvia não só os gestores, mas também técnicos e conselheiros, pois já se entendia o importante papel do controle social (Entrevistado 2).

Em uma perspectiva crítica sobre as dificuldades no processo da descentralização da política de assistência social no estado, assim avalia um profissional, sujeito no processo de investigação:

[...] Acho que até para muitos trabalhadores da área da assistência social foi uma surpresa quando surgiu a política, sendo reconhecida na Constituição como uma política pública, dever do Estado e direito do cidadão. A grande dificuldade foi essa, a falta de compreensão da assistência social como política em todos os níveis. Nós, profissionais, trabalhávamos a assistência como ação, mas nunca na perspectiva de direito. Muitas atividades que não eram de assistência social estavam na assistência, que envolvia muito a política do trabalho, da saúde. Tanto que muitas dessas atividades foram

retiradas e colocadas em outras políticas, a exemplo das creches, que são entendidas como uma modalidade da educação e não serviço socioassistencial, bem como a formação e capacitação de trabalhadores, que hoje está na política do trabalho. [...] No caso dos gestores, o interesse era transferência dos recursos, e não na compreensão de efetivas ações a partir das necessidades e interesses da população. No caso da descentralização, é uma questão eminentemente política, porque a própria compreensão da autonomia de decisão da população do que necessita. E a gente sabe que não é assim, pois é mais o atendimento de interesses do que das necessidades da população (Entrevistado 4).

Em 1997, inicia-se o Projeto Capacitar para Descentralizar, cujas diretrizes voltavam-se para o cumprimento do artigo 30 da Lei Orgânica da Assistência Social, no sentido de implementar os três mecanismos operacionais previstos pela lei: conselhos, fundos e plano de assistência social em todos os municípios cearenses, garantindo desse modo o repasse dos recursos federais.

Esse projeto foi decisivo para dar execução ao Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social no Ceará. Um sujeito da pesquisa, em seu discurso, bem explicita a sua importância:

[...] Esse projeto teve papel fundante na institucionalização da política da assistência social. Frente às novas exigências legais, os municípios tinham que habilitar-se à gestão, exigindo do Estado que agilizasse procedimentos necessários a esse novo modelo de gestão, a reconstrução de poder público no sentido de investir nessa capacitação que propiciasse a descentralização (Entrevistado 2).

Na definição das estratégias de comunicação, surgiu a proposta de publicação da Revista Mandacaru¹⁰, que circulou com edição especial sobre a Loas, dedicada exclusivamente ao tema da política pública de assistência social. A edição foi pensada para servir como material de referência básica para os municípios no processo de discussão e implementação da referida lei. Nessa edição, foi assumida

¹⁰ Revista mensal da Associação dos Municípios do Estado do Ceará (Amece) – Edição Especial – Gratuita – setembro de 1995.

pelos técnicos da SAS e LBA uma programação a ser desenvolvida ao longo da segunda metade da década de 1990, com o propósito de criar os conselhos e fundos de assistência social e elaborar o plano de assistência social nos municípios cearenses. A proposição era no sentido de desenvolver um trabalho de cunho organizativo e educativo na área da política, reforçando que a assistência social – como política pública a demandar a participação popular e financiada pelo poder público, conforme a Constituição Federal de 1988 – deveria ser submetida ao controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social (AMECE, 1995).

Os municípios tinham que habilitar-se à gestão, exigindo do Estado que agilizasse procedimentos necessários a esse novo modelo de gestão pública. Para tanto, impunha-se a necessidade de reconstrução do poder público, no sentido de investir nessas capacitações que propiciassem a descentralização. Esse era o espírito que animava o Projeto Capacitar para Descentralizar, tendo como foco a consolidação das responsabilidades de cada ente federado, com autonomia, mas também com garantia de recursos específicos e, principalmente, com pessoal qualificado para assumir programas, projetos e serviços no campo da assistência social.

Num exercício de memória, um sujeito da pesquisa assim resgata o processo no âmbito do Projeto Capacitar para Descentralizar:

o projeto utilizou como recursos pedagógicos a realização de oficinas participativas, junto aos 184 municípios, com conteúdo programático construído pela equipe técnica da Secretaria de Ação Social e Fundação da Ação Social. Após a realização das etapas de capacitação nos vários encontros efetivados, foram realizadas avaliações [cujos registros encontram-se devidamente arquivados na STDS], que apontaram como principais dificuldades no tocante a sua execução: o tempo insuficiente, a falta de divulgação e a falta apoio logístico de alguns municípios. Quanto aos aspectos facilitadores, registraram o excelente material didático disponibilizado, os instrutores e as próprias temáticas(Entrevistado 2).

Na sua avaliação desse momento histórico, afirma:

o projeto teve papel fundamental no Ceará na institucionalização da política, contribuindo no processo da descentralização, na medida em que atuou no assessoramento aos municípios, priorizou municípios que apresentavam maior dificuldade; desenvolveu programas de qualificação de recursos humanos, envolvendo o aperfeiçoamento ou melhoria da capacidade gestora; organizou sistemas municipais; apoiou na criação e implementação dos conselhos municipais, em suma, assumiu amplo significado nos avanços alcançados na implementação da assistência social no estado, como também, na própria construção e gestão do Suas na atualidade (Entrevistado 2).

Em todo o processo de discussão e mobilização na implementação da política de assistência social no Ceará, buscou-se viabilizar os mecanismos legais exigidos para a instituição do sistema descentralizado e participativo. E, nas reuniões e fóruns que tinham como objetivo a discussão sobre a implantação dessa política, a participação popular como conquista sempre foi o eixo norteador das discussões.

A partir das reuniões e fóruns que tiveram como principais objetivos a discussão sobre a implementação da Loas nos municípios, conferia-se especial destaque para a estruturação, composição e dinâmica de funcionamento dos conselhos. A formação de comissões em sedes, distritos e localidades dos municípios era orientada para discutir a elaboração das propostas de leis de criação dos conselhos e fundos e, posteriormente, a elaboração dos planos municipais de assistência social.

Assim, a descentralização política e administrativa – fundamental para implementação da assistência social como política pública e participativa no Estado do Ceará –, foi se construindo em meio a muitos desafios. Avaliando esse processo de descentralização, sujeitos que o vivenciaram, na condição de técnicos da ex-LBA e SAS, destacam como elementos dificultadores do processo:

enfrentamos inúmeras dificuldades, apresentadas e vivenciadas no decorrer da implantação da descentralização nos municípios, tais como: a heterogeneidade dos municípios quanto ao estágio em que se encontravam na forma de organização e conhecimento da política de assistência social – no caso do Ceará, onde os municípios, na sua maioria, não dispõem de recursos financeiros, materiais e até

peessoas qualificadas para desenvolver o trabalho, exigiu da equipe técnica uma atuação sistemática. Paralelamente, outro grande obstáculo era o de romper a própria cultura assistencialista e clientelista, tanto por parte dos projetos existentes, como dos usuários; outro obstáculo era a própria desmotivação de grande parte dos municípios para implementação de novo processo, até porque eles estavam mais preocupados com as mudanças que vinham ocorrendo no sistema fiscal brasileiro à época. E, mesmo com todos os treinamentos e divulgação da política de assistência social, a população usuária não se mostrava interessada e engajada no trabalho. Não havia entusiasmo nem por parte destes, como também dos operadores da política. E outro desafio era a ausência de uma rede de serviços para fazer frente à política de assistência social, total falta de estrutura básica para desenvolver o novo processo. [...] Por último, colocaria o desinteresse e descrença por parte de alguns técnicos com relação à política de assistência social, e muitos assistentes sociais (LBA e CBIA) buscaram trabalho em outras áreas (Entrevistado 1).

[...] a falta de sensibilização de alguns gestores municipais, quanto ao desenvolvimento da assistência social como política, extrapolando o caráter emergencial, da improvisação e do assistencialismo; ausência de municípios nos seminários, encontros regionais, conferências, que tratavam das temáticas pertinentes a Loas; o ranço do primeiro-damismo, ainda entranhado nas ações executadas; a falta de clareza quanto às responsabilidades e competências do poder público estadual e municipal; confusão de concepções entre descentralização, municipalização e prefeiturização da assistência social, trazendo mais encargos ao município; a formação das equipes técnicas municipais em sistema de rodízio para redução dos custos; a proliferação dos conselhos com a escolha de conselheiros despreparados para o exercício do controle social; a falta de definição de recursos financeiros e ausência de chefias habilitadas para o execução do trabalho; a dicotomia entre o modelo centralizador, surgindo em seu lugar uma moderna gestão, que exigia modelos flexíveis e participativos, envolvendo negociações, participação dos usuários e demais interlocutores nas diversas ações e demandas pela política de assistência social; despreparo de OGs e ONGs para a prestação de serviços; processo eleitoral com mudanças de gestão, desmantelando a máquina administrativa, sinalizando a necessidade de sensibilização e retomada do processo junto aos gestores; ausência de uma política estadual com base nas prioridades definidas nos planos municipais; ausência de critérios no âmbito municipal e estadual quanto ao repasse dos recursos financeiros; a falta de fortalecimento da equipe estadual para o assessoramento à

implantação e implementação do sistema descentralizado com foco nas organizações governamentais, não governamentais, conselhos estadual e municipal; ausência de instrumentos voltados ao controle de fiscalização dos recursos repassados via Fundo Nacional e Estadual de Assistência Social (Entrevistado 3).

[...] o que dificultou o processo de implantação e descentralização da política de assistência social no Estado foi que o processo de estruturação foi formulado a partir de um receituário, acarretando entraves por não considerar a participação, poder de influenciar nas decisões da sociedade no sistema descentralizado e participativo da política de assistência social, por ter sido feito de cima para baixo. Os municípios não sabiam nem o que era Loas. Contando na época com um modelo de uma assistência que já existia, como política de fato, com ações já desenvolvidas, de forma fragmentada, paternalista e clientelista. [...] a forma como foram encaminhados esses percursos da descentralização foi através do contato com os gestores e isso dificultou muito. Acho que não atingiu os anseios de conhecimento, pois o conhecimento que eles tinham era apenas de como a política era realizada (Entrevistado 4).

[...] na época do Projeto Capacitar para Descentralizar, os técnicos contavam com uma assessoria jurídica da SAS, para construir junto com os municípios os organogramas das secretarias municipais. [...] e desde essa época o processo foi falho, porque a gente ficou só na discussão de organograma. Sentava com os municípios, para ver funções, coordenadorias, papel de coordenador, chegou até ensaiar alguma coisa dessa natureza (Entrevistado 5).

Ainda consideramos como agravante ao processo de implantação dos conselhos a forma com foram elaboradas as propostas de leis, comuns à criação dos conselhos e fundos municipais de assistência social. Por se tratar de um processo novo, muitas foram copiadas por outros municípios, com as representações equivocadas dos governos federal e estadual. E essa proposta de lei, a ser enviada ao Legislativo pelo Executivo, encontrava resistência do Legislativo: os vereadores não queriam aprová-la, justificando que a Câmara deveria ter assento nos conselhos, sob pena da não aprovação da iniciativa do Executivo.

Para tanto, foi necessário que os técnicos da Secretaria de Ação Social do Estado participassem de sessões nas Câmaras Municipais para discutir e informar

sobre a Loas e o porquê da criação dos conselhos e dos fundos municipais de assistência social.

Assim, no período de 1994 a 1999, foram criados os 184 conselhos e fundos e elaborados os planos municipais de assistência social no estado do Ceará, buscando, em meio às inúmeras dificuldades, gerar uma nova cultura participativa que apontava para novos temas na agenda pública e para a conquista de novos espaços. De fato, o cidadão tem assegurado o direito à participação no processo de tomada de decisões e também no acompanhamento das políticas públicas.

Elencamos as dificuldades encontradas pela equipe da Secretaria de Ação Social no processo da descentralização nos municípios do estado do Ceará: falta de sensibilização de alguns gestores municipais para entender o processo de implantação da política de assistência social como política pública; falta de compreensão acerca do processo de construção e da gestão democrática da política de assistência social; ausência de debates estratégicos dos entes federados na implantação da política de assistência social; a prática do “primeiro-damismo”; a centralidade do poder público; fragilidades nas estruturas de gestão, refletindo no processo de implantação da política, aliada à configuração das dinâmicas da cultura política local.

Assim, é preciso considerar a natureza da participação que foi conquistada via conselhos, participação na formulação, nas decisões e no controle social no desenvolvimento das políticas sociais. É esse um ponto central considerando a própria versão neoliberal de participação, no sentido do repasse da responsabilidade com as políticas sociais do Estado para a sociedade civil.

Para Gohn (2001), o debate sobre os conselhos como instrumento de exercício da democracia está presente entre setores liberais e da esquerda em seus diferentes matizes. A diferença é que, pelos liberais, eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaborações, e pela esquerda como via ou possibilidades de mudanças sociais no sentido de democratização das relações de poder (GOHN apud BRAVO, 2006, p. 85).

E avançando na reflexão da conquista dessa participação da sociedade civil nas políticas sociais via conselhos de assistência social, outra dimensão essencial é

a questão da autonomia da própria sociedade civil na escolha dos representantes de entidades indicados por seus pares.

Dos 184 municípios cearenses, selecionamos, para efeito desta pesquisa, os seguintes conselhos: Conselho Municipal de Fortaleza, por se tratar de uma experiência vivenciada no contexto da capital do estado, além de considerar seu modelo de gestão plena¹¹ e o Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte, o que nos viabiliza analisar o outro extremo em termos de realidade local por se tratar de um município de pequeno porte com modelo de gestão básica¹² onde os procedimentos operacionais assumem proporções diferenciadas. E, como outro espaço de investigação/esclarecimento, o Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas-CE), por ser um órgão de interlocução entre o Conselho Nacional de Assistência Social e os Conselhos Municipais de Assistência Social e de prestar assessoramento aos conselhos municipais.

3.4 Conselhos de Assistência Social como campo investigativo: um olhar sobre o Conselho Estadual de Assistência Social, Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza e Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte

O Conselho Estadual de Assistência Social e os Conselhos Municipais de Assistência Social de Fortaleza e de Horizonte são, no âmbito desta pesquisa, o “campus” onde pretendemos fazer fluir a teoria em sua relação com o processo empírico. A realidade desses espaços é trazida pelos atores sociais que, em suas distintas inserções, concorrem para movimentos, ora de avanços, ora de retrocesso, apontando limites e desafios.

¹¹ Gestão Plena é o nível em que o município tem a gestão total das ações de assistência social e a responsabilidade de proteger as situações de violação de direitos ocorridas em seu município.

¹² Gestão Básica é o nível em que o município assume a gestão da proteção social básica na assistência social, sendo responsável por prevenir situações de risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Os serviços de proteção social básica serão coordenados e organizados pelo Centro de Referência da Assistência Social (Cras), unidade pública estatal de cada município e “porta de entrada” da política pública de assistência social. A execução cabe diretamente ao Cras, ou indiretamente às organizações não governamentais (ONGs) de assistência social.

Em verdade, os conselhos são espaços onde diferentes atores sociais trazem para o campo dos conflitos, das negociações ou dos consensos suas próprias noções e valores, seus interesses, seus ideais políticos, suas indignações ou mesmo sua indiferença ao que está posto. É mister considerar a concepção do conselheiro, que assume ou não o papel cabível a si na dinâmica organizacional, ideológica e funcional do Conselho de Assistência Social.

Cabe, como exigência avaliativa, contextualizar os percursos de cada conselho em estudo, configurando determinados elementos que nos revelam dimensões de sua história. Nesse sentido, é necessário destacar a dificuldade que enfrentamos na pesquisa documental pela ausência de registro sistemático de informações-chave sobre o percurso histórico dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Fortaleza e Horizonte.

Tal dificuldade impôs um exaustivo trabalho de consulta em caixas de documentos, como no caso dos CMAS de Fortaleza, ou nos livros de registros de algumas atas, feitos de forma restrita, limitada e com muitas omissões de atas, como no caso do Conselho Municipal de Horizonte. Segundo informações da atual vice-presidente do Conselho de Horizonte, ocorreu um roubo nas dependências da Prefeitura Municipal de Horizonte, no local onde estavam arquivados os documentos dentre esses os CMAS, que foram no rol dos documentos desaparecidos, ou foram destruídos em um incêndio ocorrido no mesmo local.

Mesmo com esse nosso processo de produção de informações, não conseguimos realizar o mapeamento dos percursos históricos dos dois conselhos municipais, pela falta de informações disponíveis.

3.4.1 Conselho Estadual de Assistência Social

O Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas-CE) foi instituído pela Lei N° 12.531, de 21 de dezembro de 1995, em consonância com a Lei Federal N° 8.742, de 7 de dezembro de 1993, e ao longo de sua trajetória foi atendendo aos novos ditames da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), NOB/Suas e NOB/RH/Suas. A lei de criação sofreu a primeira alteração por meio da N° 13.992, de 6 de novembro de 2007, e, por último, foi alterada pela Lei N° 14.279, de 23 de

dezembro de 2008. O Ceas-CE foi criado para atender as reconfigurações da política, com composição paritária entre governo e sociedade civil, de caráter deliberativo e com finalidade de exercer o controle social da política de assistência social em âmbito estadual.

O Ceas-CE encontra-se vinculado à Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), sendo de responsabilidade desta prover as condições necessárias à manutenção dessa instância de deliberação com o intuito de os conselheiros realizarem as suas competências.

A partir do ano de 2008 o Ceas-CE teve seu Regimento Interno alterado em sua composição, sendo hoje composto por 36 membros titulares e respectivos suplentes, sendo 18 representantes governamentais – Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS), Secretaria de Educação (Seduc), Secretaria da Saúde (Sesa), Secretaria de Ciência, Tecnologia e Ensino Superior (Secitece), Casa Civil, Secretaria de Segurança Pública e Defesa Social (SSPDS), Secretaria de Planejamento e Gestão (Seplag) e Secretaria das Cidades – e 18 representações da sociedade civil de entidades e organizações de assistência social, trabalhadores de assistência social e usuários atendidos nos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, contando hoje com a seguinte composição: Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia (Febecc), Associação Cearense Pró-Idosos (Acepi). Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), Sociedade para o Bem-Estar da Família (Sobef), Serviço Social do Comércio (Sesc), Associação dos Moradores do Planalto Caucaia (Amplac), Conselho Regional de Serviço Social (Cress – 3ª região), Associação dos Servidores da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (ASSTDS), Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional (Crefito 6º REGIÃO), Sindicatos dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará (Sasec), Conselho Regional de Psicologia (CRP-11), Associação Cearense de Terapeutas Ocupacionais, Cras do Município de Caucaia, NUPP/Cras do Bom Jardim do Município de Fortaleza, NUPP/Cras do Serviluz do Município de Fortaleza, PABI/Cras do Pirambu do Município de Fortaleza, Projovem do Município de Beberibe e Cras do Município de Ibicuitinga.

A paridade entre governo e sociedade civil no Ceas-CE encontra-se em consonância com as diretrizes da Loas e está de acordo com os fundamentos da

democracia deliberativa.

O Ceas-CE tem por missão deliberar, normatizar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a execução da Política Estadual de Assistência Social, exercendo o controle social, zelando pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social (Suas) no estado do Ceará. É uma instância reconhecida pela sociedade na excelência do controle social da Política Estadual de Assistência Social, contribuindo para a garantia dos direitos socioassistenciais e no processo de efetivação do Suas.

Seus valores estão alicerçados no respeito à individualidade, à igualdade de gênero, às diversidades; as práticas democráticas; a visão sistêmica; a ênfase na competência; a delegação com autonomia; a busca da excelência na prestação de serviços, no desenvolvimento de suas atividades, atuando com autonomia, equidade, ética, profissionalismo e transparência. Em sua dinâmica de funcionamento, o Ceas-CE assume como finalidades :

- aprovar a Política e o Plano Estadual de Assistência Social, elaborados em consonância com a Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva da efetivação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), no âmbito estadual;
- fazer cumprir as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;
- acompanhar e monitorar a execução da Política Estadual de Assistência Social e do Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações;
- normatizar ações e a regular prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- articular-se com o Conselho Nacional de Assistência Social e com os conselhos municipais, objetivando acompanhar e fiscalizar as ações desenvolvidas no âmbito estadual;
- apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas da assistência social;
- apreciar e aprovar a proposta de recursos para capacitação de recursos

humanos e para a pesquisa pelo órgão gestor da Política Estadual de Assistência Social;

- aprovar os critérios de partilha e de transferências de recursos estaduais destinados aos municípios;
- disciplinar os procedimentos de repasse de recursos para entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo das disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- aprovar o plano de aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira mensal e anual de recursos;
- normatizar e efetivar as inscrições das entidades e organizações de assistência social cuja área de atuação ultrapasse o limite do município ou na ausência dos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- atuar como instância de recursos que pode ser acionada pelos conselhos municipais, entidades prestadoras de serviços de assistência social e pela Comissão Intergestores Bipartite (CIB-CE);
- acompanhar a execução dos serviços, dos programas, projetos e benefícios aprovados e avaliar os seus impactos sociais;
- articular-se com os demais conselhos de abrangência nacional, estadual, municipal, bem como com instituições nacionais e estrangeiras, organizações públicas e privadas, visando à superação de problemas sociais do Estado;
- cumprir e fazer cumprir, em âmbito estadual, a Lei Orgânica da Assistência Social;
- estimular, apoiar e promover debates com as instituições governamentais e não governamentais relacionadas à assistência social;
- zelar pela efetivação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em todo o estado;
- divulgar no Diário Oficial do Estado e em periódicos de circulação estadual as

resoluções e os demonstrativos das contas aprovadas do Feas-CE;

- convocar ordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Estadual da Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes e prioridades para a Política Estadual de Assistência Social, e para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social (Suas);
- propor ao CNAS o cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no Art. 4º da Loas e em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos;
- assessorar os Conselhos Municipais de Assistência Social na aplicação de normas e resoluções fixadas pelo CNAS e por este conselho;
- apreciar e aprovar o Relatório do Pacto de Gestão;
- elaborar seu regimento com aprovação da maioria absoluta de seus membros titulares e/ou suplentes na titularidade;
- aprovar a Política e o Plano Estadual de Assistência Social, elaborados em consonância com a Política Nacional de Assistência Social/NOB/Suas e a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais;
- fazer cumprir as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;
- acompanhar e monitorar a execução da Política Estadual de Assistência Social e do Plano Estadual de Assistência Social e suas adequações.

Seu colegiado é paritário. A representação governamental é indicada pelos titulares das pastas, e a sociedade civil escolhido em uma assembleia geral do Fórum Estadual de Assistência Social (Foeas), instância legal de articulação e discussão da sociedade civil organizada em defesa da política pública de assistência social. Poderão se filiar ao Foeas na condição de entidade(s) ou membro individual: organizações e entidades da sociedade civil que atuem em defesa da assistência

social; usuários (as) da assistência social; cidadãos e cidadãs comprometidos com os objetivos do Fórum. Tem por objetivos contribuir para o cumprimento pelo Estado e sociedade civil, do dever constitucional de prestar assistência social a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social; lutar pela garantia dos direitos e prestação de serviço com qualidade a usuários (as) da assistência social; contribuir para o fortalecimento da sociedade civil nos conselhos de assistência social, para garantir a legitimidade e a qualidade de suas representações; apoiar o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais de Assistência Social do Estado do Ceará na defesa da política de assistência social, desde que respeitados os princípios norteadores do Foeas; estimular a criação de organizações de usuários, conselhos locais e fóruns municipais de assistência social.

O Foeas apoia o Conselho Estadual e os Conselhos Municipais de Assistência Social do Estado do Ceará na defesa da Política de Assistência Social, desde que respeitados os seus princípios norteadores.

Ao Foeas compete eleger os membros titulares e suplentes da sociedade civil para composição do Conselho Estadual de Assistência Social, conforme Lei Estadual Nº 12.531 de 21 de dezembro de 1995 e com o regimento do Ceas-CE, artigo 3º: O Ceas-CE será composto por 36 membros titulares e respectivos suplentes, em caráter paritário entre órgãos públicos e sociedade civil, nomeados e empossados pelo governador do estado, com mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período.

O colegiado do Ceas-CE reúne-se ordinariamente em sessões plenárias uma vez ao mês, em calendário fixado anualmente.

A estrutura organizacional do Ceas-CE é formada pela plenária, Comissões Temáticas, Comissão de Ética e Secretaria Executiva:

A Plenária é formada pela presidência ampliada (onde participam os coordenadores das comissões temáticas e de ética, com formação paritária, eleitos entre seus membros e aprovado em plenária, presidente e vice-presidente) que se reúnem mensalmente, anterior às plenárias, com as seguintes prerrogativas:

- I. Elaborar pautas das reuniões ordinárias, extraordinárias e das

- comissões temáticas com a participação da secretaria executiva;
- II. Dispor sobre as normas e atos relativos ao funcionamento administrativo do conselho;
 - III. Decidir acerca da pertinência e da relevância de eventos para os quais os conselheiros são convidados, bem como designar conselheiro para representar o Ceas-CE em eventos, quando não houver possibilidade de se levar o assunto ao plenário;
 - IV. Dirimir conflitos de atribuições entre as comissões temáticas e/ou grupos de trabalho;
 - V. Discutir, preliminarmente, o planejamento estratégico do Ceas-CE;
 - VI. Examinar e decidir outros assuntos de caráter emergencial;
 - VII. Observar e fazer cumprir o regimento e o código de ética;
 - VIII. Tomar decisão em caráter de urgência *ad referendum* do plenário.

As pautas são construídas pela presidência ampliada e pela secretaria executiva do Ceas-CE, que constam de discussões, apreciação e deliberação de matérias enviadas pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) e demais matérias provenientes do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Tribunal de Contas da União (TCU), Corregedoria Geral da União (CGU), Comissão Intergestores Tripartite (CIT), Comissão Intergestores Bipartite (CIB), Fórum Nacional dos Conselhos Estaduais de Assistência Social (Fonaceas), Fórum Nacional dos Trabalhadores de Assistência Social, Fórum Estadual de Assistência Social (Foeas), Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), entidades e organizações de assistência social e demandas do próprio conselho, relacionadas à execução da política de assistência social e a efetivação do controle social.

- a) Plenária;
- b) Comissões temáticas;

- c) Comissão de ética;
- d) Secretaria executiva.

A plenária é instância deliberativa do conselho, constituída pela reunião dos membros titulares e suplentes, com a competência de deliberar sobre a política estadual de assistência social e sobre os assuntos pertinentes ao monitoramento e à fiscalização. Também é responsável pela apreciação e aprovação das propostas encaminhadas pela Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS) acerca dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais. Outras competências deliberar sobre a execução do Plano de Aplicação do Fundo Estadual de Assistência Social (Feas), bem como sobre a aplicação dos recursos existentes nos demais setores públicos destinados à área da assistência social.

A plenária é realizada mensalmente e ou extraordinariamente em função de deliberações relevantes, convocadas ou por convocação de 1/3 (um terço) dos membros titulares e/ou suplentes na titularidade, observando, em ambos os casos, o prazo mínimo de cinco dias para a realização da reunião, mencionando-se a respectiva pauta.

As reuniões do Ceas-CE são abertas a qualquer cidadão. Todos podem se manifestar, mas o direito ao voto é exclusivo do conselheiro titular ou daquele em situação de titularidade, quando da ausência do conselheiro titular na reunião plenária.

As comissões temáticas compõem a estrutura do Ceas-CE, de caráter permanente, com a finalidade de subsidiar as decisões da plenária no cumprimento de suas competências. Todos os conselheiros são obrigados a participar de pelo menos uma dessas comissões. Sua composição é de dois anos. Os conselheiros (titular e suplente) escolhem a comissão de que querem participar e essa composição é matéria da reunião ordinária e objeto de deliberação sob a forma de resolução publicada em Diário Oficial do Estado (DOE).

Reúnem-se ordinariamente, uma vez ao mês, antecedendo a sessão plenária do colegiado, para discutir as matérias que serão apreciadas pelo colegiado. Suas atribuições são definidas regimentalmente, competindo-lhes assessorar o colegiado por meio de pareceres sobre as matérias que foram da sua alçada. Caso seja

necessário, as Comissões reúnem-se extraordinariamente atendendo a solicitação do colegiado ou pelos próprios conselheiros para estudo de matérias.

De acordo com o regimento, o Ceas-CE possui seis comissões temáticas: Políticas e Programas, Recursos Humanos e Capacitação, Normas e Articulação, Controle e Financiamento e Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social e de Ética. Cada comissão possui um(a) coordenador(a) que exercerá essa função por um período de um ano, permitida uma única recondução, e participará obrigatoriamente da presidência ampliada.

A comissão de ética, instituída pelo regimento interno e por deliberação da plenária, tem por objetivo subsidiar o Ceas-CE na aplicação de penalidades aos conselheiros, em caso de conduta que venha ferir os princípios do código de ética e do regimento interno desse conselho.

Na estrutura do conselho, a secretaria executiva é um órgão interno de apoio técnico e administrativo diretamente subordinada à presidência do Ceas-CE e à plenária. De acordo com o regimento interno, a secretária executiva é indicada pela secretária coordenadora da política de assistência social do Estado, submetida à apreciação e aprovação da plenária, com as competências de: articular, apoiar e executar atividades técnicas e administrativas a fim de viabilizar o funcionamento das comissões temáticas, dos grupos de trabalho, da presidência ampliada e da plenária do Ceas-CE; operacionalizar o sistema de informação, mantendo atualizados os dados dos CMAS e do Ceas-CE; elaborar atas, resoluções, pareceres e manter atualizada a documentação do Ceas-CE; expedir correspondências e arquivar documentos; prestar contas de seus atos ao colegiado, informando-o de todos os fatos que tenham relação com o Ceas-CE; manter os conselheiros informados sobre os compromissos agendados, as reuniões e pautas a serem discutidas, inclusive no âmbito das comissões temáticas; lavrar as atas das reuniões, encaminhando-as aos conselheiros com antecedência, para apreciação e posterior aprovação do pleno; apresentar anualmente o relatório das atividades do conselho; receber previamente relatórios e documentos de conselheiros a serem apresentados em reunião da presidência ampliada, para o processamento e inclusão na pauta; providenciar a publicação dos atos do conselho no Diário Oficial do Estado; exercer outras funções correlatas que sejam atribuídas pelo conselho.

De acordo com a NOB/SUAS 2005 os Estados assumem a gestão da Assistência Social, dentro de seu âmbito de competência, tendo as seguintes responsabilidades: [...] f) estruturar a Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social com, no mínimo, um profissional de nível superior.

A secretaria executiva do Ceas-CE é liderada por uma assistente social dispondo de uma equipe de apoio: uma assistente social, um advogado, uma acadêmica em Direito e três funcionárias de apoio administrativo.

E, de acordo com o inciso 1º do art. 8º do regimento do Ceas-CE, fica assegurada alternância na representação do governo e da sociedade civil na presidência e na vice-presidência do Ceas-CE e a mesa diretora é escolhida entre seus pares em reunião ordinária. Os escolhidos são empossados para cumprir um mandato de um ano, permitida uma única recondução.

Verifica-se, que após as alterações do regimento interno do Ceas-CE no ano de 2008, a partir da 9ª mesa diretoria, registramos alternância no poder entre Estado e sociedade civil na constituição da mesa diretora. São 13 mesas diretoras ao longo de 18 anos de existência:

Quadro 1 – Mesa diretora (presidente e vice-presidente)

MESAS DIRETORAS	PERÍODO	PRESIDENTE/ ENTIDADE	VICE-PRESIDENTE/ ENTIDADE
1ª MESA	21 de dezembro de 1995 a 29 de novembro de 1996	José Rosa Abreu Vale Secretaria do Trabalho e Ação Social – (SAS)	Irma Martins Moroni da Silveira Conselho Regional de Serviço Social – Cress – 3ª REGIÃO
2ª MESA	29 de novembro de 1996 a 13 de janeiro de 1999	Tânia de Fátima Gurgel Nobre Secretaria do Trabalho e Ação Social – (SAS)	Irma Martins Moroni da Silveira Conselho Regional de Serviço Social – Cress – 3ª REGIÃO
3ª MESA	07 de julho de 1999 a 30 de janeiro de 2002	Edílson Azim Sarriune Secretaria do Trabalho e Ação Social – (STAS)	Diana Correia Lima Ferreira Gomes Conselho Regional de Serviço Social – Cress – 3ª REGIÃO
	19 de dezembro de 2002 a 28 de	Regina Ângela Sales Praciano	Romão Nunes de França

MESAS DIRETORAS	PERÍODO	PRESIDENTE/ ENTIDADE	VICE-PRESIDENTE/ ENTIDADE
4ª MESA	agosto de 2003	Secretaria de Ação Social – (SAS)	Federação de Entidades Comunitárias do Estado Ceara – (Fecece)
5ª MESA	26 de setembro de 2003 a 31 de agosto de 2005	Raimundo Gomes de Matos Secretaria do Trabalho e Ação Social – (SETAS)	Cleílson Martins Gomes Sociedade para o Bem Estar da Família – (Sobef)
6ª MESA	31 de outubro de 2005 a 28 de setembro de 2006	Hércia Maria Silva Sousa Secretaria do Trabalho e Ação Social – (SETAS)	Maria Valdicélia Cavalcante Lopes Conselho Comunitário Monsenhor Souto de Itaitinga
7ª MESA	26 de outubro de 2006 a 30 de março de 2007	Célia Maria de Souza Melo Lima Secretaria do Trabalho e Ação Social – (SETAS)	Marlúcia Ramos de Fátima de Souza Gomes Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia – (Febecc)
8ª MESA	10 de abril de 2007 a 30 de março de 2008	Fátima Catunda Moreira de Andrade Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – (STDS)	Marlúcia Ramos de Fátima de Souza Gomes Federação de Bairros e Entidades Comunitárias de Caucaia – (Febecc)
9ª MESA	30 de abril de 2008 a 16 de março de 2009	Cleílson Martins Gomes Sociedade para o Bem Estar da Família – (Sobef)	José Nazário Viana Filho – a partir do dia 17 de março de 2009 assumiu a Presidência do CEAS-CE em virtude do assassinato do Presidente por questões pessoais, ficando até o dia 05 de março de 2009. Secretaria da Fazenda - (Sefaz)
10ª MESA	05 de maio de 2009 a 30 de junho de 2010	Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – (STDS)	Roseli Ferreira da Silva Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará – (Sasec)
11ª MESA (*)	30 de junho de 2010 a 30 de junho de 2011	Roseli Ferreira da Silva Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará – (Sasec)	Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – (STDS)
12ª MESA	30 de junho de 2011 a 30 de junho de 2012	Roseli Ferreira da Silva Sindicato dos Assistentes Sociais do Estado do Ceará –	Mary Anne Libório de Patrício Ribeiro Secretaria do Trabalho e

MESAS DIRETORAS	PERÍODO	PRESIDENTE/ ENTIDADE	VICE-PRESIDENTE/ ENTIDADE
		(Sasec)	Desenvolvimento Social – (STDS)
13ª MESA	09 de julho de 2012 a 09 de julho de 2013	Silvana de Matos Brito Simões Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – (STDS)	Francisco Elenilson Gomes do Nascimento Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza - (Fbff)

Fonte: Documentos disponíveis no Ceas-CE

De modo organizacional e continuado, o Ceas-CE não exerce em sua plenitude suas finalidades, desenvolvendo atividades cotidianas, registrando-se por meio de pareceres técnicos das comissões, relatórios de viagens dos conselheiros em cumprimento de suas atribuições, atas, relatórios de gestão anuais e de conferências.

As conferências estaduais são atribuições dos Ceas-CE e são consideradas instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do Suas.

No estado do Ceará, o Ceas já organizou as seguintes conferências:

CONFERÊNCIA	ANO	TEMA
I Conferência Estadual de Assistência Social	1995	LOAS: Direito do Cidadão, Dever do Estado
II Conferência Estadual de Assistência Social	1997	O Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social: Organização e Controle Social.
III Conferência Estadual de Assistência Social	1999	Operacionalização da Política Nacional de Assistência Social
IV Conferência Estadual de Assistência Social	2001	Política de Assistência Social: Uma Trajetória de Avanços e Desafios.
V Conferência Estadual de Assistência Social	2003	10 Anos de LOAS: Avanços e Perspectivas na Consolidação e Ampliação do Direito à Assistência Social.
VI Conferência Estadual de	2005	SUAS – PLANO 10: Estratégias e Metas para Implementação

CONFERÊNCIA	ANO	TEMA
Assistência Social		da Política Nacional de Assistência Social
VII Conferência Estadual de Assistência Social	2007	Efetivação do Plano Decenal no âmbito do estado: Compromissos e Responsabilidades para assegurar Proteção Social pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS
VIII Conferência Estadual de Assistência Social	2009	Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS.
IX Conferência Estadual de Assistência Social	2011	Consolidação do Sistema Único de Assistência Social e da Valorização dos Trabalhadores

Fonte: Relatórios do Ceas-CE.

Essas conferências estão afinadas às temáticas das Conferências Nacionais com exceção da III Conferência Estadual de Assistência Social que não foi realizada em 1999, por imposição do Presidente Fernando Henrique Cardoso, somente vindo a ser realizada em dezembro de 2001 com o tema: Política de Assistência Social: Uma trajetória de avanços e desafios. Durante a Conferência, foram discutidos temas como articulação entre as políticas sociais, elaboração do plano de assistência social, regulamentação dos Benefícios Eventuais e Continuados, Relação entre os Conselhos e as Comissões Bipartites e Tripartites, fortalecimento dos fóruns de defesa da assistência social, fontes de financiamento e orçamento destinado para a assistência social, financiamento indireto via renúncia fiscal, entre outros.

O trabalho do Ceas-CE se fundamenta por meio de um Planejamento Estratégico para cada gestão. Os planejamentos estratégicos do Ceas-CE norteiam toda a atuação no período referente. Suas apreciações se manifestam por meio de resoluções quando sua prerrogativa tiver caráter deliberativo.

A resolução é uma forma de expressar as decisões e deliberações tomadas pelos conselheiros que são encaminhadas ao gestor (coordenador da política de assistência social no estado) e publicada no Diário Oficial do Estado (DOE).

É pertinente destacar os avanços obtidos na política de assistência social e que foram respaldados pelo Ceas-CE ao longo de sua existência, como a aprovação da proposta orçamentária do fundo estadual de assistência social (Feas); ampliação

das articulações com os conselhos estaduais de assistência social; participação com condição de convidado das reuniões plenárias da Comissão Intergestores Bipartites – CIB-CE; participação com membro efetivo da comissão do conselho consultivo de políticas de inclusão social - fundo estadual de combate à pobreza (Fecop); participação do fórum nacional dos conselhos estaduais de assistência social (Fonaceas); socialização com os CMAS dos relatórios de gestão do Ceas-CE; realização do planejamento estratégico ; elaboração de instrumentais para subsidiar as ações dos CMAS; representação dos usuários no Ceas-CE; Governo do Estado por meio da Lei N° 14.210 de 25 de setembro de 2008 – disponibiliza ao conselheiro da sociedade civil recurso para custeio de despesa com deslocamento, passagem e manutenção quando no exercício de sua função em outros locais; disponibilização de vale transporte para conselheiros da sociedade civil que residem na capital e região metropolitana; disponibilização do carro para transporta um conselheiro usuário portador de deficiência física; capacitação Introdutória para os novos conselheiros do Ceas-CE; aquisição de equipamentos para o Ceas-CE: telão, notebook, data show, aparelho, central de ar para sala de reuniões e dependências do Ceas-CE; realização de reunião descentralizada com os conselhos municipais de assistência social para discutir a adequação das Leis Municipais. Mesmo assim, continuam a fazer parte dos desafios ampliar o debate sobre a questão do controle social, buscando identificar estratégias que possam criar novos mecanismos e instrumentos de intervenção nos espaços públicos; assessorar nos conselhos municipais de assistência social in loco; estabelecer um fluxo de informações permanente com os CMAS; monitorar as deliberações das Conferências (metas e estratégias) em cada nível de gestão; investir na capacitação sistemática de forma que a dimensão técnica ganhe condições necessárias para o avanço na construção metodológica e processos que qualifiquem a fiscalização e avaliação das ações; dar continuidade no Boletim Informativo do Ceas-CE, criado em 1997; apoiar e incentivar novas iniciativas para a criação de espaços de controle social, de forma que contemplem com prioridade a participação dos usuários dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais; realizar de forma mais intensa o controle social da rede socioassistenciais pública e privada. Para finalizar, entende-se que as dificuldades destacadas nesta reflexão devem servir de parâmetros para iniciar um processo avaliativo na questão do controle social.

Nesse contexto de avanços e desafios, o controle social precisa ser reiteradamente valorizado e incentivado para que, de fato e de direito, os Conselhos de Assistência Social possam “ser canais de participação e de instrumentos institucionais que favoreçam o protagonismo da sociedade nos assuntos de interesse público” (MARTINS apud CAMPOS, 2006, p. 13).

Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) são órgãos permanentes de deliberação colegiada, vinculados à estrutura dos órgãos da administração pública responsável pela coordenação da Política Municipal de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo gestor municipal, têm mandato de dois anos, permitida uma única recondução por igual período.

Os CMAS, em conformidade com os princípios e diretrizes da Loas, têm como objetivos básicos acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, mediante leis específicas.

Como suporte para análise do perfil dos conselhos municipais de assistência social, procuramos conhecer as leis municipais que, em conformidade com a Loas, possibilitaram a criação do CMAS nos dois municípios que elegemos como objeto de análise, na presente dissertação, Fortaleza e Horizonte. Nesse sentido, apresentamos em seguida um resumo dessas leis, considerando que os dois, não obstante metrópole e cidade de pequeno porte, apresentam diferenças formais, têm o mesmo conteúdo no que se refere a definição, objetivos, princípios e diretrizes de atuação, atribuições e competências do CMAS propostos pela Lei Orgânica de Assistência Social.

3.4.2 Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza

O Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza (CMAS de Fortaleza) foi instituído pela Lei Nº 7.945, de 15 de agosto de 1996, em consonância com a Lei Federal Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993 e ao longo de sua trajetória foi atendendo aos novos ditames da Política de Assistência Social (PNAS), NOB/Suas e NOB/RH/Suas. Em 1998 a Lei de criação do CMAS foi alterada pela Lei Nº 8.196, de

23 de setembro de 1998, define seus objetivos e princípios, redefine as competências, altera o número de membros conselheiros para 20 e que as decisões do CMAS seria por meio de resoluções; sua estrutura é constituída: plenária, mesa diretora, secretário, comissões permanentes, secretaria executiva, tendo o presidente do CMAS à prerrogativa do voto de qualidade. Em 1999 foi alterada conforme a Lei N° 8.404, de 24 de dezembro do mesmo ano, que modifica a composição, altera a mesa diretora (presidente, vice-presidente e secretário executivo), e havendo empate nas deliberações em plenária, cabe ao presidente o voto de qualidade. E, por último, foi realizada uma nova alteração por meio da Lei N° 9405, de 18 de julho de 2008, que redefine as competências, modifica composição, prazo de nomeação para trinta e a secretária executiva será remunerado.

O CMAS de Fortaleza encontra-se, vinculado à Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas), sendo de responsabilidade de esta prover as condições necessárias à manutenção dessa instância de deliberação com o intuito de os conselheiros realizarem as suas competências.

Seu colegiado é paritário. A representação governamental é indicada pelos titulares das pastas, e a sociedade civil escolhido em uma assembleia geral e conta com auxílio do Fórum Estadual de Assistência Social (Foeas), uma vez que o Fórum Municipal de Assistência Social encontra-se desativado.

O Conselho Municipal de Assistência Social é composto por 20 membros titulares e respectivos suplentes, sendo 10 representantes do Poder Público (Secretaria Municipal de Assistência Social, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Habitafor, Secretaria de Direitos Humanos, Secretarias Regionais I, II, III, IV, V e VI). Os representantes do poder público são de livre escolha do chefe do Poder Executivo. Os 10 representantes da sociedade civil são: Instituto de Juventude Contemporânea, Centro de Desenvolvimento Infantil (CDI), Frente de Assistência à Criança Carente, Associação Comunitária do Parque Jerusalém, Associação Cearense Pró-Idosos (Acepi), Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza (FBFF), União dos Moradores do Jardim Iracema, Conselho de Entidades Populares do Bairro João XXIII e Adjacências (Cepa), Centro de Capacitação e Assessoria da Mulher – Elo Feminista, Associação Jovem Feliz, Conselho Regional de Psicologia – 11ª Região (CRP-11), Associação Cearense de

Terapeutas Ocupacionais (Acto), Conselho Regional de Serviço Social (Cress – 3ª REGIÃO), Conselho Regional de Fisioterapia e Terapia Ocupacional 6ª região (Crefito 6ª REGIÃO), usuários das SER I, II, III, IV, V, VI.

Os representantes da sociedade civil são eleitos em assembleias gerais, especialmente convocadas para esse fim, agregando entidades e organizações de assistência social, trabalhadores e usuários vinculados a programas, projetos, serviços e benefícios de assistência social no âmbito do município de Fortaleza. Vale ressaltar que previamente as entidades e organizações são mobilizadas e as que respondem à convocação é habilitado.

O mandato dos conselheiros é de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período, desde que escolhidos em assembleia geral. Os conselheiros são nomeados por ato do chefe do Poder Executivo, no prazo de 30 dias após o recebimento da lista nominal dos representantes da sociedade civil.

Os conselheiros não são remunerados por suas atividades, sendo considerados agentes públicos porque têm poder de decisão nos assuntos de interesse público.

O Conselho Municipal de Assistência Social funciona regularmente por meio de reuniões ordinárias mensais, com horários e datas fixadas em calendário preestabelecido e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo presidente e/ou por 2/3 (dois terços) de seus membros conselheiros.

Segundo o artigo 9º da Lei Nº 9.405, de 18 de julho de 2008, que alterar a Lei de criação do CMAS, as decisões/deliberações do Conselho são consubstanciadas por meio de resoluções, “homologadas pela titular da Secretaria Municipal de Assistência Social” e publicadas no Diário Oficial do Município.

De acordo com a Lei Nº 8196, de 23 de setembro de 1998, que altera a lei de criação do CMAS, em seu artigo 9º fica expresso que o Conselho Municipal de Assistência Social contará com uma Mesa Diretora composta de Presidente, Vice-Presidente, Secretário, cujos membros serão escolhidos pelo voto da maioria absoluta dos seus componentes, em sessão plenária convocadas para tal fim. Registramos no quadro abaixo as mesas diretoras do CMAS desde sua criação:

Quadro 2 – Mesas diretoras do CMAS em sua trajetória de 1997 a 2012.

MESA DIRETORA	PERIODO	PRESIDENTE/ ENTIDADE	VICE-PRESIDENTE/ ENTIDADE
1ª Mesa	1997 a 20 de setembro de 1999	Edite Castro Rodrigues Ximenes - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - (SMDS) A partir do dia 19 de outubro de 1999 Elizio Araújo Loiola – Serviço Social do Comércio – (SESC), aparece como Presidente do CMAS até o dia 14 de dezembro de 1999	Elizio Araújo Loiola Serviço Social do Comércio – (Sesc)
2ª Mesa	Eleita no dia 14 de dezembro de 1999 para o biênio de 2000 a 2002	Francisca Firmo Cavalcante Fontenele - Associação Cearense Pró-Idosos - (Acepi) A partir de 04 de julho de 2000 assume a Presidência do CMAS a Vice Presidente Márcia Jacqueline Lima Magalhães – Coordenadora de Assistência Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – (SMDS), por motivo de doença da Presidência até o dia 16 de novembro de 2001.	Márcia Jacqueline Lima Magalhães Coordenadora de Assistência Social da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social - (SMDS)
3ª Mesa	28 de fevereiro de 2002 a 28 de fevereiro de 2003	Hildênia Damasceno Siqueira Secretaria Regional III	Maria Marlene Almeida Severo Lar Torres de Melo - (LTM)
4ª Mesa	2003 a 2006	Hildênia Damasceno Siqueira Secretaria Regional III Ficou até 3 de abril de 2006	George Luís Paiva de Sosa União do Povo de Santa Edwirges
5ª Mesa	2006 a 2007	Maria Aurileide de Souza Soriano Federação de Entidades de Bairros e Favelas de Fortaleza Ficou até 31 de dezembro de 2007	Maria Aurineide Martins (Cassi/Sedas) A conselheira foi substituída pela Cláudia Maria Saraiva Baima – SER II
6ª Mesa	2008 a 2011	Maria Derleide de Andrade – Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) Ficou até 17 de janeiro de 2008 a 12 de janeiro de 2011 – este mandato foi prorrogado	Jesus Miguel Clarindo da Cunha Sociedade de Apoio e Defesa à Vida (Soavida)

MESA DIRETORA	PERIODO	PRESIDENTE/ ENTIDADE	VICE-PRESIDENTE/ ENTIDADE
7ª Mesa	2011 a 2013	Mônica Sillan de Oliveira – Frente de Assistência à Criança Carente (Facc)	André de Menezes Gonçalves Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas)

Fonte: Atas disponíveis no CMAS.

Todos os conselheiros são obrigados a participar de pelo menos uma comissão temática, assim estabelecida: Comissão de Documentação e Cadastro; Comissão de Política de Assistência Social; Comissão de Comunicação, Articulação e Mobilização; Comissão de Gerenciamento do Fundo Municipal de Assistência Social. Além dessas comissões, ainda existem as comissões vinculadas à Instância de Controle Social do Programa Bolsa Família e a Comissão Municipal de Erradicação do Trabalho Infantil. Os conselheiros são livres para escolher a comissão.

As Comissões reúnem-se ordinariamente, uma vez ao mês, antecedendo a sessão plenária do colegiado para discutir as matérias que serão apreciadas pelo colegiado. Suas atribuições são definidas regimentalmente, competindo-lhes assessorar o colegiado por meio de pareceres sobre as matérias que forem de sua competência.

O CMAS de Fortaleza organiza-se seguindo o modelo: Plenário e Comissões Temáticas.

1. O plenário se reúne, ordinariamente, uma vez por mês, sempre na última terça-feira de cada mês, em sessões abertas ao público. Vale ressaltar que, embora o CMAS tenha sede, as reuniões plenárias acontecem em lugares diferentes;
2. As comissões temáticas se reúnem a cada quinze dias, com exceção da Comissão de Comunicação, Articulação e Mobilização, que se reúne uma vez por mês;
3. O calendário anual dessas reuniões é fixado na reunião ordinária do plenário,

precisamente na primeira reunião ordinária do ano.

A secretaria executiva é composta de 11 membros: secretária executiva, 4 assistentes sociais, 1 assessor contábil, 1 assessor jurídico e 4 apoios administrativos.

Entre os avanços e desafios elencados no relatório de gestão do CMAS – exercício 2011, os conselheiros destacaram avanços e desafios no CMAS de Fortaleza, foram considerados como avanços o número considerável de eventos, reuniões, seminários e capacitações, concernentes à Política de Assistência Social; a realização da IX Conferência Municipal de Assistência Social, com a participação de 320 pessoas, sendo 44 convidados, 148 delegados de organizações governamentais e 128 delegados representantes da sociedade civil, assim distribuídos: 51 usuários, 29 trabalhadores e 48 entidades da rede socioassistencial; locação de veículo e aquisição de equipamentos para a instância de Controle Social do Programa Bolsa Família como aparelho de data show, notebook, caixa de som, dois microfones, telão de projeção e câmara digital; mudança de endereço do CMAS para um prédio amplo e que oferece melhores condições de acomodação; aquisição de quatro aparelhos MP4 para a gravação de reuniões. O exercício do controle social não depende apenas da criação de instâncias institucionais como os conselhos, mas da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, comissões, grupos e outras formas de articulação, por meio dos quais os atores de sociedade civil possam debater, alterar e gerar uma cultura de participação e de construção de direitos. Ainda são muitos os desafios que ainda não nos permite promover um debate fecundo e importante nesse campo, como a formação permanente para conselheiros e equipe técnica sobre a Política de Assistência Social e as políticas públicas setoriais: legislação, sistemas, financiamento, controle social; realizar alterações na da lei de criação do CMAS com as redefinições de conclusão e homologação das alterações propostas no regimento interno do CMAS; elaboração do plano de acompanhamento e fiscalização às entidades inscritas no CMAS de Fortaleza e promoção de audiência pública prevista na Resolução CNAS Nº 16/2010; criação do sítio eletrônico do CMAS de Fortaleza; equipar a sala de reuniões com infraestrutura mínima para que as reuniões aconteçam na própria sede

do conselho. Assim, mesmo diante de algumas conquistas importantes, o CMAS ainda tem muito que avançar, principalmente, promovendo a capacitação necessária para estabelecer a participação e o controle social da política de assistência social no município, possibilitando assim, o protagonismo dos usuários, dos trabalhadores, dos representantes da rede socioassistencial e dos representantes governamentais.

Entre as atribuições do CMAS estão às conferências. Desde sua instalação até 2012 foram realizadas VII Conferências de Assistência Social, cujas temáticas se coadunam a proposta nacional e estadual.

3.4.3 Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte

O Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte (CMAS de Horizonte) foi instituído pela Lei Nº 192, de 1º de dezembro de 1995, em consonância com a Lei Nº 8.742, 7 de dezembro de 1993. O CMAS de Horizonte é um órgão com caráter deliberativo, normativo, fiscalizador e consultivo, constituindo-se órgão colegiado máximo de composição paritária entre o poder público e a sociedade civil, com responsabilidade de coordenação do sistema descentralizado e participativo da assistência social no município de Horizonte.

Segundo sua lei de criação, o CMAS de Horizonte tem como atribuições: definir as prioridades da política de assistência social; estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social (PMAS); aprovar a política municipal de assistência social; atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social; propor critérios para a programação e para as execuções financeiras orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos, bem como a sua divulgação; acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas do município; definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e das entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal; definir critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal; apreciar previamente os contratos e

convênios referidos no inciso anterior; elaborar e aprovar o seu regimento; zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social; convocar ordinariamente a cada dois anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de 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; acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados; definir critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais.

O CMAS de Horizonte é composto de dez membros e respectivos suplentes, sendo cinco representantes do poder público municipal (Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social, Secretaria Municipal de Educação, Secretaria Municipal de Saúde, Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Secretaria Municipal de Agricultura, Recursos Hídrico e Meio Ambiente) indicados pelos secretários municipais; e cinco representantes da sociedade civil (Associação Comunitária do Buenos Aires II, Associação Comunitária da Lagoinha, Associação dos Miniprodutores de Alto Alegre, Associação Comunitária da Cachoeirinha I e II, Associação Beneficente Comunitária da Canavieira, Associação dos Moradores Serrote Aningas, Associação Juventude Esporte Clube e trabalhadores da área) para exercer um mandato de dois anos, os quais poderão ser reeleitos por mais um mandato. A eleição dos representantes da sociedade civil para compor o colegiado será realizada por meio de assembleia geral devidamente convocada para esse fim, entre seus pares.

Observamos que mesmo tendo sido aprovado o calendário anual das reuniões ordinárias o mesmo não é seguido, ficando a convocação/mobilização das reuniões de acordo com a demanda (matérias) encaminhadas pelo gestor municipal para aprovação/deliberação do conselho. O CMAS, não constituiu as comissões temáticas para subsidiar a realização das reuniões plenárias e aprofundar as discussões sobre a política de assistência social.

No artigo 6º da lei de criação do CMAS de Horizonte, o parágrafo 2º diz que “Na sua primeira reunião, convocada no ato da nomeação, os membros do CMAS estabelecerão o processo de escolha de sua presidência e secretaria geral”. No artigo 7º, parágrafo único, diz que “O mandato do Presidente do Conselho, eleito

pelos demais membros em sua primeira Reunião Ordinária, terá duração de 01(um) ano, podendo ser reeleito por mais um mandato”.

Quadro 3 – Mesa Diretora entre 1995 a 2012 – CMAS de Horizonte

MESAS DIRETORAS	PERÍODO	PRESIDENTE/ENTIDADE	VICE-PRESIDENTE/ENTIDADE
-	02 de outubro de 1995 a 02 de outubro de 1996	Informação não disponível	Informação não disponível
1ª MESA	02 de outubro de 1996 a 02 de outubro de 1997	Francisca Ermina Kohler Fundação Dra. Tereza Nunes	Jaime Ribeiro do Nascimento Associação do Retiro (segundo ex-presidente não tem conhecimento dessa entidade no Município) (*)
2ª MESA	02 de outubro de 1997 a 02 de outubro de 1998	Rita de Cássia Martins Enéas Moura Secretaria de Ação Social	Jaime Ribeiro do Nascimento Associação do Retiro (segundo ex-presidente não tem conhecimento dessa entidade no Município)
3ª MESA	02 de outubro de 1998 a 02 de outubro de 1999	Vandilza Maria Façanha Rocha Secretaria de Ação Social	Francisca Ermina Kohler Associação de Ativação Comunitária de Horizonte
4ª MESA	02 de outubro de 1999 a 02 de outubro de 2000	Informação não disponível	Informação não disponível
5ª MESA	02 de outubro de 2000 a 02 de outubro de 2001	Jaime Ribeiro do Nascimento Secretaria de Ação Social	(**)
6ª MESA	02 de outubro de 2001 a 02 de outubro de 2002	Informação não disponível	Informação não disponível
7ª MESA	02 de outubro de 2002 a 02 de outubro de 2003	Dário Rodrigues da Silva Júnior Secretaria de Ação Social (É importante registrar que o Sr. Dário foi Presidente do CMAS na condição de Secretário de Ação Social por 4 anos consecutivos)	Isabel Lima Nobre Associação das Mulheres Organizadas de Horizonte – Segundo as informações obtidas no Município, essa associação não existe mais
8ª MESA	02 de outubro de 2003 a 02 de outubro de 2004	Dário Rodrigues da Silva Júnior Secretaria de Ação Social	Isabel Lima Nobre Associação das Mulheres

			Organizadas de Horizonte
9ª MESA	02 de outubro de 2004 a 02 de outubro de 2005	Dário Rodrigues da Silva Júnior Secretaria de Ação Social	Informação não disponível
10 MESA	02 de outubro de 2005 a 02 de outubro de 2006	Dário Rodrigues da Silva Júnior Secretaria de Ação Social	Informação não disponível
11 MESA	02 de outubro de 2006 a 02 de outubro de 2007	Dário Rodrigues da Silva Júnior Secretaria de Ação Social	Informação não disponível
12 MESA	02 de outubro de 2007 a 02 de outubro de 2008	Shirley Chaves Braga Secretaria de Ação Social	Informação não disponível
13 MESA	02 de outubro de 2008 a 02 de outubro de 2009	Marly Xavier Pinheiro Secretaria de Ação Social	Francisca Claudinira Nunes Associação dos Artesãos de Horizonte
14 MESA	02 de outubro de 2009 a 02 de outubro de 2010	Shirley Chaves Braga Secretaria de Ação Social	Marlene Lima Fontenele (Não consta em ata essa informação e a presidente não sabe informar)
15 MESA	02 de outubro de 2010 a 02 de outubro de 2011	Valbério Cavalcante Júnior Associação dos Mini Produtores de Alto Estrela	Shirley Chaves Braga Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social
16 MESA	02 de outubro de 2011 a 02 de outubro de 2012	Valbério Cavalcante Júnior Associação dos Mini Produtores de Alto Estrela (***)	Shirley Chaves Braga Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social

OBS: (*) No ano de 1997, houve um grande conflito entre o governo e a sociedade civil organizada, sendo necessária a intervenção da presidente do Ceas-CE, tomando a frente para resolver os problemas existentes.

OBS:()** Em abril de 2001, foi realizado um grande Fórum Municipal das Entidades Não Governamentais de Horizonte para reestruturar o CMAS. A secretária na época era a Sra. Jacqueline Rocha de Souza, mas não existe registro do resultado do Fórum.

OBS:(*)** Pediu exoneração para concorrer às eleições para vereador, assumindo a vice-presidente.

OBS: De 28 de maio a 30 de junho de 2003, data da eleição da nova diretoria, o CMAS ficou sem presidente, sendo as reuniões presididas pela secretária executiva do CMAS, Alessandra Maria Almeida.

Fonte: Documentos disponíveis no Ceas-CE e nas atas do CMAS de Horizonte.¹⁹

Entre as atribuições do CMAS estão as conferências. Desde sua instalação até 2012, foram realizadas VI Conferências de Assistência Social, cujas temáticas se coadunam a proposta nacional e estadual.

Observamos nos depoimentos das conselheiras representantes dos órgãos governamentais que a descentralização da assistência social não vem ocorrendo de fato. Apesar de o município já contar com os instrumentos, ou seja, os requisitos operacionais para o desencadeamento de uma gestão descentralizada como processo Conselho, o Fundo e o Plano Municipal de Assistência Social são instrumentos operacionais burocráticos de cumprimento legais. A Secretaria do Desenvolvimento e Inclusão Social coordena/executa os programas, projetos, serviços e benefícios da política de assistência social – mesmo assim, o Município ainda não ganhou contornos mais explícitos no sentido de imprimir a participação da sociedade na formulação e controle das ações em nível local. Os conselheiros da sociedade civil não têm um sentimento de pertença, faltam às reuniões ordinárias, instância máxima de deliberação e controle sobre os assuntos de sua competência. Na grande maioria, desconhecem a Política de Assistência Social: legislação, sistemas, financiamento e controle social.

Nesse sentido, cabe ao colegiado elaborar e executar seu plano de trabalho, na perspectiva de superação dos desafios postos e no fortalecimento do controle social da Política de Assistência Social de Horizonte.

¹⁹ Esta memória das mesas diretoras do CMAS não está devidamente registrada no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte. Assim, buscamos os registros do Ceas-CE para fazer este levantamento.

4 A CONSTRUÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO EM PROCESSO NO CAMPO DA POLÍTICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: CAMINHOS, ESTRATÉGIAS E TÁTICAS DE UMA PESQUISADORA NO ÂMBITO DA REFLEXÃO EPISTEMOLÓGICA

Compreendemos que, no processo de investigação, faz-se necessário movimentar concepções teóricas com fecundidade analítica, no sentido de desvendar a realidade, considerada inexaurível. Pesquisar é uma atitude e uma prática teórica de constante busca que define um processo intrinsecamente inacabado e permanente. “É uma tentativa de aproximação sucessiva da realidade que nunca se esgota, fazendo uma combinação entre teoria e dados” (MINAYO, 1999, p. 23).

Nesta parte, apresentamos o desenho metodológico construído pela pesquisadora no desenvolvimento de uma avaliação de processo em profundidade, apresentando caminhos, estratégias e táticas, permitindo uma reflexão epistemológica.

De acordo com Ala-Harja e Helgason (2000), a avaliação de programas ou de políticas públicas deve ser entendida como um mecanismo de melhoria no processo de tomada de decisão, garantindo informações precisas aos gestores quanto ao desenvolvimento e aprimoramento das ações executadas. Caracteriza-se pelo esforço das instâncias governamentais e da sociedade civil para mudar o desempenho de uma política ou programa. Objetiva oferecer informações acerca do impacto de medidas direcionadas a mudanças de comportamento e de situações de agravos sociais.

O foco central da avaliação é a verificação do cumprimento dos objetivos do programa ou política, servindo de base para comprovar a extensão e o grau dos resultados para tomada de decisões conscientes sobre o desenvolvimento de programas ou ações, para as soluções de problemas e para a compreensão de fatores determinantes de êxitos e fracassos.

Nílson Holanda (2000), uma referência nesse campo avaliativo de políticas públicas, afirma existirem quatro razões que justificam o “porquê” de as políticas e os programas precisarem de avaliação: aferir até que ponto os objetivos do programa ou política foram alcançados (eficácia); esclarecer se a execução foi feita de forma

econômica, ou seja, com uma adequada relação entre custos e benefícios (eficiência); avaliar o impacto final do programa ou política quanto à melhoria das condições de vida dos beneficiários e das repercussões econômicas, sociais e políticas de sua execução (efetividade); e recolher subsídios para a melhoria da eficiência do processo de formulação e implementação de políticas e programas sociais.

De fato, em uma perspectiva fundante de avaliação de políticas públicas, predominante nos considerados “modelos tradicionais”, assumem-se, como referência, a eficácia, a eficiência e a efetividade. Merece especial destaque a questão da eficiência como marco na elaboração, execução e avaliação de políticas públicas. Conforme Rodrigues (2013),

a emenda constitucional nº 19/98, com o objetivo de garantir maior qualidade na atividade pública e na prestação de serviços públicos, passou a proclamar expressamente, no artigo 37 da Constituição da República, que a Administração Pública direta, indireta ou fundacional, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obedecer, além dos tradicionais princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, igualmente, ao princípio da eficiência (RODRIGUES, 2013, p. 2).

Assim, de acordo com Moraes (apud RODRIGUES, 2013, p. 2), o princípio da eficiência é aquele que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia, sempre na busca da qualidade, primando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para a melhor utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitar desperdícios e a garantir maior rentabilidade social.

Esclarece o autor que não se trata de consagração da tecnocracia, sustentando que o princípio da eficiência dirige-se para a razão e fim maior do Estado: a prestação de serviços sociais essenciais à população, visando à adoção de todos os meios legais e morais possíveis para satisfação do bem comum.

Cabe esclarecer que a avaliação em políticas públicas é um campo em construção, ensejando diferentes perspectivas. Assim, hoje está a constituir-se uma análise epistemológica de reflexão e crítica aos chamados paradigmas tradicionais que se fizeram hegemônicos por décadas.

Conforme Rodrigues (2008), as abordagens comumente, mas não exclusivamente, usadas para avaliar políticas públicas partem de uma visão instrumental, “cuja função é medir, acompanhar e ‘avaliar’ o êxito das reformas administrativas, norteadas pelos princípios e valores neoliberais” (FARIAS apud RODRIGUES, 2008, p. 8). A autora configura, então, a proposta de uma “avaliação em profundidade”, em uma perspectiva hermenêutica. Nessa sua proposição avaliativa, parte de uma análise do contexto, contemplando diferentes dimensões: social, econômica, política, cultural.

Com base nessa abordagem contextual, propõe discutir a estrutura e a dinâmica de funcionamento, as relações de poder e os valores que permeiam as instituições envolvidas na elaboração e implementação das políticas, privilegiando o sentido da avaliação como “compreensão”. Essa proposta baseia-se na abordagem interpretativa que busca delinear como os significados das políticas são percebidos por diferentes atores sociais, demarcando diferentes tipos de conhecimento que orientam organizações na prática.

Essa proposição avaliativa, sob uma perspectiva relacional e com espaços necessários de participação, remete à ordem dos valores, exigindo análises qualitativas, em especial a etnografia. Rodrigues (2008) destaca ainda que as ciências sociais tenham uma importância especial ao entrar nesse debate e nessa prática relativos à avaliação de políticas públicas, podendo contribuir não apenas com o fortalecimento de instrumentais metodológicos, mas também com a reflexão continuada sobre técnicas, conceitos, paradigmas de interpretação e análise que se dão no âmbito das disciplinas que compõem esse campo de conhecimento.

Carvalho e Gussi (2011) enfatizam que a tradição brasileira em política pública é pobre em termos de estudos avaliativos, revelando debilidades de monitoramento e avaliação de programas, projetos e políticas. E sustentam que isso não se dá por acaso ou por falta de demandas, mas como expressão própria da cultura política do País, “com marcas históricas do patrimonialismo, do autoritarismo,

da privatização do público, com proeminência dos interesses privados que comprometem a publicização de processos e o exercício do efetivo controle social” (CARVALHO; GUSSI, 2011, p. 1-2).

Privilegiam, como fundamental, a clareza das especificidades desse campo de avaliação de políticas públicas, a assumir considerável nível de complexidade analítica. Assim, sustentam que a avaliação de políticas públicas no Brasil contemporâneo exige discutir processos, resultados, impactos, tendências de determinadas políticas e programas, em um contexto de pobreza, de desigualdades e de exclusões estruturais, em um cenário de ajustes e de crises, sendo difícil isolar fatores e estabelecer causalidades. Para os autores,

a avaliação de políticas públicas consubstancia uma dimensão pública, na medida em que analisa intervenções estatais ou de organismos do chamado Terceiro Setor, permitindo uma apropriação das propostas e das experiências pela sociedade, no efetivo exercício do controle social. Em verdade, ao possibilitar a publicização das políticas, a avaliação é uma fecunda via de exercício do controle social. (CARVALHO; GUSSI, 2011, p. 2-3)

Tendo presente o objeto de nossa investigação avaliativa – o exercício do controle social no Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará e nos Conselhos Municipais de Assistência Social de Fortaleza e de Horizonte –, buscamos delinear um percurso metodológico, tendo como horizonte uma avaliação de processo em profundidade, em uma perspectiva dialética. Tem-se o esforço de pensar o exercício do controle social na Política de Assistência Social, nos espaços públicos dos conselhos, de forma contextualizada, procurando trabalhar determinações, relações e mediações.

Assim, tentamos desenvolver aproximações no sentido da reflexão e da crítica, com a consciência dos nossos limites nesse processo de produção do conhecimento. Alicerçamo-nos em uma lógica que busca apreender a realidade concreta, sob a ótica da totalidade, tecida nas relações sociais. Nesse sentido, empreendemos esforço epistemológico para superar visões lineares, descontextualizadas, fragmentadas, procurando delinear caminhos norteadores que

fundamentam a descoberta e a análise (CARVALHO, 2010).

Ao longo de todo o processo de construção da dissertação e, de modo específico, no segundo semestre de 2011 e no primeiro semestre de 2012, desenvolvemos a pesquisa bibliográfica, buscando circunscrever teoricamente a questão do controle social. Para tanto, adentramos nas teorizações das ciências sociais sobre o controle social, com destaque para as elaborações clássicas de Karl Mannheim (1971), que nos remeteu a estudos no campo da teoria política acerca da democracia participativa, focalizando a questão dos conselhos paritários no âmbito das políticas públicas como espaço público.

Assim, trabalhamos determinadas categorias: democratização, direitos e cidadania, participação cidadã e controle social. Neste estudo, retomamos autores-referência como Leonardo Avritzer (2012), Luciana Tatagiba (2005), Elenaldo Celso Teixeira (2001), Evelina Dagnino (2004), Pedro Pontual (2008), Valéria Correia (2005), Potyara Amazoneida (2002), Vera Telles (1994).

Em nossos percursos bibliográficos, mergulhamos na discussão da Política de Assistência Social e na questão específica dos Conselhos de Assistência Social, o que exigiu enfocar, como questão de fundo, a discussão do Estado e das políticas públicas. Nesse eixo teórico mais específico, para refletir a Política de Assistência Social e o exercício do controle social nos Conselhos de Assistência Social, retomamos autores que se constituem referência: Alba Pinho de Carvalho (1996, 2001, 2009, 2010, 2011, 2012), Irma Moroni da Silveira (2007, 2011), Raquel Raichelis (1998, 2000, 2005), Edval Campos (2004, 2006, 2011, 2012), Valdete Barros (2009), Jucimeri Isolda Silveira (2011).

Considerando a necessidade de inserção no campo investigativo, efetivamos pesquisa documental, tendo como fontes os arquivos do Conselho Estadual de Assistência Social, do Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza e do Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte. É importante demarcar as sérias restrições dos próprios arquivos dos conselhos municipais, sobretudo do Conselho Municipal de Horizonte, onde encontramos poucos dados acerca da constituição do próprio conselho, das diferentes gestões dos colegiados e dos conselheiros.

Nas nossas incursões em campo, como pesquisadora, deparamo-nos com as dificuldades que esse conselho mostrou de efetivar, de forma sistemática, registros básicos como o de uma reunião, não conseguindo, assim, resguardar a sua história administrativa e política. O Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza também revelou dificuldades de registro de sua história. O material sobre a trajetória desse conselho não estava devidamente sistematizado, encontrando-se os livros de atas dos primeiros anos e as atas avulsas reunidos em caixas.

Desse modo, para configurar o processo da história do Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza, precisamos realizar um exaustivo trabalho de catalogação de documentos, passando, posteriormente, a consultar o material para resgatar informações sobre a constituição do conselho e as diferentes gestões colegiadas ao longo dos anos. Já no tocante ao Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte, tivemos acesso apenas a um livro de ata da atual gestão, sem acesso ao percurso histórico desse conselho.

A vice-presidente do conselho e técnica da Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social, à época da pesquisa, informou-nos que esse material referente ao Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte tinha sido extraviado, ou mesmo destruído, em decorrência de um roubo e um incêndio na sede da Prefeitura. Procuramos, então, informações sobre o Conselho de Horizonte nos arquivos do Conselho Estadual de Assistência Social, que mantém uma pasta individual para cada Conselho Municipal de Assistência Social, com documentação específica.

Assim sendo, como pesquisadora, tivemos de produzir informações sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social de Fortaleza e de Horizonte, o que exigiu tempo e esforço de busca, catalogação e resgate.

Cabe destaque que o Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) dispõe de um arquivo amplo e atualizado que nos permitiu realizar a pesquisa documental com brevidade, dispondo de todo o material necessário.

Nos momentos finais de sistematização da pesquisa documental, iniciamos os percursos do trabalho de campo.

o trabalho de campo permite a aproximação do pesquisador da

realidade sobre o qual formulou uma pergunta, mas também estabelece uma interação com os “atores” que conformam a realidade e, assim, constrói um conhecimento empírico importantíssimo para quem faz a pesquisa social (MINAYO, 2012, p. 61).

Na inserção de campo, a nossa primeira iniciativa foi entrar em contato com os respectivos presidentes dos três conselhos: o estadual do Ceará, o municipal de Fortaleza e o municipal de Horizonte. Solicitamos um espaço em suas reuniões ordinárias, oportunidade em que apresentamos nossa proposta investigativa, a qual foi bem acolhida nos três conselhos. Assim, nos foram repassados os calendários de reuniões ordinárias para garantir nossa participação na condição de pesquisadora, tanto nas referidas reuniões quanto em outros momentos, no sentido de aprofundar o diálogo com os conselheiros e as secretarias executivas.

Em nossos percursos em campo, desenvolvemos, de forma sistemática e permanente, a observação que nos permitiu “estranhar o familiar”, incorporando percepções em nosso processo reflexivo sobre a dinâmica dos conselhos como espaços públicos de participação.

De fato, na pesquisa de campo, a observação possibilitou levantar as informações necessárias que, muitas vezes, não são verbalizadas pelos sujeitos e também não estão registradas nos documentos. Na observação sistemática, a pesquisadora lançou mão de estratégias e meios capazes de aumentar seu poder de percepção. Assim, para servir de orientação, construímos um instrumental – roteiro de observação – discriminando itens que serviram para obtenção de dados significativos na caracterização de cada atividade observada.

Essas observações foram efetivadas em diferentes momentos de atuação dos conselhos, com o objetivo de sistematizar dados devidamente anotados no diário de campo. Buscamos sempre resgatar a dinâmica de operacionalização dos conselhos, enfocando participação e controle social, no sentido de avaliar desempenho de atores sociais que integram o Conselho Estadual e os Municipais de Fortaleza e de Horizonte.

Dessa forma, na condição de pesquisadora, estivemos presentes às reuniões mensais, ordinárias e extraordinárias, bem como nas capacitações dos três

conselhos, sempre em atitude de vigilância. A oportunidade nos propiciou apreciar os conselheiros, observando a participação de cada um nessas reuniões.

Nas reuniões ordinárias do Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte, pudemos observar pouca participação da sociedade civil e, por duas vezes, ao chegarmos ao município para observar a reunião, não encontrávamos nenhum conselheiro da sociedade civil, estando presentes somente três conselheiras representantes do governo. A secretária executiva exercia função tríplice: técnica da Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social, conselheira e secretária executiva do Conselho Municipal de Assistência Social. E, pela urgência em aprovar determinadas matérias, mesmo sem quórum e não respeitando a paridade entre governo e sociedade civil, as referidas matérias eram aprovadas e a resolução do CMAS era elaborada e assinada posteriormente e, assim, homologada conforme a vontade das três representantes do governo municipal.

Também observamos que, mesmo com a presença do presidente – representante da sociedade civil –, era a vice-presidente – representante do governo – quem presidia a reunião. Em verdade, o Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte apresenta-se desestruturado, parecendo desconhecer o seu próprio papel como espaço público. De fato, passa a ser uma mera instância formal de homologação, destituída do poder político de participação e de exercício do controle social.

Já em relação ao Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza, o que prevalecia nas reuniões e nos eventos de capacitação era o silêncio por parte dos conselheiros do governo e da sociedade civil, não havendo questionamentos. Os poucos que ensaiavam uma questão não tinham força para contrapor-se ao que já estava posto e orquestrado pelo vice-presidente e assessor da então gestão municipal em 2012.

Observamos também que os poucos questionamentos dos conselheiros centravam-se em reclamações acerca dos programas sociais executados pela Secretaria Municipal de Assistência Social (Semas) e em dificuldades internas do próprio conselho. Tais vozes não tinham ressonância porque o vice-presidente sempre tinha uma resposta pronta, postergando as discussões para outro momento.

Desse modo, conselheiros da sociedade civil que revelavam insatisfações com esse esvaziamento do poder de decisão do Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza terminavam por acomodar-se, achando que não valia a pena querer opinar se tudo já vinha decidido pela instância governamental municipal, inclusive a própria pauta da reunião. A rigor, evidencia-se, nesse momento, a falta de autonomia desse conselho, privado de seu poder decisório.

Considerando a nossa condição de profissional da Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social do Ceará, no intuito de manter um distanciamento crítico nas observações sistemáticas acerca desse conselho, contamos com a participação de outro pesquisador, buscando garantir um “olhar de fora” na avaliação das práticas nesse espaço público. Em suas observações em diário de campo, esse pesquisador afirmou:

Chamou-me atenção a repetição/presença de conselheiros oriundos de outros conselhos, como o representante da sociedade civil, também cativo nos conselhos de saúde. Registrei discussão periférica, meramente de caráter operacional administrativa; as deliberações gestadas nas comissões temáticas sugerem a aprovação na plenária onde não se tem uma maior problematização, apenas cumprindo-se a recomendação das comissões, que geralmente são pela aprovação, seguindo procedimento formal.

O pesquisador, em suas observações, ao longo de duas reuniões ordinárias, evidenciou que a maior parte das falas nas reuniões dos conselheiros representantes do governo – geralmente técnicos comissionados das secretarias e dos conselheiros da sociedade civil – concentrava-se em três representantes que sempre se manifestavam, embora abordando questões periféricas, sem a pretensão de confronto com os projetos governistas.

Destaca o observador que apenas um deles ensaiou um discurso crítico sobre uma matéria em discussão, mas esse tímido ensaio logo findou, face ao silêncio dos demais conselheiros na plenária, embora a reunião contasse com uma composição paritária de onze representantes do governo e de onze representantes da sociedade civil. Em suas conclusões, diz que fica evidenciada a passividade dos representantes da sociedade civil, colocando em questão o poder decisório e o

caráter deliberativo desse conselho.

Nos percursos de campo, aliamos ao processo permanente de observação a técnica da entrevista, que é configurada por Minayo (2012) nos seguintes termos:

Entrevista, tomada no sentido amplo de comunicação verbal e no sentido restrito de coleta de informações sobre determinado tema científico, é a estratégia mais usada no processo de trabalho de campo. Entrevista é acima de tudo uma conversa a dois, ou entre vários interlocutores, realizada por iniciativa do entrevistador. Ela tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa. (MINAYO, 2012, p. 64)

Segundo a tipologia de entrevistas definida por especialistas, desenvolvemos a entrevista semiestruturada, ou seja, modalidade que “combina perguntas fechadas e abertas em que o entrevistado tem a possibilidade de discorrer sobre o tema em questão sem se prender à indagação formulada” (MINAYO, 2012, p. 64).

No caso do nosso estudo, privilegiamos questões abertas, permitindo aos entrevistados ampliar suas respostas, abordando diferentes dimensões acerca dos temas em questão. Trabalhamos com dois tipos de sujeitos com diferentes inserções no campo dos conselhos de assistência no Ceará, quais sejam:

- I. Técnicos da ex-LBA, da antiga Secretaria da Ação Social, extinta em 2003, e da atual Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS). Ao longo do processo, entrevistamos seis técnicos, vinculados à história de criação e institucionalização dos Conselhos de Assistência Social em território cearense.
- II. Presidentes e vice-presidentes e ex-presidentes e ex-vice-presidentes e coordenador do Fórum Estadual de Assistência Social, perfazendo sete entrevistados, vinculados aos três Conselhos de Assistência Social em estudo.

Em verdade, o critério adotado na escolha dos entrevistados foi a relevância de sua inserção no campo dos conselhos, quer pela posição de direção nos três

conselhos estudados, quer por constituírem-se profissionais de referência no contexto institucional de implementação da Política de Assistência Social no Ceará. Cabe destacar que quatro sujeitos vinculados à história dos Conselhos de Assistência Social no cenário cearense negaram-se a conceder entrevista, com a alegação de que não mais se lembravam do processo, já tendo esquecido essa experiência. Insistimos em mais de uma oportunidade, destacando a importância de cada um desses atores no processo, mas não conseguimos demovê-los de sua negativa à entrevista.

O percurso investigativo por nós vivenciado ao longo dos anos de 2011 e 2012, com oito meses especificamente no desenvolvimento da pesquisa documental e da pesquisa de campo, foi-nos muito rico, perpassado por dificuldades e descobertas. Enfrentamos muitos limites no exercício do ofício de pesquisa pela nossa falta de experiência com investigações avaliativas de natureza eminentemente qualitativa.

Em um olhar crítico-reflexivo, ao longo do processo de investigação de um fenômeno de real complexidade no âmbito da democracia participativa, qual seja, o exercício do controle social nos Conselhos de Assistência Social, situamos a nossa investigação avaliativa como um estudo de caso. De fato, essa alternativa metodológica mostrou-se a mais viável para desvendar o nosso objeto avaliativo.

Para Yin, “o estudo de caso é uma investigação empírica que investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real” (YIN apud FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 11). Analistas afirmam que essa alternativa metodológica do estudo de caso mostra-se adequada quando “as circunstâncias são complexas e podem mudar, quando as condições que dizem respeito não foram encontradas antes, quando as situações são altamente politizadas e onde existem muitos interessados” (LLEWELLYN; NORTHCOTT apud FREITAS; JABBOUR, 2011, p. 11).

Assim, assumimos o método de estudo de caso por ser o objeto desta pesquisa um fenômeno contemporâneo e plenamente situado dentro do contexto de vida real. A necessidade de utilização da estratégia de “estudo de caso” advém do desejo de entender um fenômeno social complexo, que envolve muitas dimensões da participação democrática, instigando um diálogo entre a empiria e a teoria política.

Para Fachin (1993), o estudo de caso é um estudo intensivo que leva em consideração, principalmente, a compreensão como um todo do assunto investigado, possibilitando compreender as relações dos fatores em cada caso, sem contar o número de casos envolvidos. Sua função principal é a explicação sistemática dos fatos que ocorrem no contexto social.

Esclarece Fachin (1993, p. 48) ao explicitar sobre o denominado “estudo de caso”: para melhor entendimento, convém mencionar que a literatura metodológica diz que quando são investigados um ou mais casos, cada caso isolado é geralmente denominado de “caso”, e o procedimento da apreciação, sem levar em consideração o número de casos, é denominado de método do caso.

As vantagens do estudo de caso, para Fachin (1993, p. 49), consistem na possibilidade de obter interferência dos estudos de todos os elementos que envolvem uma entidade completa. É uma descrição analítica de um evento ou de uma situação “in loco”. Como desvantagens, a autora indica as possibilidades de limitar seus resultados mais as considerações do que as conclusões. A falta de objetividade e o envolvimento do pesquisador com o objeto estudado poderão levar a análise dos dados mais para o campo da intuição.

A potencialidade do estudo de caso é apontada por Florestam Fernandes (1979, p. 68) com destaque para sua capacidade de conduzir o pesquisador para a realidade objetiva, investigando e interpretando os fatos sociais que dão contorno e conteúdo a essa realidade. Nesses termos, o estudo de caso propõe a exploração e o aprofundamento dos dados para a transcendência da realidade investigada, ao submetê-los a referências analíticas mais complexas.

Em conformidade com as reflexões metodológicas de Sousa (1998, p. 38), deve ser assegurada a capacidade de extrair do caso as informações relevantes, através de procedimentos fortemente baseados na percepção e na capacidade analítica. Para tanto, é necessário ser ouvinte e não ficar prisioneiro de preconceitos.

Explorando as possibilidades da metodologia de estudo de caso, desenvolvemos a investigação de três Conselhos de Assistência Social, ou seja, três casos no âmbito do espaço público, denominados conselhos paritários junto à Política de Assistência Social.

Assim, buscamos obter o máximo de informações que o campo nos possibilitou, tentando circunscrever elementos comuns e especificidades. Em verdade, esses três Conselhos de Assistência Social por nós estudados muito revelam da realidade dos Conselhos de Assistência Social no Estado do Ceará.

Assim, partindo das premissas elencadas ao longo desta dissertação, este estudo objetivou analisar como se deu o processo de descentralização político-administrativo e a implementação da Política de Assistência Social (resgate histórico), bem como a dinâmica da participação e do controle social no interior os Conselhos Estadual e Municipais de Assistência Social de Fortaleza e de Horizonte, entre os anos de 1995 e 2012, demarcando nuances e peculiaridades.

A construção deste estudo partiu de questionamentos emergentes ao longo de nossa prática profissional na implementação da Política de Assistência Social no Ceará por 20 anos, tomando especificamente dilemas e desafios circunscritos no exercício da função de secretária executiva do Conselho Estadual de Assistência Social nos últimos dez anos. O móvel de nosso interesse foi investigar e refletir sobre o controle social mediante o qual se efetiva a participação de governo e sociedade civil no âmbito do espaço público dos conselhos na perspectiva de garantia da proteção social das famílias empobrecidas do Ceará. Mais especificamente, buscamos aproximações analíticas sobre instrumentos de controle social disponíveis aos conselheiros da assistência social, tentando identificar processos de negociação e de conflitos no interior dos conselhos. Enfim, tentamos compreender o controle social como um instrumento privilegiado nos Estados democráticos, por meio do qual se efetiva a participação da sociedade civil e do governo no âmbito da Política de Assistência Social.

Considerando ainda que a existência formal não garante a efetiva ação desses organismos públicos de participação e controle social, este estudo procurou compreender dimensões relacionadas à ação dos conselheiros e suas contribuições e limites para o desempenho da política de assistência social no Estado e nos municípios de Fortaleza e de Horizonte.

Retomando reflexões de Campos (2012), os conselhos devem se legitimar como espaços de superação das velhas práticas políticas e suas ações desvirtuadas, buscando atender e executar princípios de gestão democrática

participativa na intervenção das políticas sociais, ou seremos sempre rotulados como “os conselhos de pálidas lembranças de como se deve exercer o controle social”.

Assim, pautada nesse espírito científico, inquieto e apaixonante da pesquisa, e a partir da vivência como secretária executiva do Ceas-CE, vivenciamos o esforço de efetivar um distanciamento crítico, no sentido de “estranhar o familiar”, colocando-nos na condição de investigadora, na perspectiva de desvendar o processo de participação do governo e da sociedade civil na instância estadual e municipal do controle social, enfocando limites e possibilidades.

No próximo capítulo, a partir da pesquisa de campo, serão avaliados os três Conselhos de Assistência Social, enfocando potencialidades, avanços e limites no exercício do controle social, adentrando empiricamente nos espaços de compartilhamento entre governo e sociedade. Assim, resgata-se a crítica dos técnicos e conselheiros, expondo a distância entre a concepção e a realidade dos conselhos.

5 CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: POTENCIALIDADES, AVANÇOS E LIMITES NO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

O objetivo desta parte é apresentar e interpretar o material produzido na pesquisa de campo. Tomamos como referência analítica, a concepção dos conselhos de assistência social como órgãos com características singulares, como espaços democráticos e de interlocução entre a sociedade civil, organizações de assistência social e poder público. É nessa moldagem que vai se consolidando o Estado democrático de direito pela via da ampliação com a sociedade civil. Segundo Pontual (2008),

o marco legal da Constituição Federal de 1988 possibilitou a organização de sistemas nacionais de gestão participativa e descentralizada das políticas sociais. Através da aprovação posterior de leis específicas para cada área (Lei Orgânica da Saúde, Estatuto da Criança e do Adolescente, Lei Orgânica de Assistência Social, Estatuto das Cidades), criaram-se espaços de negociação e cogestão destas políticas, sendo que a sociedade civil teve papel fundamental para aprovação destas leis. Estudos mais aprofundados sobre a história da constituição de tais sistemas participativos são necessários para que a gente possa entender o contexto e a trama dos atores da sociedade civil que esteve envolvida em cada um deles e provavelmente tem influência sobre os estágios diferenciados de desenvolvimento e consolidação dos seus respectivos conselhos” (PONTUAL, 2008, p. 11).

A Lei Orgânica de Assistência Social, de 7 de dezembro de 1993, assentada nos princípios da descentralização e da participação social, estabeleceu um novo desenho institucional para a gestão pública da Política de Assistência Social, instituindo instâncias de articulação entre governo e sociedade civil, materializadas nos Conselhos de Assistência Social, nos diferentes níveis, como espaços por excelência de participação e controle social.

Ao longo do tempo, em torno de 20 anos, a Política de Assistência Social, em sua saga, no contexto brasileiro de confluência do Estado democrático e Estado ajustador (CARVALHO, 2009), avançou na sua construção institucional, utilizando, como modelo de gestão, o Sistema Único de Assistência Social (Suas).

Assim, a Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011 – que amplia e avança nas definições da Loas –, viabiliza a plena integração do Suas no seu escopo. São importantes mudanças abrigadas no texto legal que acolhem os aspectos mais relevantes da construção recente do Suas.

De fato, a aprovação dessa lei de consolidação do Suas representa uma grande conquista da sociedade brasileira, encarnando o esforço de segmentos profissionais na luta pela institucionalização do sistema de gestão pública da Política de Assistência Social. Dentre esses profissionais, destacamos a categoria dos assistentes sociais, liderada pelo conjunto CFESS/Cress, os Fóruns de Assistência Social, CNAS, Ceas e CMAS.

Os conselhos são espaços privilegiados na construção do Sistema Descentralizado e Participativo. E, diante do novo contexto das alterações na arquitetura da gestão da Política de Assistência Social, consubstanciada no Sistema Único de Assistência Social (Suas), renovam-se desafios de densidade técnica, ética e política, sobretudo no que diz respeito ao exercício do controle social.

Os Conselhos de Assistência Social são, portanto, decorrência da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), com redefinições na Lei Nº 12.435/2011, que incorpora os avanços estruturantes do sistema, transitando de pacto político construído nas instâncias da assistência social para definição legal. Esse novo estatuto legal atribui relativa segurança normativo-jurídica aos municípios no acesso ao fundo público e dá possibilidades de ampliação de um direito positivo e reclamável, processo que permite maior densidade política para dentro do Suas e na relação intersetorial com as demais políticas de proteção social. Os conselhos, hoje, na segunda década do século XXI, estão presentes na quase totalidade dos municípios brasileiros, resignificando a gestão pública, cujo horizonte é a democratização.

Vale salientar que o Sistema Único de Assistência Social (Suas) assegura o controle social como exigência na consolidação da Política de Assistência Social. O processo de implementação do Suas, num aprofundamento acerca desse novo desenho, considera os conselhos, em seu papel democratizador, como espaços de participação efetiva nas definições da política. Nesse sentido, suas agendas devem ser (re)visitadas na perspectiva da universalização dos direitos sociais e da

cidadania¹⁴.

Na prática efetiva neste Brasil marcado por heterogeneidade, exclusões, confluências entre cultura da benesse, cultura do direito e parâmetros neoliberais, os conselhos mantêm sua existência como condição para a institucionalização da política, perpassados por ambiguidades e contradições, avançando em meio a limites.

De fato, os Conselhos de Assistência Social, existentes em todos os municípios, estados e no Distrito Federal deste país, encarnam uma potencialidade de participação que, em determinados contextos e momentos, efetiva-se em diferentes níveis e situações. Avanços, retrocessos, limites e dificuldades marcam as trajetórias desses conselhos no âmbito de distintas conjunturas políticas.

Aqui, nesta parte, trabalhamos uma avaliação dos Conselhos de Assistência Social no Ceará, considerando particularmente o Conselho Estadual de Assistência Social, o Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza e o Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte, a partir dos sujeitos constituintes do nosso campo: técnicos e conselheiros¹⁵.

Nesta empreitada avaliativa, o nosso esforço é discutir a questão do exercício do controle social no interior desses conselhos, em consonância com o eixo estruturante da nossa investigação.

Nesta avaliação, resgatamos as falas dos sujeitos da pesquisa – técnicos e conselheiros – sobre os Conselhos de Assistência Social e sua dinâmica, buscando interpretá-las, tentando circunscrever sentidos e significados sobre diferentes dimensões nesta avaliação do exercício do controle social nos espaços públicos desses conselhos. Como referência, resgatamos reflexões de analistas para nos iluminar nas discussões.

Para sistematizar o percurso avaliativo, delimitamos cinco temáticas que circunscrevem dimensões-chave na discussão do controle social no âmbito dos

¹⁴ Oficina sobre Controle Social – Prof. Edval Bernardino Campos – 2012.

¹⁵ No trabalho de campo, entrevistamos 13 sujeitos, sendo 6 técnicos e 7 conselheiros e assessores de fóruns.

conselhos, quais sejam:

Temática 1 – Trajetórias e posicionamentos dos Conselhos de Assistência Social.

Temática 2 – Conselhos de Assistência Social: espaços de compartilhamento entre governo e sociedade.

Temática 3 – Os Conselhos de Assistência Social no foco da crítica: a distância entre concepção e realidade.

Temática 4 – O exercício do controle social em questão: um olhar avaliativo sobre Conselhos de Assistência Social.

Temática 5 – Os conselheiros e sua inserção e atuação nos Conselhos de Assistência Social.

5.1 Trajetórias e posicionamentos dos Conselhos de Assistência Social

Determinadas falas dos sujeitos constituintes do campo de estudo são emblemáticas na explicitação de um olhar crítico acerca das trajetórias de construção dos Conselhos de Assistência Social no Ceará e do papel que esses conselhos assumem:

[...] acho que o processo de estruturação foi formulado a partir já de um receituário. E isso para mim até hoje repercute no resultado, por ter sido feito de cima para baixo. Os municípios não sabiam nem o que era a Loas. [...] Acho que o trabalho de discussão sobre a lei já aprovada (Loas), quando começamos o processo de estruturação dos conselhos aqui no Ceará, de 1994 a 1996, foi mais intenso em 1996, quando se implantou um número maior de conselhos nos municípios. A forma como foi direcionado o processo repercute até hoje na falta de interesse da população. A gente não conhecia todos os municípios, a sua formação, a sua estrutura em termos de participação da sua população. Então, nós chegávamos ao pessoal do município que estava à frente da Secretaria da Assistência, e que há muito tempo realizava a política o seu modo, a gente chegava já com a história de como seriam formados os conselhos, explicávamos toda a lei, mas isso não é uma coisa aprendida numa explicação de uma lei. Se eles não fizeram parte do contexto histórico, de todo o processo de discussão até a Constituição, que é onde está colocada

a assistência social como política pública, devendo ser implantada de forma participativa e descentralizada. [...] realmente o problema da estruturação dos conselhos se deu de cima para baixo, por isso prejudica até hoje o controle social e a própria compreensão da política de assistência social como direito. Foi uma coisa elaborada, a população não participou do processo da Constituição. Inicialmente nós contatávamos os gestores, pois eram eles que nos davam o indicativo de quem participaria (Entrevistado 4)¹⁶

[...] por ocasião da implantação da Política de Assistência Social em 1995, realizamos reuniões, fóruns, demos os esclarecimentos de como seria o processo de implantação da política, como também na criação dos conselhos. O que nós sabemos e se centra na questão dos conselhos é que a questão da concentração ainda perdura, a centralização e a não autonomia dos conselhos. Os conselhos continuam sendo corporativos, apesar de serem formados por entidades governamentais e não governamentais. Não assumem o seu papel. Até no processo de eleição por meio de fóruns. Na primeira proposta, tinha cunho educativo e de esclarecimento. Fizemos em alguns municípios, nós fomos chamados para realizar os fóruns com os conselheiros das entidades não governamentais, mas em poucos municípios. Mas o que você viu durante todo esse tempo? São conselhos indicados, não em um processo, apesar das leis, dos fóruns de entidades não governamentais, mas não existe formação dos conselheiros das não governamentais. E os fóruns só existiram naquele momento da implantação dos conselhos e fundos. Também nós trabalhávamos de forma sistemática nos municípios. Estávamos nos municípios. Os técnicos incentivavam, não deixavam que as eleições acontecessem sem que fosse através dos fóruns das entidades, reunindo toda a sociedade civil, dando os esclarecimentos sobre o conselho, papel dos conselhos, falávamos da política de sua implantação e implementação. Mas, na realidade, os conselhos não existem. São pelegos, não se posicionam, não fiscalizam os recursos públicos, muitos não sabem os recursos que entram no município na área da política de assistência social, não fiscalizam como os recursos estão sendo empregados. Apesar de todas as tentativas de nossa equipe, você não encontra conselhos funcionando como deveria ser, exercendo papel efetivo de fiscalizador e controlador da política de assistência social. O papel dele é esse. Esses anos todos, desde a criação dos conselhos, o que você tem? O que se fez em relação ao conselho? Tem município que, na hora de aprovação de plano, porque tudo agora é com a aprovação do conselho, eles só assinam, mesmo não tendo sido discutido e nem o conselho tendo

¹⁶ Ao resgatar as falas dos sujeitos constituintes do campo de estudo, grifamos, no interior dessas falas, aportes que consideramos de relevância no âmbito da discussão empreendida.

participado de sua elaboração. Raramente você encontra um conselho se posicionando e deixando de aprovar alguma coisa, Nada mudou. É essa história. Apesar da Constituição Federal de 1988, que se passa a ter um Estado democrático de direito, ficou só no papel. (Entrevistado 5).

[...] não tem como sedimentar uma política se não tem pessoal para executar essa política, isso na minha cabeça é muito tranquilo. Nessa dimensão política, o CMAS não conseguiu caminhar. Foi incrível como o CMAS ainda não está empoderado suficientemente para abarcar a política. Ao se propor uma reunião, vários outros setores, incluindo entidades representativas das classes trabalhadoras, que estão na assistência, foi uma dificuldade imensa, o CMAS encontrou uma resistência fora de série e a reunião não aconteceu. (Entrevistado 10)

Essas falas nos remetem a reflexões acerca do processo de como se deu a criação dos Conselhos de Assistência Social e como esses espaços, após 20 anos de Loas, ainda apresentam sérios limites para desenvolver o controle social na política de assistência social. Inegavelmente, o convívio cotidiano com os Conselhos de Assistência Social, na condição de Secretaria Executiva do Ceas-CE, revela as limitações no exercício do seu papel, constatando-se uma precariedade no seu funcionamento, mesmo no sentido estrito do prescrito na Loas, que define os Conselhos de Assistência Social como instâncias deliberativas do Suas na construção da Política de Assistência Social.

Cabe, então, uma avaliação em profundidade sobre a conjugação de elementos que determinam essa atuação restrita como uma tendência dominante¹⁷. Dentre esses elementos, destaca-se a cultura política historicamente presente na realidade brasileira, que não contribui para a viabilização da instalação desses espaços de participação no processo de gestão das políticas sociais. Segundo Gohn (2001),

¹⁷ Neste processo investigativo, o material levantado em campo, materializado nos discursos dos sujeitos que entrevistamos não nos permite referenciar bases empíricas para adentrar com profundidade na conjugação de elementos que determinam essa atuação restrita e limitada dos conselhos. Assim, a partir das interpretações deste trabalho avaliativo, pretendemos desenvolver um estudo específico sobre essa questão na condição de pesquisadora integrante do NUMAPP.

[...] os conselhos (gestores) são espaços com caráter duplo: implicam, de um lado, a ampliação do espaço público – atuando como agentes de mediação dos conflitos, mas, de outro lado, dependendo da forma com são compostos, poderão eliminar os efeitos do *empowerment*, do sentido de pertencer dos indivíduos, e reafirmar antigas práticas herdeiras do fisiologismo [...] (GONH, 2001a, p. 108).

Como espaço a encarnar contradições nas relações de força entre governo e sociedade civil, permeado por distintos interesses, outros sujeitos da pesquisa assim se referem especificamente aos conselhos:

[...] O CMAS tem uma importância grande quando ele possibilita que a gente participe desse espaço de discussão, de deliberação e de fiscalização da política no âmbito no município de Fortaleza. É uma experiência interessante porque, por mais que sejam divididos governo e sociedade civil, há uma pluralidade de ideias, de pensamentos, concepções, e a gente vem trocando muita experiência e aprendendo desde a simplicidade até quem tem mais acúmulo teórico, vivência institucional no cotidiano do conselho. [...] há momentos de embates, como em qualquer espaço coletivo e de composições diferentes, há momentos de muita partilha, de fortalecimento das ideias do ponto de vista coletivo. Acho que de fato é uma experiência bastante enriquecedora, pois você aprende demais. É claro que você leva uma bagagem, um acúmulo teórico próprio a partir de suas experiências, da sua figura, mas lá você troca, lá você aprende, lá você conhece os limites, lá você negocia muito, conversa, dialoga, às vezes você tem um posicionamento que precisa abrir mão, tem que retroceder para avançar, às vezes você tem que peitar, tem que brigar, tem que articular questões de bastidores. Tudo isso eu acho que é com o compromisso de tentar garantir a implementação dessa política, que já sofre uma série de desafios no âmbito dos municípios, no caso aqui, no âmbito do município de Fortaleza. (Entrevistado 9)

[...] acho que o Ceas-CE, pelo que eu acompanhei em outros estados, realmente tem uma grande atuação, uma grande referência dentro do Brasil e principalmente dentro do estado, na efetivação da política de assistência e muitas vezes até de levar coisas para fora. (Entrevistado 12)

A partir das avaliações dos sujeitos da pesquisa, percebe-se a incorporação, por alguns representantes governamentais, da ideia de que representação passa pela adesão às propostas do governo com relação à Política de Assistência Social e aos Conselhos de Assistência Social. De outro, está em questão também a força com que o discurso técnico se impõe no processo de tomada das decisões. Mas, quando a decisão política envolve questões técnicas de algum grau de complexidade, o poder do técnico é muito grande: é o poder daquele que informa como uma forma de ampliação da democracia e que de fato tem promovido um canal de participação onde todos decidem, muito se discute, transcendendo a relação governo e sociedade civil.

O entrevistado 9 incorpora muito esse papel em referenciar a ideia de que vê o CMAS, de fato, promovendo um canal de participação, e de que a maioria dos conselheiros exercita a partilha equitativa dos processo decisórios entre governo e sociedade civil. O entrevistado 12, em suas reflexões, diz que o Ceas vem construindo essa parceira com representantes do governo quando afirma que o conselho é um espaço de discussão democrática – mas que, em alguns momentos, gera tensões, pelo fato de que muitos conselheiros não entendem por que estão ali, cumprem um ritual, ficando as decisões para que dê o tom.

Na trajetória dos Conselhos de Assistência Social, no sentido de ampliar a sua potencialidade participativa, foi instituída através de amplas discussões, particularmente no VII Ciclo de Conferências de Assistência Social, em 2005, a participação do usuário nos seguintes termos, conforme explicita a Loas com as redefinições da Lei 12.435, de 2001:

Artigo 17, § 1º II – 9 (nove) representantes da sociedade civil dentre representantes de usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob a fiscalização do Ministério Público Federal.

Em verdade, essa participação suscita debates e polêmicas. Referindo-se,

especialmente, a essa questão da participação do usuário, assim se expressam os sujeitos da pesquisa:

[...] No CMAS, nós temos um segmento de conselheiro que é composto de usuários da política. Eu não concordo que pessoas sejam conselheiros. No meu modo de entender, a Carta Magna deixa bem claro que a democracia participativa, ela precisa ser feita por segmento, mas precisa ser feita organizadamente, a sociedade civil organizada. Então eu considero que, pelo o que eu tenho observado nos debates no CMAS no que se refere à questão da autonomia, vejo que deixa a desejar. Como é que você pode acreditar que um usuário, que já é uma pessoa por si só fragilizada num contexto de exclusão social, tenha o mesmo pé de igualdade de debater, dialogar de frente com seu chefe de distrito? Existem as exceções, como em todos os espaços – mas, dentro de uma dimensão política dessa natureza, a gente não pode trabalhar com exceção. (Entrevistado 10)

[...] temos colocado agora no Ceas os usuários, pessoas físicas, como todas as limitações que isso implica. No começo, eu fui contra isso, mas depois eu vi que não tinha saída, porque é importante que eles estejam, já que eles são usuários. Está lá na ponta, está sentindo os problemas e, assim, ele pode trazer esse retrato do que está acontecendo, mas não é o ideal. O ideal é que sejam as organizações dos usuários, porque com o coletivo vão representar um segmento. (Entrevistado 13)

A Política Nacional de Assistência Social, aprovada pela resolução nº 145 em 15 de outubro de 2004, destaca o controle social como um de seus eixos estruturantes. Ele é considerado um “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (MDS, 2005, p. 51).

Entende-se por processo de gestão política as prioridades estabelecidas para distribuir os recursos da assistência social. Os processos de gestão administrativa são as formas organizacionais de distribuição dos recursos, definição de responsabilidades. Os processos financeiros são as formas de repasses, instrumentos de prestação de contas. Já o processo técnico-operativo é a forma

como irá operacionalizar-se a política da assistência social, conforme as disposições estabelecidas na NOB-Suas de 2012.

Chama a atenção o fato de o controle social não se limitar ao controle do financiamento, isto é, não fiscalizar apenas a quantidade de recursos do fundo público destinado à assistência social. Seu significado e, conseqüentemente, seu exercício é mais amplo, pois prevê o controle de diretrizes da administração, da ação técnica e da destinação dos recursos.

A NOB-Suas (2012), em seu capítulo IX, retoma o controle social como um dos princípios organizativos dessa política da assistência social, considerando-o um sistema democrático e participativo dos usuários. A partir disso, é importante observar que o diferencial do Suas está localizado, justamente, nesse item. Para finalmente garantir a emancipação dos seus usuários, o Suas precisa garantir mediações para o protagonismo desses usuários. Reafirma que o estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.

O entrevistado 10 enfatiza que, na prática, essa participação do usuário como pessoa física tem um aspecto muito desafiador e que o conselho vem tentando acompanhar as mudanças impostas pela lei. Mas o argumento utilizado é a fragilidade da participação do usuário do Suas, sujeito cuja realidade lhe impõe uma série de limitações, que revela desconhecimento sobre o controle social proposto na Política de Assistência Social. O entrevistado 13 rejeita essa condição de afastamento dos usuários dos espaços de participação social e política. O usuário, na condição de beneficiário, deve se constituir como sujeito do seu destino, como porta-voz de seus direitos e reivindicações.

Para Raichelis (2005),

a ideia do *direito a ter direito*, no âmbito da assistência social, não pode ser uma frase retórica esvaziada de seu conteúdo mais substantiva: o reconhecimento do direito dos trabalhadores pobres de pertencimento à coletividade, erigido dentro das regras básicas de

civilidade e equidade que deve presidir a vida em sociedade. E que o grande desafio consiste, assim, em consolidar os conselhos não só como um espaço político aberto, de comunicação mais direta com os grupos e entidades que já se encontram representado, mas como canais de ativação da presença daqueles em nome dos quais o discurso da assistência social busca seu reconhecimento (RAICHELIS, 2005, p. 284-285).

É importante destacar que o debate em torno do controle social pelo usuário não se limita à sua aplicabilidade, isto é, se ele é exercido ou não. Não deve, tampouco, ser reduzido ao adjetivo de fragilidade. A discussão deve ser aprofundada no âmbito em que ele ocorre e à forma como ele é exercido. Que espaços são possíveis de serem ocupados e de que forma são ocupados? Criem-se possibilidades para que os usuários possam integrar a pauta de decisões acerca dessa política.

5.2. Conselhos de Assistência Social: espaços de compartilhamento entre governo e sociedade

A Loas, em seu artigo 5º, estabelece a organização da assistência social com base nas seguintes diretrizes: a descentralização político-administrativa para os estados, o Distrito Federal e os municípios e comando único das ações em cada esfera; a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; e a primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo, garantido no artigo 204 da Constituição Federal de 1988.

Esse novo desenho aponta para o reordenamento e organização da Política de Assistência Social nos marcos de um sistema descentralizado e participativo, materializado no Suas, instituído legalmente em 2011. Assim, estabelece a Loas, em suas redefinições pela Lei Nº 12.435/2011:

Artigo 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social (Suas), com os

seguintes objetivos: (redação dada pela Lei Nº 12.435/2011)

I – consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva; (incluído pela Lei Nº 12.435/2011). [...] § 2º O Suas é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei; (incluído pela Lei Nº 12.435/2011).

A Loas, com as redefinições da Lei Nº 12.435/2011, assim define os Conselhos de Assistência Social: como instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, sendo: (redação dada pela Lei Nº 12.435/2011) I- o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III- o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV- os Conselhos Municipais de Assistência Social. (BRASIL, LOAS, art. 16)

É importante demarcar a definição dos conselhos como instâncias deliberativas, o que, ao longo de 20 anos, constitui uma dimensão dificilmente encarnada pelos Conselhos de Assistência Social. Na prática, a tendência dominante é a fragilidade decisória dos conselhos, que constituem, antes de tudo, instâncias homologadoras.

Avançando na reflexão, os conselhos, conforme a concepção política e as definições legais da Política de Assistência Social, constituem-se como mediadores na relação entre Estado e sociedade civil, dando origem e espaço para o surgimento de uma nova cultura política na gestão das políticas públicas. A rigor, os conselhos, na sua concepção, constituem-se espaços de compartilhamento entre governo e sociedade civil.

Para Campos (2005), “os conselhos paritários representam possibilidades de construção do exercício democrático entre governo e sociedade civil, pelo envolvimento desta na condução das medidas em uma determinada política setorial” (CAMPOS, 2005, p. 2).

Maciel (2007) ressalta que os conselhos são espaços privilegiados para o exercício político, uma vez que representa do ponto de vista da lei, “uma iniciativa que possibilita o estabelecimento de novos fóruns de participação e novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Os conselhos são investidos de prerrogativas deliberativas e fiscalizadoras” (MACIEL, 2007, p. 12).

Segundo Silveira (2012), são espaços partilhados “paritariamente pela sociedade civil (representações de usuários, de entidades da rede socioassistencial, de categorias profissionais) e representação governamental para exercer o poder decisório sobre a política de assistência social”. (SILVEIRA, 2012, p. 1)

Para Bidarra (2006),

a conquista de um significado e da importância política é um dos pontos centrais das pautas de lutas para configurar os espaços dos conselhos como públicos. Essas lutas são travadas dentro dos conselhos (entre os seus membros) e em suas adjacências – pelas forças políticas que gravitam em seu entrono, manifestando diferentes formas de pressão sobre as temáticas que são objeto das intervenções dos conselhos (BIDARRA, 2006, p. 44)

Numa avaliação a partir do processo político brasileiro, Tatagiba (2002) afirma que os conselhos são experiências inovadoras de gestão porque possibilitam a participação de setores tradicionalmente marginalizados da cena pública nos processos de produção de políticas públicas e no envolvimento nos assuntos do governo (TATAGIBA apud CAMPOS, 2009).

Os autores mencionados convergem para o reconhecimento do papel dos Conselhos de Assistência Social como instâncias de compartilhamento entre governo e sociedade civil na definição da política em pauta. É essa a concepção fundante na institucionalização dos Conselhos de Assistência Social.

Adentrando no universo das avaliações dos sujeitos da pesquisa sobre essa questão dos conselhos como compartilhamento entre governo e sociedade civil, identificam-se diferenças nos discursos, considerando o lugar social desses sujeitos. Emerge, como uma tendência nas falas dos conselheiros governamentais, uma

tentativa de legitimar os conselhos como espaços de compartilhamento. Especificamente em relação ao conselheiro usuário, é recorrente um silenciamento e uma dificuldade de inserção como sujeito.

Cabe, aqui, resgatar determinadas falas que apontam para essa diferenciação de olhares sobre os conselhos:

[...] a relação entre governo e sociedade no Ceas nem sempre é de harmonia, nós temos interesses diferentes. Quando nós elegemos um governo, cremos que possa representar os interesses da sociedade civil, mas isso nem sempre acontece. Por isso a importância da sociedade civil estar organizada, seja num conselho comunitário, seja numa associação, seja numa federação, em um núcleo de participação. Se a sociedade civil não estiver organizada, no meu entendimento, a maior parte dos nossos problemas não vai se resolver. Só se resolve coletivamente, se estivermos organizados, avançando. [...] nem sempre o governo atende aos interesses da minoria. [...] por isso a importância dos conselhos, das conferências que mantêm a sociedade civil permanentemente em discussão com o governo e tentando intervir e conseguir políticas públicas. [...] então, hoje, a relação do Ceas com o governo é relativamente harmoniosa, nós praticamente não temos queda de braço ou tensões permanentes, mas precisamos avançar mais, discutir políticas públicas com qualidade. (Entrevistado 8)

[...] a relação entre o CMAS e a Secretaria é uma relação de parceria, essa parceria não significa cooptação. É uma relação de parceria na perspectiva do fortalecimento da política de assistência social, da consolidação do sistema, da implementação, da organização, avaliação e fiscalização dos programas, dos projetos e serviços. O que não significa um embate de concepções, interesses, conflitos para determinadas situações. [...] essa relação desses últimos dois anos tem sido de muito diálogo, governo e sociedade civil, tem se conversado muito, dialogado, às vezes tem que ceder porque a sociedade pensa de uma forma, às vezes tem que avançar um pouco mais, tem que se articular, combinar algumas coisas, conversar antes. Em reunião isso é natural, isso faz parte do processo democrático dessas instâncias de participação. Por isso, a avaliação da relação é positiva. É uma relação em que existem cobranças, mas também existe muito apoio do ponto de vista do fortalecimento da política. (Entrevistado 9)

[...] o conselho tem uma relação muito estreita com a Secretaria. Tudo que o conselho necessita para o seu funcionamento, a Secretaria, dentro das suas condições financeiras, vem operacionalizando. A questão política é uma questão também boa. Todas as discussões são feitas no conselho junto com a Secretaria. Mas também existem os contraditórios, mas esses contraditórios é que fortalecem tanto o empenho, o melhoramento dos serviços da secretaria e o conselho exercendo o seu papel. Portanto, acho que é uma excelente relação do conselho ao longo dos anos de 1995 até 2012 com a Secretaria. (Entrevistado 7)

[...] o CMAS deveria ser assim, porque não tem como avançar em nenhuma política neste país quando não reconhece o que é de direito, sem nunca dar condições de direitos do ponto de vista legal, não se reconhece direito se a gente não tiver todo o tempo fazendo um processo de litigação, é todo tempo brigando para a coisa acontecer. [...] as posturas são avessas, as condições democráticas hoje, dentro de um conselho dessa natureza, quando se termina a reunião, as pessoas ficam chamando a gente de lado para questionar seu posicionamento. E quando eu pergunto: por que você não se posicionou na reunião? Escuto como resposta: porque não adianta, não vale a pena. Então, enquanto existirem fatos dessa natureza, que podem ser pequenos, mas, para essa condição democrática do País, ela não avança, não avançou, as pessoas continuam com medo, como se tivesse numa ditadura, e nós vivemos uma democracia que é de direito, mas não é de fato. (Entrevistado 10)

As falas revelam olhares distintos sobre esse compartilhamento entre governo e sociedade civil, sendo necessário considerar o lugar social do sujeito nas relações de força no âmbito do próprio conselho. O entrevistado 9 avalia positivamente essa relação no âmbito do CMAS, enfatizando a predominância do diálogo entre governo e sociedade civil. Já o entrevistado 10 fala explicitamente das dificuldades nessa relação, enfatizando o medo, o receio, a desilusão, a descrença de conselheiros em se posicionar nas reuniões do conselho. Em seu discurso, chega a colocar em xeque o processo democrático a nortear a vivência nos conselhos.

Outras falas, ao focar o Ceas-CE, também revelam diferenças nas avaliações. O entrevistado 8 expressa ter consciência de divergências de interesses nesse espaço e enfatiza a necessidade de organização da sociedade civil para

avançar nesse compartilhamento com o governo. Considera que, no momento, as relações são relativamente harmoniosas, sem queda de braço ou tensões permanentes, embora afirme que se precisa avançar na discussão. Cabe uma reflexão sobre essa inexistência de tensões do Ceas-CE: será que a relativa harmonia não implica uma restrição do papel de questionamento, de crítica, de discussão do conselho em detrimento do assumir o papel de homologar?

Outra fala do entrevistado 7 restringe o compartilhamento a uma perspectiva institucional da relação da secretaria com o Conselho Estadual de Assistência Social no sentido de sua manutenção.

De fato, a Loas, em seu art. 16, estabelece que compete ao órgão gestor de assistência social, em cada instância, prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros.

A questão que se coloca é relativa à própria autonomia do conselho, face ao órgão gestor quando é este que o mantém.

Permanece como um tema de debate as tensões e contradições que perpassam o compartilhamento entre governo e sociedade civil no interior dos Conselhos de Assistência Social.

Sposati (1994), em sua argumentação do papel dos conselhos, abre-nos uma via de reflexão neste debate em pauta ao afirmar:

Os conselhos são arenas de negociação que podem ser um espaço de qualificação da comunidade no exercício da gestão democrática. Como toda arena de negociação, sua qualidade decorre de múltiplos fatores, como, por exemplo, o preparo dos próprios conselheiros em formular opiniões e argumentos defensivos na qualidade dos atendimentos e dos direitos [...]. (SPOSATI apud BIBARRA, 2006) [os grifos são nossos]

Refletindo a partir da pista da Sposati, percebemos que, no Ceará, uma grande maioria dos conselhos não se constitui nesses espaços de qualificação, dada a falta de oportunidade de se imprimir uma direção política pretendida para a atuação dos Conselhos de Assistência Social. Embora o Estado tenha elaborado um

Plano de Capacitação para Gestores, Trabalhadores e Conselheiros de Assistência Social, ao serem mobilizados, os municípios, no intuito de preservar uma proposta de forças conservadoras, lutam para manter a unilateralidade dos processos decisórios, priorizando a participação da Secretaria Municipal de Assistência ou de um técnico da gestão. Este, por sua vez, não tem vínculo com o município, e, ao receber uma proposta melhor de trabalho deixa o município, levando todo o aprendizado recebido, comprometendo a interação daqueles que estão nos centros desses espaços. Isso porque os conteúdos das disputas assumem uma versão personalizada para cada sujeito singular e desqualifica e impede a participação da sociedade civil.

Numa perspectiva de crítica e denúncia, assim avalia um sujeito da pesquisa vinculado à sociedade civil:

[...] as decisões que o CMAS toma precisam ser homologadas pela Secretaria Municipal de Assistência Social de Fortaleza. Não sei de onde partiu essa ideia de que os atos do conselho precisam ser homologados por uma secretaria. [...] Do ponto de vista legal, na posição do CMAS em relação à Semas, o conselho está de joelhos, ele se encontra de joelhos, a rogar que, por favor, homologue todas as decisões que o conselho toma. [...] se não quiser homologar, o conselho não pode fazer nada, por estar na lei¹⁸ [...] não se tem autonomia para deliberar a política, ela é muito frágil no CMAS. [...] o CMAS pede favor para poder fazer suas reuniões ordinárias, porque não tem uma sala que comporte o colegiado. [...] enquanto instância deliberativa, acho que o CMAS tem muito que trilhar. Hoje não, não considero que seja uma instância sedimentada no controle social, não acredito que hoje o CMAS esteja apresentando pauta que de fato faça e traga um diferencial no que diz respeito à política de assistência social. Ele está lá, mas não consegue ter autonomia, não consegue fazer uma pauta que sustente, que assegure e que vá fazer realmente a secretaria fazer uma mudança de postura, de decisão em decorrência do que o conselho deliberou, o CMAS está fragilizado nesse sentido. (Entrevistado 10)

E reafirma, de forma categórica:

¹⁸ Artigo 9º da Lei Nº 9.405, de 18 de julho de 2008 de alteração da Lei de criação do CMAS de Fortaleza

[...] O CMAS é um espaço em silêncio, as pessoas não têm condições hoje, não se sentem seguras para se posicionar, eu não sei pensar a paridade se não for uma utopia para a democracia. Eu não sei, eu estou dizendo isso aqui sem ter nenhum parâmetro, mas não sei até onde essa paridade é benéfica para a democracia dentro do controle social, se foi pensada como uma forma contraditória. Eu acredito no diverso, acredito no contraditório, mas nem todo mundo acredita, ainda existem posturas que ferem a autonomia dos conselhos, a postura de quem está nas pastas governamentais de se arvorar de um poder de mando. [...] se hoje eu puxar uma discussão enquanto sociedade civil, eu não vou ter apoio da própria sociedade civil. (Entrevistado 10)

As falas de outros sujeitos da pesquisa apontam elementos de uma percepção diferenciada avaliativa e de denúncia:

[...] a relação com o órgão que executa a política tem que ser de harmonia, na discussão da política, na implementação das ações, na formulação de projetos e ações, agora é claro que tem momentos que os interesses se colocam abertamente e isso pode criar uma tensão temporária. O Ceas tem que ser independente, ter seus posicionamentos, independente do governo, ter ideias, posições que nem sempre convergem com o governo. (Entrevistado 8)

[...] no meu primeiro mandato, eu sempre me reunia com a vice-presidente, que é técnica da Secretaria, para elaborar as pautas das reuniões, sempre cinco ou oito dias antes da reunião. Eu chegava lá e dizia: vamos fazer a pauta. Às vezes respondia: não, estou ocupada, e eu respondia: o tempo que eu tenho é agora. [...] nas reuniões, ela preside, porque, além de ser técnica, era vice-presidente, ela fazia as coisas acontecerem lá dentro. Eu não sou funcionário da prefeitura, não tenho acesso às informações, mas se eu disser: quero ver isso assim, eles me davam para eu ver, lógico. (Entrevistado 11)

[...] Nesses últimos anos, eu tenho a clareza de que a sociedade civil tem colaborado muito com a gestão para implementação dos programas, projetos e serviços. É lógico que temos embates, às vezes conflitos, disputas nas eleições internas, isso é natural do

ponto de vista político, mas de um modo geral eu creio que sempre rolou uma parceria, mesmo com a preocupação com a implementação da política municipal de assistência social, essa parceria entre representantes da sociedade civil e representantes do governo municipal. Nós tivemos poucas coisas recusadas do ponto de vista de determinadas propostas. Isso não significa uma desqualificação da sociedade civil, não significa uma cooptação da sociedade, pelo contrário, isso é mais pela preocupação deles, um certo conhecimento de boa parte da sociedade civil que tem experiência em controle social é de que faz a crítica quando necessário, decide ao contrário quando necessário, mas também quando for necessário partilha ideias e compromissos em conjunto. A sociedade civil tem desempenhado um papel de fortalecimento da história da política local. A posição do conselho é uma posição proativa, de colaboração, mas é uma posição também de fiscalização, atenta, porque, se for dado algum vacilo ou não cumprido o que foi decidido, o conselho tem sempre pautado algumas avaliações, reclamações e queixas. (Entrevistado 9)

Os depoimentos como os acima descritos enfatizam o poder de intervenção exercido ainda pelo Estado, não reconhecendo e desvirtuando a capacidade da sociedade civil como sujeito fundamental nos processos de mudanças políticas. Por outro lado, tais concepções podem revelar o desconhecimento e o despreparo dos conselheiros quanto às competências dos Conselhos de Assistência Social, bem como do exercício de seus papéis e funções enquanto membros desses órgãos.

Assim, os posicionamentos são divergentes para um entendimento na forma de governar e no compartilhamento de responsabilidades. A participação pressupõe um aprendizado da ação política, de examinar o grau de efetividade, os ganhos que a sociedade civil teve com o desenvolvimento das políticas, sua capacidade de fazer fluir coletivamente a vida da comunidade. Obviamente, os obstáculos são muitos, mas não se pode minimizar a importância da participação por meio do qual o povo organizado, como sujeitos coletivos, interfere nos processos de formulação e gestão da política de assistência social. Governar significa compartilhar a responsabilidade do fazer coletivamente.

Para Campos (2006),

o espaço do conselho não pode ser compreendido como uma instância para a produção de impasses ou conchavos, mas como ambiente justificado para a busca de entendimentos em torno de programas sociais. Esta é uma destacada competência do conselho, pois a mais significativa dimensão do controle social, exercida pela sociedade civil, reside em sua capacidade de influir na agenda governamental. A construção dialogada da agenda pública, conforme assevera Auber (2001), consiste em uma das virtudes da democracia participativa. (CAMPOS, 2006, p. 112)

5.3. Os Conselhos de Assistência Social no foco da crítica: a distância entre concepção e realidade

Entre os mais significativos avanços obtidos na história da política de assistência social no País, a Constituição Federal de 1988 conferiu à sociedade civil o reconhecimento e a legitimação de participar na construção dessa política pública na condição de direito de cidadania. De fato, constitui-se como conquista democrática a oportunidade histórica de ter segmentos e grupos, com a valorização da referida política, com a possibilidade de influenciar a agenda do governo e de interferir nas ações estatais como exercício democrático.

Em meados dos anos 1980, o processo de redemocratização do País trouxe importantes avanços do ponto de vista legal, com a universalização dos direitos sociais e a participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas sociais, elementos importantes para a garantia do controle social. Contudo, a partir de 1990, com a inserção brasileira à agenda de Washington, o País atravessa um difícil período na relação entre governo e sociedade civil, orientada pelo projeto neoliberal, traduzido nas políticas de ajustes, dando uma nova direção à sociedade, pautada na supressão e na redução de direitos e garantias sociais.

Diante disso, percebe-se a contradição entre os avanços democráticos conquistados pela sociedade brasileira e legitimados na Constituição Federal de 1988 e o retrocesso trazido pela lógica neoliberal “que se propõe a reduzir a ação do Estado no enfrentamento da questão social, através da redução dos gastos sociais em decorrência da crise fiscal” (BRAVO, 2006, p. 76).

Avaliando esse momento histórico da vida brasileira, afirma Bravo:

o Estado é responsabilizado pelos infortúnios que afetam a sociedade, e o mercado e a iniciativa privada são santificados como esferas da eficiência e austeridade. E que esta concepção tem como resultado um amplo processo de privatização da coisa pública, com o Estado cada vez mais submetido aos interesses econômicos e políticos dominantes no cenário internacional e nacional, em nome das exigências do grande capital financeiro e dos compromissos com as dívidas interna e externa. Tais processos atingem a economia, a política e a forma de sociabilidade, invadindo diferentes esferas da vida social e passam a ser analisadas segundo uma lógica pragmática e produtivista. E que esta mistificação inerente ao capital – enquanto relação alienada – monopoliza os frutos do trabalho coletivo, trazendo uma investida contra a organização coletiva dos trabalhadores, crescendo as desigualdades sociais e a destituição de direitos civis, políticos e sociais. (BRAVO, 2006, p. 76-77)

Nesse contexto adverso, são institucionalizados os conselhos de políticas públicas em diferentes setores, assumindo um relevante papel na qualificação da gestão e favorecendo o alcance da participação democrática, que possibilita aos cidadãos organizados interferir e deliberar políticas de interesse do coletivo.

Os conselhos, resultantes do processo de descentralização/ municipalização da gestão das políticas sociais, apresentam-se com mediadores na relação Estado/ sociedade civil, reconhecidos na Constituição Federal de 1988 na qualidade de instrumento de expressão, representação e participação popular.

Contudo, o significado político desses conselhos e a efetiva ação da sociedade civil no controle social vêm sendo questionados, devido à desresponsabilização estatal, que acarreta a desqualificação das instâncias representativas, enfraquecendo a capacidade da sociedade civil de estar intervindo na ação estatal. Porém, é importante destacar, conforme Boscchetti (2003, p. 152), que “os conselhos não podem ser confundidos com instâncias governamentais e nem devem assumir a função de executores das políticas em substituição à competência governamental”.

Assim, com o objetivo de adentrar na realidade dos Conselhos de Assistência

Social e compreender sua dinâmica interna, realizamos um percurso investigativo com técnicos que, ao longo da história, participaram dos processos de instalação e implantação dos Conselhos de Assistência Social no Estado do Ceará e de integração da direção política dos três conselhos pesquisados, cujos depoimentos serviram de base para análise do exercício do controle social. Logo, trabalhamos as informações prestadas nas entrevistas e buscamos analisá-las à luz da teoria que orienta nosso estudo.

Em relação à concepção e à institucionalização dos Conselhos de Assistência Social, assim manifestaram-se determinados sujeitos da pesquisa, revelando olhares acerca desses espaços que apresentam limites para exercer o controle social na Política de Assistência Social:

[...] instituiu-se o marco regulatório, com a criação das leis dos conselhos de assistência social e leis do fundo municipal. Ambas orientadas, na sua elaboração, por técnicos da equipe da SAS estadual. Proliferaram leis de conteúdo adverso ao que se previa na Loas, sendo reformulados a partir dos assessoramentos técnicos. Os conselhos foram criados, trazendo em seu bojo dificuldades quanto a sua formação, estruturação, representação. Entretanto, tornaram-se espaços de qualificação de aprendizagem, desencadeando iniciativas aos exercícios do controle social. [...] concomitante à determinação do que preconizava a lei era que, para sua efetivação, necessitava criar os conselhos, planos e fundos. Os municípios começaram a pensar em gestão, na perspectiva de criarem secretarias ou órgãos congêneres que tratassem especificamente da política de assistência social (Entrevistado 2).

[...] os conselhos de assistência social são órgãos indispensáveis na consolidação da política de assistência social. [...] que sem o controle do conselho não vai haver a transparência das ações, se não houver a fiscalização das ações. [...] o conselho tem que estar realmente acompanhando essas ações para que esse controle social aconteça, para que realmente haja a participação popular nas decisões do poder público estatal. [...] os conselhos têm como principais competências deliberar e acompanhar a execução do plano de assistência social, bem como a proposta orçamentária financeira dos recursos alocados nos fundos, conforme as prioridades estabelecidas no plano de assistência social (Entrevistado 6).

[...] O Ceas tem uma importância e um papel de grande relevância no Estado na consolidação da política de assistência social. Ele vem dando uma contribuição muito grande para consolidar a política e criando condições para poder formar os conselheiros. [...] a gente

avalia que o Ceas é um conselho que tem uma importância significativa para consolidar a política de assistência social (Entrevistado 8).

[...] o CMAS tem de fato se constituído uma instância deliberativa não só na dimensão do dia a dia administrativo, mas evidentemente quando decide sobre o próprio funcionamento do conselho, quando decide nas conferências municipais as suas estratégias, deliberações das suas propostas, fiscalização, acompanhamento da implementação dessas propostas. Acho que a diferença do que se aprova em conferências é que você não vai ter certa obrigação administrativa de implementar, você tem até uma certa obrigação moral e política, mas administrativa não, e não tem nenhuma sanção se o gestor deixar de implementar aquelas propostas, porque, se fosse assim, há 20 anos atrás o BPC já era 60 anos, a per capita era de meio salário-mínimo. A gente não consegue fazer isso acontecer, mas isso não depende exclusivamente do conselho, mas de uma articulação, participação e do controle social no âmbito das conferências. Mas de fato eu considero que o conselho vem decidindo, sim, ele vem avaliando, vem monitorando determinadas ações da questão da política, seja na rede direta, seja na rede conveniada (Entrevistado 9).

Os sujeitos da pesquisa reconhecem a importância do controle social exercido pelos conselhos, delineando considerações no sentido de afirmarem o seu exercício nesses espaços de compartilhamento entre governo e sociedade civil em meio às dificuldades e limites. O entrevistado 2 avalia o processo de institucionalização dos Conselhos de Assistência Social no Estado, marcado por disputas entre orientações políticas diversificadas que, na prática, tomaram formato e cara dos governos municipais, que, sem entender o processo, lutavam para manter forças nos processos decisórios. Já o entrevistado 6 enfatiza a importância dos Conselhos de Assistência Social nos trâmites do processo de descentralização e de participação popular, como órgãos indispensáveis na consolidação da política em pauta, como forma de ampliar a gestão democrática.

O entrevistado 8 expressa sua opinião sobre o Ceas-CE, ao afirmar que este Conselho tem uma importância e um papel de relevância no Estado na consolidação da Política de Assistência Social. Esse entrevistado ressalta a importância desse espaço de exercício de partilha, onde circulam valores e argumentos e efetivam-se articulações, formam-se opiniões. O entrevistado 9 expressa que, de fato, o CMAS vem exercendo suas funções na deliberação da política, sendo um espaço democrático relevante para estimular a formulação de pactos comuns e um local de

aprendizado. No entanto, reconhece que o CMAS tem limites, sendo o exercício do controle social ainda incipiente e fragilizado pela pluralidade existente.

Essas avaliações positivas dos sujeitos sobre o exercício do controle social no âmbito dos Conselhos de Assistência Social revelam idealizações que estão diretamente relacionadas ao lugar social do sujeito que avalia. Geralmente, entrevistados vinculados ao espaço governamental tendem a desconsiderar os processos efetivos vivenciados nos conselhos, marcados por limites no exercício da participação. Os conselheiros da sociedade civil, em sua grande maioria, não se expressam e não intervêm de fato nos processos de discussão e decisão, não chegando mesmo a questionar o que é posto pela instância governamental.

Dentre os sujeitos entrevistados, encontramos olhares críticos nos técnicos que implementaram o processo de descentralização no âmbito da Política de Assistência Social no Ceará e em uma determinada personagem que exerceu a direção de um dos conselhos municipais em uma conjuntura específica.

A nosso ver, cabe avançar na discussão das dificuldades e limites que marcam o exercício do controle social no espaço dos conselhos, ao longo do tempo e no momento presente, mostrando a distância entre concepção e realidade. Nesse sentido, com relação especificamente às dificuldades que acompanharam a instalação dos conselhos nos municípios cearenses, assim expressaram-se sujeitos da investigação:

[...] a proliferação dos conselhos, com a escolha de conselheiros despreparados para o exercício do controle social, contribuiu sobremaneira para a realidade hoje vivenciadas na grande maioria dos conselhos em funcionamentos. [...] como podemos fazer a mobilização para discutir a Loas e ao mesmo tempo já discutir a questão dos conselhos com a participação da população? De fato, quanto à questão da participação, a pessoa já deve ter certa iniciativa de militância, pois você não vai conversar com uma pessoa que nunca havia participado das ações da política, sem conhecer a política de fato como ocorria no município. Não se podia discutir a descentralização sem discutir as ações da política, como as necessidades eram atendidas, já que a política é a forma, as necessidades. [...] Na época em que estavam sendo estruturados os conselhos, as ações eram realizadas nos antigos Centros Sociais Urbanos, e foi essa população com quem mais nós conversamos. E aí, acho que ficou muito centralizado na periferia urbana. Nós não conseguimos atingir os anseios da população do município, acho que foi muito restrito, apenas naqueles que até certo ponto já estavam incluídos nas ações, de uma forma também de cima para baixo,

como um favor, já existia todo um conceito formado no imaginário da população (Entrevistada 3).

[...] a história do conselho está muito ligada a ter dentro do município uma equipe, porque o assessoramento é algo complexo. Era para o Estado dar suporte e o município continuar. Você sabe muito bem o que acontecia, o técnico dava todo o suporte, só que não tinha a equipe no município e, quando o técnico voltava, estava tudo na estaca zero. As orientações não eram executadas, era o começar de novo. E hoje nada vai para frente. [...] os fóruns para escolha da sociedade civil para compor os conselhos só existiram naquele momento da implantação dos conselhos e fundos municipais de assistência social. [...] apesar de todas as tentativas da equipe técnica, hoje não se encontram conselhos funcionando como deveria ser, exercendo o papel efetivo de fiscalizar e controlador da política de assistência social. [...] todos esses anos, desde a criação dos conselhos, o que você tem? Tem município que, na hora de aprovação de um plano, porque tudo agora é com aprovação do conselho, eles só assinam, mesmo não tendo sido discutido e nem o conselho tendo participado de sua elaboração. [...] raramente você encontra um conselho se posicionando e que deixe de aprovar alguma coisa. Nada mudou. Na realidade, os conselhos não existem. São pelegos, não se posicionam, não fiscalizam os recursos públicos, muitos não sabem dos recursos que entram nos municípios para área da política de assistência social, não fiscalizam como os recursos estão sendo empregados. Apesar de a Constituição Federal de 1988 afirmar que o Brasil passa a ser um Estado democrático de direito, ficou só no papel (Entrevistado 5).

Assim, o entrevistado 3 observa as condições políticas que marcaram o processo de descentralização/municipalização da Política de Assistência Social, avaliando a forma como foram criados os Conselhos de Assistência Social no Estado do Ceará, sem que houvesse um trabalho de mobilização mais amplo da sociedade civil, restringindo-se a grupos que estavam ligados ao espaço institucional na concessão de benefícios.

Nessa perspectiva, há crítica à despolitização na escolha dos conselheiros que, de fato, não representam forças vivas da sociedade. Esse entrevistado enfoca um dilema-chave que nos permite adentrar na discussão do processo de alheamento e omissão dos conselheiros em relação à Política de Assistência Social.

Em verdade, o processo de despolitização repercute até hoje na falta de interesse da população no significado desses conselhos e na efetiva participação da sociedade civil. O entrevistado 5 reafirma a importância do papel dos técnicos da SAS nesse momento histórico, na coordenação da implantação da política de assistência social, quando procuravam incentivar a participação da sociedade civil,

orientando as eleições com a instalação dos fóruns das entidades, reunindo representações de entidades, esclarecendo sobre o papel do conselho e sua importância na efetiva fiscalização.

Entretanto, os dois sujeitos entrevistados afirmam a existência da falta de condições para um efetivo controle social, colocando em risco a efetividade da Política de Assistência Social, dado o limite e a fragilidade desses espaços em exercer suas próprias funções definidas nas leis e nas diretrizes do Suas. Os conselheiros não reúnem condições de exercício de suas atribuições por falta de posicionamento, aprisionados pelas injunções políticas que transformam os conselhos em legitimadores da gestão e são incapazes de fiscalizar as ações do governo. Por último, o entrevistado 5 coloca em questão o processo democrático, afirmando ter a democracia ficado só no papel.

Essas críticas aos conselhos não são somente relativas ao Estado do Ceará, pois, na avaliação dos 10 anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social, a partir de uma investigação sistemática, especialistas analisaram esses espaços públicos. Avalia Boschetti:

a morosidade quanto à criação dos conselhos foi justificada pelo desconhecimento da sociedade civil e do próprio governo sobre a importância desta instância deliberativa na implementação dos preceitos da Loas, ausência de cultura organizativa e participativa da população, bem como do não conhecimento da assistência social como direito e de sua organização em um sistema descentralizado e participativo, inexistência de fóruns anterior à criação do conselho, temeridade do governo em publicizar informações com a sociedade (BOSCHETTI, 2003, p.150).

Tais colocações nos levam à reflexão das formas constitutivas dos conselhos, realizados em função de cumprir a lei, pois havia exigência que somente com a criação de conselho, fundo e com a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social seria possível o recebimento dos recursos de outras esferas de governo (MARTINS apud BOSCHETTI, 2003).

Avançando na discussão, cabe destacar uma atuação que se revela de extrema gravidade: a condição – em maior ou menor grau – de sujeição dos representantes da sociedade civil ao segmento que representa o poder público. Tal

situação é assim enfocada por um sujeito entrevistado:

[...] O conselho vem desenvolvendo muitas funções, e essas funções estão muito voltadas para a questão de aprovar, fazer aprovação das demandas que chegam dos orçamentos, das deliberações que foram tomadas, dos encaminhamentos que foram dados pela secretaria. E tem uma coisa interessante: a gente não consegue fazer isso com clareza e com qualidade, as matérias chegam de última hora, isso é uma coisa extremamente viciosa nesse circuito Semas x CMAS, quando vem chegar dão o prazo de tantos dias, marca uma reunião extraordinária. Eu sei que hoje isso é uma realidade de todos os conselhos, por quê? Porque é muita coisa para se demandar nessa fase de transição, não tem como ser diferente, mas é preciso que exista uma interface, um diálogo, um fio condutor entre os dois, Semas e CMAS, para que se estabeleçam esses fluxos e sejam obedecidos, e que isso seja feito com propriedade pelo CMAS, que os conselheiros realmente votem nas matérias com absoluto conhecimento no que está sendo votado e aprovado. Mas, hoje, acho que o conselho deixa muito a desejar nas atividades específicas propostas. [...] acho que o CMAS tem muito que trilhar enquanto instância deliberativa. Hoje não, não considero que seja uma instância sedimentada no controle social de Fortaleza, não acredito que hoje o CMAS esteja apresentando pauta que de fato faça e traga um diferencial para Fortaleza no que diz respeito à política de assistência. Ele está lá, mas ele não consegue, hoje ele não tem autonomia, ele não consegue fazer uma pauta que sustente, que assegure e que vá fazer realmente a secretaria fazer uma mudança de postura, de decisão em decorrência do que o conselho deliberou, ele está fragilizado nesse sentido. [...] Nunca acreditei que silêncio fosse propício para democracia... Então, um colegiado silencioso como está hoje o CMAS de Fortaleza, ele é um emblema de que a democracia não está sendo exercida, eu preferia estar numa outra, como estou em outro conselho e lá eu vejo. Tem horas que eu digo: pronto, vamos já partir para o ataque. Mas estão defendendo a política acirradamente, governo e sociedade. Acho muito mais sadio, acredito muito mais do que a falta de manifestações por parte dos conselheiros. Ninguém se manifesta. Outra coisa, as pautas não são construídas no CMAS, muitas vezes elas são colocadas dentro do CMAS, mas foram elaboradas pela gestão, elas já vêm todas prontas da gestão, já foi dialogado lá, internamente, qual o posicionamento daqueles conselheiros. Não se faz democracia com panela, resolvendo em panela, problemas de ordem grande precisam ser resolvidos no coletivo, confiar no coletivo, confiar no contraditório, acreditar que a política existe e que ela regula, e não a minha vontade ou a sua. Então, não acontece (Entrevistado 10).

Já enfocando essa fragilidade do conselho em âmbito municipal, um entrevistado esclarece:

[...] a falta de participação dos representantes ligados à Prefeitura tem gerado reclamações por não comparecerem [...] e os representantes da sociedade civil, ao serem indagados por que também não estavam comparecendo às reuniões, responderam: “não vou porque os representantes do gestor faltam e não está acontecendo nada com eles (Entrevistado 11)

Diante das exposições, vimos que a sociedade brasileira não tem tradição da vivência democrática. Historicamente, ainda persiste no imaginário coletivo e no fazer político da atualidade uma prática reducionista na compreensão de determinados sujeitos pesquisados. Assim, especificamente o entrevistado 10 avalia que o que prevalece no CMAS é o projeto político hoje existente no município, que repercute num processo crescente de contenção da participação, de diluição dos conflitos, dos enfrentamentos diretos e da capacidade de intervenção dos representantes do governo e sociedade civil. O entrevistado 11, em sua fala, deixa transparecer que não existe uma consciência e uma responsabilidade por parte dos conselheiros do seu papel de intervir propositivamente na agenda do governo como interlocutor das demandas advindas da coletividade.

Segundo Bidarra (2006),

[...] o investimento contra a importância do espaço público tem a finalidade precípua de minimizar a sua função política dentro da experiência democrática. Pois o aperfeiçoamento da democracia depende desse tipo de espaço, haja vista que ele é o lócus da externalização e da visibilidade das lutas sociais (BIDARRA, 2006, p. 54).

5.4. O exercício do controle social em questão: um olhar avaliativo sobre Conselhos de Assistência Social

Ao circunscrever o controle social, Raichelis (2005) expressa que

o controle social significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzam as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados. (RAICHELIS, 2005, p. 42-43)

De acordo com Ferraz (2006),

os conselhos se constituem uma inovação nas instituições democráticas cuja perspectiva é de mudança profunda nesse modelo, as resistências apresentadas a essa perspectiva e a dependência apresentada por esses órgãos da direção política (favorável ou não à partilha de poder com a sociedade) dos governantes eleitos pelos institutos democráticos tradicionais (competição partidária e eleitoral), para que as possibilidades de expansão da democracia se efetivem, acentuam a percepção de que uma mudança cultural mais profunda é necessária para alterar substantivamente padrões arraigados de nossa cultura política (autoritarismo, elitismo, privatismo e clientelismo) (FERRAZ, 2006, p. 70).

Para Raichelis (2005, p. 118), a ótica descentralizadora e participativa, por sua importância estratégica na configuração da política de assistência social, “deve ser claramente definida, ainda mais que esses conceitos e práticas, não sendo unívocos, envolvem conteúdos com significados diversos, dependendo da perspectiva política dos interlocutores”. Para a autora,

embora a municipalização seja categoria central de um projeto descentralizador e o município tenha sido consagrado pela Constituição Federal como o núcleo da organização federativa para onde convergem novas responsabilidades na formulação, na gestão, na execução e no controle dos serviços sociais públicos, a autonomia municipal não pode realizar-se independentemente de um planejamento global. Portanto, sem diretrizes definidas no âmbito federal que possam balizar as ações descentralizadoras nas esferas estaduais e municipais, torna-se difícil garantir qualquer caráter orgânico à PNAS e às prioridades sociais que esta visa atender [...] do mesmo modo, há que estabelecer parâmetros para os processos de participação da sociedade civil por meios dos conselhos de assistência social estaduais e municipais, tendo em vista zelar pelo que foi consolidado na Constituição e na Loas, no que se refere à efetiva democratização das decisões nesses âmbitos. (RAICHELIS, 2005, p. 119)

Resgatando a história da descentralização da Política de Assistência Social no

Ceará, atores que a vivenciaram apontam dificuldades enfrentadas nesse processo que marcam as trajetórias dos conselhos no território cearense:

os percursos de descentralização foram através do contato com os gestores, e isso dificultou muito. Acho que não atingiu os anseios de conhecimento, pois o conhecimento que eles tinham eram apenas de como a política era realizada. [...] o que dificultou a descentralização neste trabalho nos municípios cearenses foi que só poderia iniciar pelos gestores. [...] o Estado chegava no município e iniciava-se a discussão com os gestores, as pessoas que executavam a política. Como essas pessoas executavam tinham todo um costume, uma prática altamente clientelista, então, como você passaria de uma hora para outra a entender que a forma clientelista não é a forma correta de se fazer (Entrevistado 4).

[...] os conselhos foram criados trazendo em seu bojo dificuldades quanto a sua formação, estruturação, representação. Entretanto, tornaram-se espaços de qualificação, de aprendizagem, desencadeando iniciativas ao exercício do controle social (Entrevistado 2).

Assim, em um processo avaliativo sobre os recursos da descentralização no estado do Ceará, o entrevistado 4 afirma que a equipe técnica da SAS teve de enfrentar profundos desafios para a construção dessa estrutura descentralizadora na perspectiva da democratização, em meio a entraves históricos na própria cultura política, encarnada pelos gestores, a dificultar avanços legais instituídos. De fato, o preconizado na Constituição Federal de 1988 e na LOAS delineou um movimento novo e complexo a exigir a ruptura de práticas até então comuns, exercidas pelos novos governos, e a mobilização da sociedade civil, permeada de fragilidades.

O entrevistado 2 reafirma as dificuldades enfrentadas pela equipe para introduzir os conselhos como inovação democrática na área da assistência social, como direito do cidadão e dever do Estado. O entrevistado 9 busca delinear condicionalidades para que os Conselhos de Assistência Social possam assumir de fato o exercício do controle social. Afirma ele:

[...] na perspectiva do controle social, acho que o CMAS deveria lançar mão de mais estratégias de mobilização, comunicação com a rede, com os usuários, articulação com os trabalhadores, deixar mais claro algumas lutas políticas e fortalecer algumas lutas políticas. Também, para consolidar a dimensão do controle social, precisaria se articular mais com as outras instâncias de controle social. Tem

pouco diálogo entre o conselho de assistência, da criança, saúde e de educação. Acho também que a participação e a construção de fóruns da sociedade civil, principalmente municipal, isso também se coloca como desafio para ajudar num processo de controle social. [...] mas, extrapolando isso, a articulação da sociedade civil e a articulação com outras instâncias de políticas públicas de fiscalização na garantia dos direitos se fariam um pleno exercício do controle social (Entrevistado 9).

Em rigor, esse entrevistado preconiza a exigência da intersectorialidade pela via de articulação e mobilização dos conselhos das diferentes políticas, partindo do próprio Conselho de Assistência Social. Destaca a importância da articulação política da sociedade civil por meio da construção de fóruns. Refletindo sobre essa fala, percebemos que a proposição do entrevistado 9 assume um tom de crítica no sentido de que essas exigências por eles postas não estão sendo viabilizadas no espaço público dos conselhos.

Inegavelmente, a produção dessa articulação, em nível dos conselhos, das políticas públicas, particularmente da assistência social, exige rupturas no âmbito da cultura política. Salienta Campos (2006, p. 102) ser preciso “suplantar uma tradição secular de iniciativas assimétricas, difusas e imprevisíveis para, em seu lugar, construir um sistema de atenção socioassistencial, sob o controle da sociedade”.

Alimentar as possibilidades de participação legitimada é um grande desafio no Brasil, onde a centralização do poder, o assistencialismo e o clientelismo, dentre outras posturas, direcionam para a aceitação da realidade de forma acrítica e acomodada, distanciando o povo do exercício da cidadania. Essa compreensão ficou evidenciada no resgate histórico nas entrevistas concedidas por profissionais atuantes na área da assistência social e por presidentes, vice-presidentes e ex-presidentes dos conselhos em pauta nos percursos de nossa investigação.

Em suas análises, sustenta Nogueira (2006):

a participação não somente conteria um valor em si, como também seria particularmente relevante no fortalecimento de sustentabilidade às políticas públicas e ao próprio desenvolvimento. Os processos participativos converteram-se, assim, em recurso estratégico do desenvolvimento sustentável e da formulação de políticas públicas, particularmente na área social (NOGUEIRA, 2006, p. 118).

Sabemos que a competência do conselho de assistência social está vinculada ao poder que é dado aos conselheiros para a prática de determinados atos previstos em lei. A Lei Orgânica de Assistência Social define como competência dos conselheiros a possibilidade de tomar decisões – e não apenas emitir opiniões – sobre as definições do planejamento e a execução das ações governamentais e das entidades da rede socioassistencial para que os direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade e risco social sejam concretizados.

Na condição de espaço público, nos Conselhos de Assistência Social deve-se exercitar a partilha equitativa do poder decisório entre as representações da sociedade civil e do governo, no sentido de que as questões reconhecidas como públicas – explicitadas e legitimadas – expressem o conjunto de necessidades e de reivindicações que correspondam aos interesses mais abrangentes de uma coletividade.

Quando interpelados a avaliar as experiências dos conselhos como entes atuantes na construção da política de assistência social no Estado, as respostas dos sujeitos da pesquisa revelam olhares diferenciados, que se impõem à nossa reflexão. Vejamos:

[...] o Ceas, que é responsável por realizar o controle social da Secretaria, tem uma função essencial na consolidação do Suas em âmbito estadual. Nisso, o conselho tem avançado muito, nessa área da implementação do Suas. Mas tem vários desafios que eu acredito que são essenciais para que o Ceas melhore o exercício do controle social, para que a STDS realmente consiga programar o Suas conforme está previsto na legislação. Eu avalio que o Ceas está exercendo o controle social, mas não ainda como deveria exercer. Eu vejo que o conselho estadual tem se preocupado muito nas suas gestões em fazer o controle da assistência social no âmbito municipal, quando a função primordial dele é fazer o controle social em âmbito estadual da Secretaria, que é o órgão gestor que deve realizar o controle social. No âmbito dos municípios, compete ao Ceas assessorar os CMAS no cumprimento das resoluções do CNAS (Entrevistado 6).

[...] o Ceas vem, ao longo dos anos, desenvolvendo as atividades de forma coerente dentro dos preceitos da política de assistência social, realizando ativamente todas as conferências, assessorando os conselhos municipais em suas conferências, mas tudo não está

perfeito, ainda estamos em construção para chegarmos a ser uma instância plena de controle social (Entrevistado 7).

[...] o CMAS avançou pouco em sua autonomia, a falta de informação por parte dos conselheiros, que na verdade não conhecem profundamente a política. Eles não sabem é como se movimentar dentro dessa dimensão política sem conhecimento. [...] acredito que, se você capacita as pessoas, elas podem se empoderar, porque elas têm amparo legal, elas olham para a cartilha que ampara legalmente, não mais para isso que está posto aqui (Entrevistado 10).

[...] O conselho também tem, nos últimos anos, tido a preocupação de capacitar os conselheiros, equipe técnica, porque, como eu falei, são perfis diversos tanto nos governamentais quanto na própria sociedade civil, são pessoas dentro desses perfis de vivências, leituras diversas, umas mais ampliadas, outras menos, e aí o conselho tem se preocupado em tentar instrumentalizar os conselheiros para que eles possam melhor entender, intervir, compreender, debater e decidir sobre os rumos dessa política. Então a gente tem promovido capacitações, tentado garantir nas reuniões discutir alguns temas. Isso nem sempre é possível, fortalecer as comissões, porque o dia a dia do conselho, fora a parte administrativa, ele ocorre de fato nas comissões (Entrevistado 9).

As falas dos sujeitos da pesquisa, em seus diferentes olhares, reconhecem que os conselhos integrantes da nossa investigação têm mostrado um relativo avanço na sua atuação, mas ainda não conseguem exercer o controle social como deveriam fazê-lo. O entrevistado 6 critica o Conselho Estadual de Assistência Social no âmbito de sua própria atuação, afirmando que esse conselho, fugindo de suas reais atribuições, volta-se para o exercício do controle social nos municípios, deixando de fazê-lo em relação às definições e execução da política no âmbito do estado. Essa é uma questão a merecer reflexão, abrindo uma via investigativa.

Já o entrevistado 7, abordando a atuação do mesmo conselho estadual, diz estar ele cumprindo os preceitos estabelecidos na Loas. De fato, sua fala limita-se ao campo das formalidades legais, afirmando genericamente estar o conselho em construção para chegar à plenitude do exercício do controle social.

Referindo-se à instância municipal de Fortaleza, o entrevistado 10 é enfático ao criticar a falta de autonomia do CMAS, destacando o desconhecimento dos conselheiros sobre a própria política. Sustenta a necessidade de capacitar os conselheiros para que eles se sintam empoderados para exercer as suas reais atribuições. O entrevistado 9, contradizendo a fala anterior, diz que o CMAS tem investido na capacitação de conselheiros, alegando, como dificuldade, a diversidade

de perfis no interior do conselho, com vivências e leituras diferenciadas dos conselheiros. Destaca a importância das comissões técnicas como base de atuação do conselho.

Cabe destacar como uma questão-chave, a ser trabalhado na continuidade dos processos investigativos, o fato de que os conselhos, como inovações democráticas no compartilhamento de poder entre governo e sociedade civil, enfrentam as resistências dos gestores, verificando-se, sobretudo nos conselhos municipais, a dependência das entidades e dos próprios usuários integrantes do colegiado do conselho ao órgão gestor da política. Essa é uma expressão do clientelismo e da centralização do poder, além do próprio assistencialismo que a prática se propõe a superar. Essas posturas, aliadas à falta de conhecimento da política de assistência social, expressam dimensões de uma cultura de subordinação que bloqueia o processo de participação democrática e o consequente exercício do controle social.

Nessa perspectiva, afirma Raichelis:

o controle social é um componente importante na conformação de uma esfera pública cujo requisito central é a existência de sujeitos coletivos dotados de autonomia e representatividade legítima, permanentemente ativada pela democratização radical dos mecanismos decisórios e pelo controle social exercido pelas bases que fundam essa representação. (RAICHELIS apud CAMPOS, 2006)

5.5 Os conselheiros e sua inserção e atuação nos conselhos

Segundo Silveira (2009), a participação e o controle social da política de assistência social têm origem na Constituição Federal de 1988, que propugna que “todo poder emana do povo que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente” (artigo 1º da Constituição Federal de 1988). Enfatiza-se que esse texto constitucional, em seu artigo 204, proclama a participação da população por meio de organizações representativas na formulação das políticas e no controle das ações nos três níveis de governo.

Lembra Silveira (2009) que a Lei Orgânica da Assistência Social (1993) regulamenta esses artigos, enfatizando a gestão descentralizada e a participação

social para o exercício do controle social como diretrizes para todo o território nacional. Tal controle ocorre através dos conselhos de assistência social, que se distinguem como órgãos paritários entre governo e sociedade civil. Essa autora assim circunscreve o controle social:

o controle social é a capacidade que a sociedade adquire de intervir nas políticas públicas através da fiscalização, do monitoramento e da avaliação. Para exercer o controle social é fundamental acompanhar as propostas, objetivos e metas previstas nos planos de assistência social, elaborados em cada município a partir de seus diagnósticos sociais, e em cada estado; observar, acompanhar e fiscalizar o cumprimento do cofinanciamento e o trabalho desenvolvido com recursos do Sistema Único de Assistência Social - SUAS em defesa e garantia do acesso dos usuários (SILVEIRA, 2009, p. 2).

Tapajós (2012) assim define:

neste expressivo contexto de invocação político-institucionais, é cada vez mais incontornável a necessidade de garantir condições para o exercício do controle social, que precisa e deve ser planejado crescentemente para compor as bases do sistema e não para ser acessório a este. Para realizar esse propósito, postula-se a importância da democracia participativa no sentido de afiançar a legitimidade das políticas públicas, bem como promover, estabelecer e desenvolver pactos sociais entre os diferentes atores e setores da vida nacional (TAPAJÓS, 2012, p. 54).

É preciso compreender que o exercício do controle social supõe um processo de organização da sociedade que deve se capacitar para acompanhar, sistematicamente, programas, projetos, benefícios e serviços executados pelo poder municipal, estadual e nacional e outras instituições públicas e privadas vinculadas ao Suas. Nesse sentido, os conselhos de assistência social assumem papel decisivo como instância pública de compartilhamento entre governo e sociedade civil, espaço, por excelência, de participação democrática.

É importante enfatizar que essa participação democrática pressupõe o aprendizado da ação política de conselheiros no próprio ambiente em que se inserem, legitimando-se, assim, para deliberar, controlar e avaliar a execução da política de assistência social, reforçando a cultura do direito, com presença atuante da sociedade civil.

Nessa perspectiva, discursos dos sujeitos da pesquisa constituem referências

para desencadear a inserção e a atuação dos conselheiros no exercício do controle social da política de assistência social:

[...] exercer o controle social, o conselheiro tem como principais competências deliberar e acompanhar a execução do Plano de Assistência Social; a proposta orçamentária financeira dos recursos alocados no Fundo de Assistência Social, conforme as prioridades estabelecidas no Plano de Assistência Social. [...] em termos de competências ou habilidades, o conselheiro precisa ter conhecimento profundo da política de assistência social, atribuições do conselho, conhecer questões relativas não só à assistência social, mas tudo que envolva as questões econômicas, sociais, que podem levar a situações de vulnerabilidades, que pode atentar nos usuários da política de assistência social. [...] ser uma pessoa muito democrática e discutir bastante com as entidades que representa, as agendas das reuniões do conselho. [...] antes de ir para as reuniões do conselho, discutir as pautas das referidas reuniões com o segmento que ele está representando, para que ele leve não só o posicionamento dele, mas também o posicionamento do segmento, bem como retornar com as informações depois das reuniões (Entrevistado 6).

Esclarece ainda que

o conselheiro deve ter conhecimento da política, conhecer todos os instrumentos, as normativas e estar em contato constante com o segmento que ele representa. [...] o controle social foi criado como mecanismo de garantir a participação popular, tanto nas decisões como nos atos estatais. [...] a política de assistência social só vai realmente se concretizar como política pública se tiver realmente um controle social com a participação da sociedade civil no planejamento e na avaliação das ações propostas. [...] sendo um mecanismo indispensável na consolidação da política de assistência social (Entrevistado 6).

De fato, esse entrevistado bem delinea as exigências do “ser conselheiro”. No entanto, a nossa vivência profissional de décadas junto aos conselhos de assistência social no Ceará e o sistemático processo de observação dos três conselhos em pauta revelam a distância entre o desejável e necessário e o real.

Constatamos que a grande maioria dos conselheiros precede de uma formação política, desconhecendo aspectos fundamentais da própria política de assistência social. No específico caso do Ceas, as muitas capacitações com os conselheiros não conseguem levá-los a apreender os valores, as diretrizes e as

normativas da política. Nesse sentido, avaliamos que um fator que dificulta é a grande rotatividade de conselheiros aliada à predominância de interesses pessoais sobre os coletivos.

Um sujeito da pesquisa assim avalia sua participação na condição de conselheiro:

[...] a experiência de estar participando na qualidade de conselheiro do conselho, além de a gente de fato se preocupar com o direcionamento da questão da política de assistência, de fazer mais leituras, é vivenciar essa dimensão da gestão da política e do controle pactuado com a sociedade civil sobre os ônus da gestão que essa política possa vir a ter aqui no município de Fortaleza (Entrevistado 9).

Esse é um depoimento genérico que, de fato, não adentra em uma avaliação da inserção e atuação no conselho.

Avançando na discussão, cabe considerar a continuidade do depoimento do entrevistado 9 e a fala do entrevistado 10. Vejamos:

[...] o CMAS poderia e deveria ter avançado mais nessa perspectiva, do ponto de vista da gestão. Acho que tem caminhado no rumo certo, tem negociado, tem pactuado, tem decidido às vezes contra, a maioria das vezes a favor, e esse diálogo com o órgão gestor é politicamente fácil. [...] creio que as pessoas me respeitam em função da figura que eu sou, tento demais respeitar as pessoas, inclusive nas diferenças, tem horas que você tem que se controlar para não estourar, porque às vezes a dificuldade é da pessoa, ou é porque de fato ela pensa daquele jeito, não vai conseguir avançar, ou vai esperar mesmo ela chegar àquela concepção, e é um exercício constante. Acho que ninguém ali é dono da verdade, a gente passa, está finalizando a gestão, e o conselho vai ter mudanças radicais nas composições das representações do governo e da sociedade civil. E o restante a gente leva como aprendizado e a história da gente (Entrevistado 9).

[...] eu não sei pensar a paridade se não for uma utopia para a democracia. Eu não sei, eu estou dizendo isso aqui sem ter nenhum parâmetro, mas não sei até onde essa paridade é benéfica para a

democracia dentro do controle social. Aí você vai estudar e vai me dizer se essa paridade é benéfica mesmo para a nossa democracia e se realmente foi pensada como uma forma do diverso, do contraditório, mas nem todo mundo acredita, ainda existem posturas que ferem a autonomia dos conselhos, a postura de quem está nas pastas governamentais é de se arvorar de um poder de mando, Isso se reflete nas posturas dos conselheiros. Isso está dentro das estruturas que estão funcionando assim, eu acho que não só apenas o CMAS, mas em várias secretarias, dizem assim: fulano, tu vai para o CMAS, mas presta atenção no que está sendo dito e defenda a gestão, você é gestão. E sabe por que isso acontece? Porque elas estão dentro da gestão, não estão por capacidade técnica unicamente, elas estão lá por indicação política, política partidária, e como eu estou lá por indicação política partidária, então eu tenho que rezar na cartilha. Eu não posso fugir dessa cartilha aqui porque senão eu perco a minha nomeação. Isso vai desde os cargos de mais alta relevância aos menores, que é um coordenador de um Cras, é um coordenador do distrito de assistência. Ela foi indicada por essa gestão para defender a gestão, e não para defender a política. Nós não estamos aqui em decorrência de fazer a defesa da política e prosperar no processo, avançar, a gente está aqui para fazer com que essa gestão dê certo, isso está posto dentro do conselho bem claro (Entrevistado 10).

Esses dois depoimentos sobre o CMAS de Fortaleza revelam dois olhares bem diferentes. Cabe uma reflexão sobre tais avaliações. Particularmente, chama nossa atenção a crítica contundente do entrevistado 10, que enfatiza a ausência de autonomia de conselheiros governamentais a defender a gestão, e não as políticas. Destaca a posição do órgão governamental a controlar o próprio conselho de assistência social.

É incontestável que, para o exercício do controle social, o conselheiro deve ter garantido a sua relativa autonomia a exercer o papel de representação. Impõe-se, como parâmetro, que o conselheiro detenha um conjunto de conhecimentos e saberes que são fundamentais ao exercício das suas atribuições, compreendendo o papel e a importância dos conselhos, dos conselheiros de assistência social para efetivação da participação democrática.

Silveira, em suas análises na condução de especialista na Política de Assistência Social, delimita indicadores que se fazem fecundos para pensar e avaliar a atuação dos conselheiros.

o conselheiro é um agente público investido de uma representação muito especial. Esse agente deve voltar-se para garantir os objetivos da política, preservando princípios e diretrizes da assistência; exigir o cumprimento das decisões do conselho e lutar para que os direitos socioassistenciais sejam cumpridos [...]. o conselheiro não pode esquecer que sua participação é decisória e que determinadas escolhas podem afetar, definitivamente, a vida futura de milhões de pessoas. Por isso, suas decisões exigem conhecimento e ética. O conselheiro, ao representar uma entidade, se propõe a defender os interesses não só do seu coletivo, mas de todos os segmentos que precisam que seus direitos sejam assegurados. Devem prestar contas a seus pares sobre sua atuação no conselho (SILVEIRA, 2011, p. 2).

Determinados sujeitos da pesquisa avaliam como deve ser a atuação/participação dos conselheiros:

[...] como temos eleições a cada dois anos, nunca dá para capacitar o conselheiro assim na sua integralidade, para fazer um acompanhamento e um controle social da política, porque a cada dois anos como tem esse rodízio. E, dependendo do conselheiro, se ele gosta de ler, estudar, ele vai ter uma condição e mais facilidade de discutir a política e assim de pontuar, contribuir, fazer uma intervenção mais contundente, fazendo os contrapontos. Agora, se o conselheiro não gostar estudar, fica difícil de acompanhar, por isso a importância das capacitações permanentes. O conselheiro que não quiser pode ter um monte de capacitações que isso não vai adiantar de nada. Mas isso realmente dificulta se o conselheiro não tiver a compreensão da política minimamente, dificulta a atuação dele dentro do conselho, e acaba que fica só o conselho deliberando coisas e nunca pontuando ou fazendo contraponto daquilo que realmente deve ser feito. E isso realmente dificulta o nivelamento, a falta de compreensão do conselheiro. Eu, particularmente, assim que assumi o primeiro mandato, foi só estudando a política, o arcabouço jurídico, as resoluções para poder compreender o mínimo da política, e nesse segundo mandato agora tenho dado a condição melhor de contribuir. [...] atualmente, exerço a vice-presidência, representando a sociedade civil, é uma posição importante dentro do conselho. Como vice-presidente, procuro participar de todos os espaços, nas comissões, venho procurando compreender mais a política de assistência social e, com isso, com esse conhecimento, tenho conseguido atuar com mais ênfase e posicionamento, mais

contundência (Entrevistado 8).

[...] o que facilita a identidade dos conselheiros sobre a concepção, a perspectiva da defesa da política, da construção de direitos, a fiscalização, é quando se organizam os governamentais, a sociedade civil, o pessoal já tende a saber qual o papel do conselho, o que vai fazer. É claro que você vai encontrar alguns que têm uma compreensão um pouco diferente, mas, de um modo geral, todos deveriam ter essa identidade do papel político, da função política e do conselho, que é um espaço que facilita (Entrevistado 9).

Esses dois depoimentos de conselheiros configuram exigências para o desempenho da função. O entrevistado 8 é contundente na defesa da capacitação e da própria vontade política do conselheiro de capacitar-se e assumir o seu papel. Essa distinção entre conselheiros governamentais e da sociedade civil, apresentada pelo entrevistado 9, está um tanto nebulosa, parecendo privilegiar a atuação governamental.

Determinados depoimentos suscitam uma reflexão crítica sobre a atuação dos conselheiros no contexto de definição e implementação da política:

os conselhos não exercem a função de cunho educativo. Apesar de todo um investimento, não fazem reuniões nas comunidades, para explicar o papel dos conselhos. Fiscalizar mesmo não faz, que se existisse o controle social a coisa não estava com está. [...] porque, se houvesse o controle dos recursos públicos para que se destina, tanto na transferência fundo a fundo da União como do estado para os municípios e dos recursos do próprio município... Mas o conselheiro não tem conhecimento e nem sabe para onde se destinam os recursos direito. [...] os gestores municipais não têm interesse, empenho e compromisso de esclarecer isso ao conselho. [...] o próprio sistema a que o conselheiro deve ter acesso, ela não sabe manusear (a informatização da política). [...] a secretaria, coordenadora da política de assistência social, não exerce seu papel como deveria. É preciso voltar a realizar um assessoramento sistemático aos municípios. É preciso realizar concurso público, investindo em seus quadros técnicos, porque, hoje, o corpo técnico é insuficiente para assessorar os municípios. É preciso que o técnico passe uma semana no município para que este possa ter uma visão melhor de como está sendo implantada essa política em sua plenitude, e ter um olhar mais voltado para os conselhos. Porque

houve mudanças significativas na política que precisam ser mais bem trabalhadas, mas nem as leis de criação dos conselhos foram reformuladas. É preciso começar toda uma reestruturação dos conselhos a partir de reformulação da lei municipal, a composição com toda essa nova dimensão. Porque o conselheiro não sabe as atribuições dos conselhos, os recursos financeiros que entram e como podem ser gastos e a função do controle social (Entrevistado 5).

[...] o que dificulta a atuação do conselheiro é que o CMAS poderia avançar mais e ampliar a questão da capacitação dos conselheiros, principalmente da sociedade civil, fortalecer o papel dos usuários, porque é uma experiência ainda muito nova. Temos como desafio fortalecer e potencializar o usuário para compreender melhor a política, compreender como se articula, fazer a devolutiva das decisões, das discussões no âmbito do segmento usuários, também dos trabalhadores e da própria rede. Acho que se coloca como desafio de que às vezes a falta de capacitação dificulta um pouco a atuação desse conselheiro (Entrevistado 9).

[...] sobre a falta de participação dos conselheiros da sociedade civil nas reuniões do CMAS, conversei com a vice-presidente (representante do governo) para que desse mais apoio, vamos supor, ter um transporte para o pessoal vir para as reuniões, porque tem muita gente que mora longe e não tem como pagar um transporte. Uma conselheira mora distante e cansou de me dizer que vinha a pé para a reunião e, se continuasse assim, ela não viria mais para as reuniões. Acho que o conselho deveria ter mais apoio de transporte para os conselheiros. [...] fui até a primeira-dama para fazer uma reclamação, porque os próprios conselheiros que são ligados à Prefeitura, eles também não comparecem nas reuniões do conselho. No outro mandato, era mais, a sociedade civil vinha mais para as reuniões. Eu acho que a sociedade civil comparece mais do que os conselheiros ligados à Prefeitura, mas eu acho que é pouco, pela grandeza que é a assistência social. Pelo que eu conheço, acho que a assistência social é uma das maiores políticas que se tem dentro do município, do estado (Entrevistado 11).

Esses depoimentos são interpeladores e apontam para deficiências dos conselheiros, mas também do próprio órgão gestor. O entrevistado 5 explicita a deficiência de pessoal com competência técnica para assessoramento aos municípios, como ocorreu nos anos 1980 e 1990. Afirma-se como pertinente a sua

colocação acerca das reformulações dos conselhos municipais, com o devido acompanhamento técnico. O próprio Ceas precisa lutar, de forma incisiva, pela questão de ampliação de quadros via concurso público, como estabelece a NOB/RH/Suas. A questão da capacitação é uma convergência nas falas como condicionalidades para o avanço dos conselhos no assumir seu papel.

Em sua avaliação, um sujeito da pesquisa vinculado a um assessoramento político aos conselhos assim se expressa:

[...] no âmbito do Ceas, a sociedade e o governo, os comentários que escuto é que, de modo geral, os representantes do governo não são membros críticos, não são membros atuantes, e que, no final das contas, quem participa mesmo é a sociedade civil, com todas as suas limitações, mas é a sociedade civil, e como os representantes do governo estivessem lá só para dizer amém. [...] então, acho que, na questão política de modo geral, a sociedade civil está muito mais avançada politicamente, enquanto os representantes do governo são técnicos e assumem somente seu papel de técnico, e a gente sabe que o Ceas é um espaço político e que você não pode ser simplesmente um técnico (Entrevistado 13).

Em sua visão crítica e de denúncia, o sujeito da pesquisa foi contundente em suas afirmações:

até hoje há muitos interesses que envolvem a participação nos conselhos, os conselheiros são sempre aqueles que estão no dia a dia, no desenvolvimento das atividades, seja de forma direta ou indireta, ou recebendo recursos para desenvolver atividades, pois, se você for aos municípios, quantas pessoas eram conselheiros e hoje estão com um “bico” na Prefeitura. [...] é um problema seríssimo na assistência. Acho que a representação dos conselheiros usuários foi a mais prejudicada, porque não tem entidades formadas por usuários e não tinha nenhum movimento de organização dos usuários. [...] a vantagem do controle social é que as entidades prestadoras de serviços perderam muito poder, embora até hoje participem dos conselhos. [...] a visão que se tem de controle social é de um procedimento muito mais burocrático do que efetivo (Entrevistado 4).

Explicita ainda que

[...] a participação dos usuários não é vista como sujeito da ação, na sua maioria são considerados seres invisíveis, acometidos pelo processo de invisibilidade por uma necessidade elaborada do gestor (Entrevistado 4).

O entrevistado 13, em sua fala, critica a postura dos conselheiros representantes do governo no Ceas. De fato, os profissionais indicados pelas pastas com assentos no conselho, em sua maioria, não têm perfil nem formação que lhes permita formular políticas que alcance os sujeitos em situação de vulnerabilidade e risco social. Outro aspecto relevante é a falta de identificação pessoal desses conselheiros com a política de assistência social.

O entrevistado 4 aponta para uma questão que hoje afeta os conselheiros da sociedade civil, que, em suas militâncias, são cooptados pelos gestores para assumirem cargos de “confiança” em suas gestões e, assim, fragmentar e desqualificar esse novo desenho que se apresenta para a sociedade civil, preconizado pela Loas. Ainda em sua fala, considera que os usuários da política são considerados seres invisíveis, revelando que ainda temos muito que avançar.

É preciso observar o que preconiza a NOB/SUAS 2012 – Capítulo IX – Seção III: Participação dos usuários no Sistema Único de Assistência Social – artigo 125. O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.

Ao ser questionado pela falta de entidades representantes dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, um sujeito da pesquisa, vinculado a um assessoramento político aos conselhos, afirma que:

na verdade, nós não temos aqui no Estado do Ceará entidades representantes de usuários, tivemos muita dificuldade na eleição desse ano para composição do novo colegiado do Ceas de acordo com a resolução do CNAS, porque não temos associações de cegos,

de usuários, temos que ter cegos na diretoria, não temos associação de moradores do movimento habitacional, temos associações apenas nas comunidades, que eram essas que estávamos colocando como representantes de usuários, associações de idosos nós não temos conhecimento. Esse é um trabalho que tem que ser feito fomentado pelos Cras, e eu tenho discutido esse ponto e não tenho visto isso caminhando, sei que é um trabalho muito difícil em relação à participação em capacitações. Por causa dessa realidade, então temos que colocar usuários, pessoas físicas. No início fui contra, mas eles, como usuários, estão na ponta e podem trazer o retrato do que está acontecendo lá. Não é o ideal, o que seria eram as organizações de usuários, porque com o coletivo irão representar um segmento (Entrevistado 13).

É importante existirem desafios para se avançar no controle social no Suas. É preciso investir na capacidade de articulação, mobilização e identificação dessas entidades, na direção de firmar a perspectiva do Suas como um sistema público democrático e participativo.

O entrevistado 10 busca avaliar o modelo de funcionamento do Conselho Municipal de Fortaleza, enfatizando que existem desafios para se avançar na definição de competências, na capacidade de deliberação e no grau de autonomia:

nas posturas e nas universalizações de suas ações, o CMAS, por ser um conselho da quinta maior capital, deveria estar mais avançado, suas atribuições deveriam estar mais sedimentadas. Considera que hoje o conselho ainda não está bem, precisa de uma secretaria executiva para os conselheiros, o colegiado *biennium*, quando se reunissem para tomar as decisões políticas, tivessem uma secretaria que encaminhasse essas decisões, com uma equipe técnica que realmente sustente o trabalho, que acredite, milite junto, para que o conselho não corra o risco de engavetar muitas das decisões que são tomadas. Hoje o CMAS tem essa dificuldade em nível de equipe técnica, de fazer com que as pessoas acreditem na política, queiram avançar nesse estudo da política, para que esta possa mudar. A política requer hoje que as pessoas se debrucem, que estudem bastante, a equipe precisa estar preparada para poder dar encaminhamentos às deliberações (Entrevistado 10).

Ressalta ainda que

[...] o conselho deveria funcionar como aquelas maquininhas que a gente detesta no trânsito, o fotossensor, ele deveria ser como um fotossensor, passou, registrou, está sempre acordado, não cochila. Além de capturar, ele registra e faz os devidos encaminhamentos para aquilo que ele encontrou de irregular. [...] com o conselho deveria ser assim, porque não tem como avançar em nenhuma política neste país que nunca dá condições de direitos, sempre é do ponto de vista legal, não se reconhece direito. Se a gente não tiver todo tempo fazendo um processo de litigação, todo tempo brigando para acontecer... Nenhuma conquista nossa foi sem briga, e a nossa maior briga é de participação, o conselheiro ter o direito de participar desde o processo de formulação da política até o processo de monitoramento e avaliação. [...] hoje a gente tem essa conquista legal, mas para sedimentar uma democracia se passa por vários percalços, e um dos piores processos que a democracia tem nesse momento atual que nós estamos vivendo no País são as máscaras, eu faço de conta que faço democracia e você faz de conta que está fazendo o processo democrático comigo. [...] Acho que o CMAS tem muito que trilhar enquanto instância deliberativa. Hoje não considero que o conselho seja uma instância sedimentada no controle social, não acredito que o CMAS está hoje apresentando uma pauta que de fato faça um diferencial para Fortaleza, no que diz respeito à política de assistência social. [...] não tem autonomia, não consegue fazer uma pauta que sustente que segure, e que faça a secretaria mudar de postura, de decisão em decorrência o que o conselho deliberou. [...] o conselho está fragilizado nesse sentido (Entrevistado 10).

De fato, é preciso urgentemente dotar os conselhos de infraestrutura (material, humana e financeira), agregando a essas instâncias condições de trabalho que viabilizem suas ações de controle social.

Ainda sobre as exigências do “ser conselheiro”, o entrevistado 7 enfatiza que ainda se percebe muita fragilidade no exercício de suas atribuições.

[...] ainda o que dificulta a atuação dos conselheiros no interior do Ceas é muita vezes a fragilidade do conselheiro no desempenho de seu papel, na importância que é ser do conselho, conselheiro estadual de uma política pública, e essa fragilidade ainda perpassa dentro do conselho. [...] acho que os conselheiros precisam se empoderar mais, entender da sua função. Precisamos avançar nas discussões políticas mais sérias, como o Estado hoje precisa, não só

a Secretaria, mas o Estado como um todo (Entrevistado 7).

Já outro sujeito da pesquisa bem delinea que, para se exercer o controle social, se faz necessário que o conselheiro conheça a política de assistência social e suas normatizações para que possa, dentro das instâncias de controle social e alicerçado pela democracia, cidadania e participação, fazer a diferença em “estar conselheiro” de uma instância deliberativa da política pública de assistência social.

[...] o conselheiro deve conhecer primeiro a Constituição Federal que trata da política de assistência social, que é a lei maior, a Lei Orgânica de Assistência Social e todas as normas operacionais do Suas; NOB/Suas/RH; as resoluções do CNAS; é essencial, porque uma das atribuições do conselheiro é exatamente assessorar os conselhos municipais no cumprimento das resoluções do CNAS. [...] conhecer os instrumentos da secretaria da assistência social que está exercendo o controle, por exemplo: os planos de assistência social, os orçamentos da secretaria, os planos de aplicação de recursos, os serviços, todos os serviços que são executados pelos municípios, a regulamentação desses serviços para que ele possa realmente exercer o controle social, fiscalizar os serviços que são executados, de modo a garantir a qualidade desses serviços (Entrevistado 6).

No entanto, a problemática central à representação dos conselheiros nos espaços dos Conselhos de Assistência Social refere-se ao poder de decisão dessa esfera de participação. Os sujeitos chamam atenção para os limites desses conselheiros no interior nos conselhos:

[...] os conselhos precisam se apropriar de conhecimentos, não são essas capacitações e pronto. Os conselheiros não têm culpa de não saberem atuar, é a forma como são escolhidos, por indicação ou imposição do gestor (Entrevistado 5).

[...] a atuação do conselheiro dentro do Ceas está deixando muito a desejar em relação ao movimento social propriamente dito. O Ceas faz capacitações e o Foeas também, e em nosso círculo de

capacitações tem conselheiro que precisa se capacitar, mas não vão. Muitas vezes os conselheiros até vão para as capacitações, mas não ficam na sala, ficam se articulando e não ficam lá aprendendo aquele conteúdo que é dado. Outra coisa que o Ceas deve avançar é nos conteúdos, que são muito áridos para quem chega para quem não conhece (Entrevistado 13).

[...] o conselheiro precisa ter a compreensão de que a política de assistência social requer um planejamento elaborado e ser conhecida por ele, para que este possa corresponder e ter compreensão de que a política não se dá sem a interface com as demais políticas públicas (Entrevistado 4).

De fato, a reflexão do entrevistado 5, ao afirmar que o conselheiro não tem culpa de não saber atuar, é porque, no processo de sua indicação ou até mesmo eleição, ele não tem consciência de suas responsabilidades enquanto agente público em uma representação coletiva. Na realidade, o que falta é construir mecanismos permanentes de comunicação, de socialização das informações e de debate de propostas e estratégias com a base que o escolheu ou o indicou para a função.

Já o entrevistado 13 critica a postura de alguns conselheiros que, mesmo tendo o acesso às capacitações sistemáticas pelo conselho estadual, ainda vivenciam essas práticas que, de certa forma, não são condizente com o papel de conselheiros designados e eleitos para um exercício de tal relevância. O entrevistado 4 reforça ainda que deve-se conhecer as atribuições do conselho que representa e suas atribuições na formulação, deliberação, monitoramento, avaliação e financiamento da política de assistência social.

Assim, diante das considerações dos sujeitos da pesquisa, a desinformação e o desconhecimento sobre as possibilidades de atuação nas políticas sociais implementadas constituem elementos que desqualificam conselheiros no desempenho de suas funções. Para tanto, os conselheiros devem se apropriar de conhecimentos, investirem no plano de formação de uma opinião pública crítica, transcender o nível setorial e corporativo de suas representações, constituindo-se em tradutores de demandas sociais mais amplas, visando a constituir uma direção hegemônica capaz de inscrever definitivamente nas políticas públicas os direitos

sociais, efetivando a justiça social para quem dela necessitar.

Da mesma forma, a descentralização não significa apenas transferir atribuições, de forma a garantir eficiência, mas é vista, sobretudo, como redistribuição de poder, favorecendo a democratização das relações entre Estado e sociedade e a democratização do acesso aos serviços.

Assim, afirma Nogueira (2004):

o controle social precisa ser reiteradamente valorizado e incentivado. Naquilo que tem de mais essencial – garantir o bom uso dos recursos públicos e a adoção de políticas governamentais afinadas com processos decisórios democráticos e transparentes –, deve servir de referência para que os próprios gestores atuem como defensores dos recursos públicos e garantidores de sua correta destinação e aplicação (NOGUEIRA, 2004, p. 73).

Por fim, dentre as várias proposições com vistas para se exercer o controle social, faz-se necessário fortalecer a atuação dos conselhos de assistência social para suscitar a organização e responsabilidade e estimular a participação do governo e da sociedade civil na efetivação da política de assistência social. A capacitação continuada constitui-se, assim, como fundamental para a elevação da qualidade da intervenção dos conselhos e dos conselheiros.

Vivencia-se, nos dias atuais, um processo em que a força da cultura tradicional da benesse, do favor e da submissão e/ou subordinação precisa ser ultrapassada no interior dos conselhos e na própria sociedade, para que se instaure uma relação democrática e comprometida com a política pública como direito do cidadão.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A noção de esfera pública transcende a forma estatal ou privada, pois remete a adoção de novos mecanismos de articulação entre Estado e sociedade civil, permitindo superar perspectivas que identificam o estatal com o público e o privado com o mercado (SILVA, 2001, p. 31)

O presente trabalho, intitulado “O exercício do controle social no âmbito de Conselhos de Assistência Social no Ceará: uma avaliação em processo”, buscou avaliar o exercício do controle social no Conselho Estadual de Assistência Social, no Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza e no Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte.

O controle social como fenômeno sociopolítico de alta complexidade que se materializa em vários espaços – conselhos, conferências e fóruns – é uma categoria constitutiva dos processos democráticos e tem sido reconhecido ao mesmo tempo como produto e como elemento integrante da luta pela ampliação dos direitos sociais, por meio da participação da sociedade no acompanhamento e na fiscalização das ações da gestão pública na execução da política pública de assistência social, avaliando seus percursos: objetivos, processos e resultados.

A análise dos dados empíricos possibilitou tecer algumas considerações sobre o exercício do controle social na Política de Assistência Social nos Conselhos Estadual e Municipais de Fortaleza e Horizonte. É importante evidenciar uma associação complicada entre participação e controle social. De fato, os conselhos possibilitam, pela sua instituição legal, que a sociedade civil interfira diretamente na construção de políticas públicas, em especial no nosso caso, a Política de Assistência Social, pelo poder deliberativo que, em consonância com o artigo 16 da Lei Orgânica de Assistência Social e com a Lei Nº 12.435, de 6 de julho de 2011 – a Lei do Suas –, veio significar a confirmação expressa de importantes decisões da agenda governamental, dos debates e deliberações das conferências nacionais. Traz ainda o reconhecimento do compromisso com o controle social e a participação popular por meio do fortalecimento e estruturação dos conselhos e demais

instâncias de controle social.

No entanto, após 20 anos, observa-se que, na dinâmica cotidiana dos conselhos de assistência social, não há o exercício democrático ampliado preconizado na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica de Assistência Social (Loas). Testemunhamos que a relação estabelecida entre governo e sociedade civil, no âmbito dos conselhos, impõe limites para materializar os avanços constitucionais e infraconstitucionais regulamentadores, produzindo limites/barreiras à implementação da política de assistência social que se explicita pela destituição dos direitos do cidadão.

No decorrer das observações participativas, percebemos existir uma relação que confunde o público e o privado. Tanto os usuários como suas entidades representativas nos CMAS, de certa maneira, estão atrelados ao governo municipal, uma vez que exercem funções/cargos comissionados e suas entidades são conveniadas com executivo municipal.

Há, ainda, a necessidade de superar: a concepção de participação com uma simples presença de representantes de entidades da sociedade civil nos espaços dos conselhos; as dificuldades e as vulnerabilidades socioassistenciais, políticas e educacionais dos conselheiros, as quais representam forte entrave que restringe e fragiliza a ampla discussão coletiva da sociedade civil organizada, inviabilizando o controle social; a visão dos representantes do governo em confundir o conselho como “órgão” da Secretaria Municipal de Assistência Social; as pautas das reuniões dos CMAS, discutidas e elaboradas pelos técnicos das Secretarias Municipais de Assistência Social de forma restrita; a ausência de uma estrutura organizacional de apoio, com secretária executiva exclusiva para assessorar técnica e administrativamente os conselheiros e encaminhar as decisões do CMAS; a falta de compromisso/responsabilidade dos conselheiros nas reuniões e capacitações, que, quando não faltam, saem antes de terminar as atividades; a frágil organização da sociedade civil, tornando-a alvo fácil de cooptação pelos governos; o desconhecimento dos conselheiros, que aprovam todas as matérias encaminhadas pelo gestor municipal, das quais apenas “tomam conhecimento”, sem uma discussão sobre os impactos na vida dos usuários.

Com relação ao Ceas-CE, evidencia-se que apesar de possuir a melhor e

mais organizada estrutura ainda encontra limites e dificuldades para propiciar a participação cidadã e o controle social à sociedade civil e, conseqüentemente, avançar na luta política. Os conselheiros desconhecem o caráter heterogêneo dessa nova institucionalidade, suas atribuições, possibilidades, as limitações decorrentes da inserção no Estado e potencialidades democráticas.

Por outro lado, há uma rotatividade na representação governamental, além da indicação de representantes sem poder de decisão. Essa não é uma representação estável, uma vez que, não sendo prioritários, os poucos servidores que existem são requisitados para outras funções, independentemente do seu nível de engajamento nas atividades do conselho, e os de cargos comissionados e contratados saem da prefeitura ao término do mandato dos gestores.

Outro desafio posto diz respeito ao artigo 6º da Loas, sobre organização e gestão da política, em relação à construção de mecanismos públicos e democráticos de regulação e controle social da política de assistência social, feito pela mediação dos conselhos e fóruns. Percebemos que não há interesse na construção e ampliação dos espaços democráticos que possibilitem uma ampla participação da sociedade no planejamento, formulação e execução das políticas sociais. É relevante salientar que nem toda participação redunde em controle social, cuja efetividade exige um estágio de organização, promoção de direitos e implantação de mecanismos de uma democracia participativa, fundada na participação caracterizada por uma consciência e conduta mais proativa e cidadã.

A participação e o controle social constituem-se estratégias fundamentais para a construção das políticas públicas, mas, se a sociedade civil, representada nos conselhos, não se articular com fóruns e a outras instâncias externas de controle social visando a potencializar as ações e lutas mobilizadoras, o conselho corre o risco de burocratizar-se e tornar-se instâncias de homologação de definições governamentais, contribuindo para a permanência de práticas que, em tese, deveriam se contrapor e combater para alcançar as metas para as quais foram criados.

Os conselhos devem avaliar o grau de efetividade da política e os ganhos que a sociedade deve ter com o desenvolvimento das políticas sociais. Logo, os conselheiros devem ter responsabilidade pública para expressar e representar os

interesses sociais, sobretudo os dos mais vulneráveis, sendo essencial conhecer a política de assistência social e as circunstâncias que as determinam e condicionam tanto as questões econômicas quanto as sociais, que resultam em situações de vulnerabilidade aos usuários da política. É fundamental que os conselhos fomentem ações para politizar as relações entre governo e sociedade civil frente à necessidade de defender a representação dos usuários por meio de organização e atuação coletiva.

Temos percebido que, embora os conselhos se propaguem como espaços deliberativos, a experiência e a análise dos dados empíricos demonstram que, em seu cotidiano, são pouco eficazes para garantir o controle social, o que acarreta em desgaste de sua imagem e favorece o descrédito por parte da sociedade.

Por outro lado, para a sociedade civil exercer de forma competente o controle social, há a necessidade de compromisso, conhecimento da política e organização. Nas entrevistas em ambos os conselhos, foi unânime a percepção da falta de formação técnica sobre política, financiamento, orçamento. Também ficou evidenciada a necessidade de capacitação sistemática para formação e domínio da legislação vigente da política de assistência social.

Nesse sentido, faz-se necessária a participação cidadã dos usuários da política de assistência social como protagonista, visando à articulação de redes de coletivos heterogêneos em prol da luta reivindicativa e da garantia universal dos direitos. Para tanto, precisamos estar conscientes de todas as decisões, de acordo como os direitos que lhes confere a Constituição Federal.

Os gestores devem se preocupar com a excelência dos conselhos, pois são as instituições responsáveis por propiciar a participação e o exercício do controle social. Logo, devem contribuir para seu fortalecimento, no sentido de dividir com a sociedade civil a gestão pública, compartilhando a definição de prioridades e a elaboração dos planos de ação. Devem-se criar formas de assessoramento para que os conhecimentos sejam socializados entre todos os conselheiros e, por fim, é preciso dar publicidade às suas ações com compromisso ético-político com a sociedade.

Os profissionais envolvidos na área de assistência social devem estimular

pesquisas e contribuir para que o controle social possa trazer um real impacto à sociedade: garantir e ampliar direitos e propiciar relações sociais mais justas.

Os conselheiros devem se apropriar de conhecimentos, investirem no plano de formação de uma opinião pública crítica, transcender o nível setorial e corporativo de suas representações, constituindo-se em tradutores de demandas sociais mais amplas, visando a constituir uma direção hegemônica capaz de inscrever definitivamente nas políticas públicas os direitos sociais, efetivando a justiça social para quem dela necessitar.

A Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social (NOB/SUAS/2012), em seu capítulo IX, fortalece o entendimento de que o sistema é participativo quando define no artigo 114 que a participação social deve se constituir em estratégia presente na gestão do Suas por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo. Ressaltamos ainda que, no artigo 127, constitui-se como estratégia para o estímulo à participação dos usuários no Suas a previsão de ações com essa finalidade no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social.

Por fim, dentre as várias proposições vistas nesta pesquisa, para se exercer o controle social faz-se necessário fortalecer a atuação dos conselhos de assistência social para suscitar a organização e a responsabilidade e estimular a participação da sociedade civil na efetivação da política de assistência social.

REFERÊNCIAS

ALA-HARJA, Marjukka e HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, v.51, n.4,p.5-59, out./dez. 2000.

ALBUQUERQUE, P. C. **A educação popular em saúde no município de Recife-PE: em busca da integridade.** Tese (Doutorado) Escola Nacional de Saúde Pública/FIOCRUZ, Rio de Janeiro, 2003.

AMECE, Associação dos Municípios do Estado do Ceará. **Lei Orgânica de Assistência Social: o que é, para quem é e como implementar.** Fortaleza, edição especial, setembro de 1995.

AVRITZER, Leonardo. **Nem tão apática nem tão alijada.** Mimeo. 2012.

_____. Texto de apresentação do Livro controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios/Dalila Maria Pedrini, Telmo Adams, Vini Rabassa da Silva (organizadores). São Paulo: Paulus, 2007.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos. **Serviços Social & Sociedade** , n.88, ano XXVI, nov. 2006

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Texto Constitucional de 5 de outubro de 1988. Ed. Brasília, 2001.

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**, de 07 de Dezembro de 1993, publicada no DOU de 08 de dezembro de 1993.

BRASIL. **Norma Operacional Básica (NOB/SUAS2012).**

BRASIL. **O Conselho Nacional de Assistência Social.** Ministério da Previdência e Assistência Social. Brasília, 2002

BRASIL. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social.** Tribunal de Contas da União. 4º Secretaria de Controle Externo, 2007.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Resolução 145, outubro de 2004.

BRASIL. **Programa de Capacitação Regional de Conselheiros Estaduais e Municipais de Assistência Social.** Ministério da Previdência e Assistência Social e Conselho Nacional de Assistência Social. Brasília, 2001.

BRASIL, Cadernos de Textos: **Subsídios para Debates: Participação e Controle Social do SUAS**, 2009.

BRAVO, Maria Inês Souza . **Gestão Democrática na Saúde: o potencial dos conselhos.** In: BRAVO, Maria Inês Souza. POTYARA. **Política Social e Democracia.** São Paulo; Cortez; Rio de Janeiro: UFRJ, 2002.

- BRAVO, Maria Inês Souza. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). *Serviço Social & Sociedade*, 88 ano XXVI, novembro de 2006.
- BOVO, José Murari. **Federalismo Fiscal e Descentralização de Políticas Públicas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica Editora, 2000.
- CAMPOS, Edval Bernardino. **O protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS**. Belém do Pará. Mimeo . 2003
- CAMPOS, Edval Bernardino. **Controle Social das Políticas Públicas**, 2004 (mimeo)
- CAMPOS, Edval Bernardino. **Controle Social das Políticas Públicas**, CRESS – 1ª Região. Belém do Pará, 2005 (mimeo)
- CAMPOS, Edval Bernardino. **Controle Social na Política de Assistência Social**, CRESS – 1ª Região. Belém do Pará, 2006 (mimeo).
- CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência Social: do Descontrole ao Controle Social**. *Revista Serviço Social & Sociedade*, nº.88, São Paulo, Cortez, pg.101-121, 2006
- CAMPOS, Edval Bernardino. **Assistência social: do descontrole ao controle social**. *Serviço Social e Sociedade*, v. 26. nº 88, 2011. (mimeo)
- CAMPOS, Edval Bernardino. **O Controle Social e a Gestão Descentralizada**. FONSEAS – João Pessoa, 2012 (mimeo).
- CANCIAN, Renato. **Poder de regulação da sociedade é limitado**. <http://educacao.uol.com.br/sociologia/control-social-poder-de-regulacao>. Página 3 *Pedagogia & Comunidade* 2011. acessado em 06/06/2012.
- CARVALHO, Antônio Ivo de. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: Fase/Ibam, 2006.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **O cenário das políticas sociais no Brasil hoje: Gestão e controle social**, 1996 (mimeo).
- CARVALHO, Alba Maria de Pinho de. **Política de Assistência Social: uma trajetória de avanços e desafios**; texto de preparação para IV Conferência Estadual de Assistência Social. Fortaleza/CE. 2001.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de. **Estado e Políticas Públicas Brasil e Portugal: Novas Configurações Desafios do Presente**. *Revista Políticas Públicas da UFMA*. 2009 (mimeo).
- CARVALHO, Alba Maria de Pinho de. **Políticas Públicas e o Dilema de Enfrentamento das Desigualdades: um olhar crítico sobre a América Latina no século XXI**. In: *Poder e Políticas Públicas na América Latina*. RUPAL. Fernando José Pires Sousa (org). Fortaleza: Edições UFC, Edições UECE, UNAM, 2010.
- CARVALHO, Alba Maria Pinho de . **Trabalhadores do Mundo do Trabalho no**

SUAS: Identidade em Construção. 2012. Texto apresentado por ocasião da realização do XIV Encontro Nacional do CONGEMAS, em Fortaleza/CE (mimeo).

CARVALHO, SILVEIRA, Alba Maria Pinho & Irma Martins Moroni. **A Consolidação da Assistência Social como Política Pública no Século XXI: O Desafio da Educação Permanente como Princípio Estratégico na gestão do Trabalho.** . Caderno de Textos. Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: Uma Contribuição necessária para Ressignificar as ofertas e consolidar o Direito Socioassistencial. Publicação da Secretaria Nacional de Assistência Social – Brasília/DF . 2011

CARVALHO, Gilson de Cássia Marques de. **Participação da Comunidade na Saúde.** Passo Fundo: IFIBE. 2007.

CARVALHO, Alba Maria Pinto de & GUSSE, Alcides Fernando. **Mesa Redonda: Perspectiva Contemporâneas em Avaliação de Políticas Públicas.** Seminário MAPP – março 2011 - Auditório José Albano. Fortaleza/CE

CARVALHO, José Murilo de. **Cidadania no Brasil: O longo caminho.** 4. ed. Rio de Janeiro, civilização Brasileira, 2003.

Controle social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios/Dalila Maria Pedrini, Telmo Adams, Vini Rabasa da Silva (organizadores). - São Paulo: Paulus, 2007.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Notas sobre Cidadania e Modernidade.** In: Revista Praia Vermelha, Estudos de Políticas e Teoria Social, UFRJ, Rio de Janeiro. Vol Nº 1, 1997.

CORREIA, Maria Valeria Costa. **Controle Social.** (2005) (mimeo).

CORREIA, Maria Valeria Costa. **Desafios para o Controle Social: subsídios para capacitação de conselheiros de saúde.** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando?** In: DANIEL, Mato (Coord.), Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004.

FACHIN, Odília. **Fundamentos de metodologia.** 3. ed., São Paulo: Atlas, 2001.

FERNANDES, Florestam. **Etnologia Sociológica no Brasil,** São Paulo: Anambi, 1979.

FERRAZ , Ana Targina Rodrigues. **Cenários da participação política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas.** Serviços Social & Sociedade 88, ano XXVI, novembro de 2006 -

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica.** Cortez Editora, São Paulo 2001.

HOLANDA, Antônio Nilson Craveiro. **Avaliação de Programas (conceitos básicos**

sobre avaliação “ex-post”), ABC Editora. Rio – São Paulo – Fortaleza – 2006.
IAMAMOTO, Marilda V.A. O Serviço Social na Contemporaneidade. Horizonte: Oficina de Livros. URL: Revistapropectiva. UNIVALLE. Edu. 1988.

IAMAMOTO, Marilda V.A. O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional ed. Cortez.SP, 1998.

IAMAMOTO, Marilda V.A. Servicio Social En La Contemporaneidad, El Trabajo y Formacion Profesional. Editora. Cortez. 2003.

IAMAMOTO, Marilda V.A. **Questão Social no Capitalismo**. Revista Temporalis, Nº 3, 1ª edição. Brasília-DF. ABEPSS, 2004.

IAMAMOTO, Marilda V.A. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico metodológica**/ Marilda Vilela Iamamoto, Raul de Carvalho. 28.ed. São Paulo, Cortez: [Lima, Peru]: CELATS, 2009.

JABBOUR, J. C. e FREITAS, Wesley R. S. Utilizando Estudo de Caso(s) como estratégia de pesquisa qualitativa: boas práticas e sugestões. Estudos & Debate. Lajeado, v. 18,n2, p.07-22,2011

JOVCHELOVITCH, Marlova. Assistência social: conceitos básicos. Brasília: MPAS. 1998

MACIEL, Carlos Alberto Batista. **Políticas Públicas e Controle Social: encontros e desencontros da experiência brasileira**. Belém: 2007

MANNHEIM, Karl. **Sociologia Sistemática: Uma Introdução ao Estudo da Sociologia**. 2ª edição. Livraria Pioneira Editora. São Paulo. 1971

MARTINS, Valdete de Barros. **Participação e Controle Social no SUAS: O que temos e o que queremos**. Caderno de Textos: Subsídios para debates. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/ Conselho Nacional de Assistência Social, 2009. pg. 7-16

MESTRINER, Maria Luíza. **O Estado entre a Filantropia e a Assistência Social**. São Paulo. Cortez. 2001.

MINAYO, Maria Cecília de. Pesquisa social: teoria, método e criatividade/Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecilia de Souza Minayo(organizadora). 31.ed-Petrópolis , RJ: Vozes, 2012.

_____. **O desafio do conhecimento**: São Paulo: Hucitec; Abrasco, 1999.

_____. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. São Paulo: Hucitec, 2004.

MORAIS, Clodomir Santos. Elementos sobre a Teoria da Organização. Brasília: lattermund, 1986.

NETTO, José Paulo. **Mesa Redonda no Encontro do CFESS-CRESS**. Manaus.

2005 (em CD).

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** S. Paulo, Cortez, 2001.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** S. Paulo, Cortez, 2004.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. **Sobre a política de assistência social no Brasil.** in. BRAVO, Maria I. S. E PEREIRA, Potyara Amazoneida. Política social e democracia – 2º Edição. S. Paulo, Cortez, Rio de Janeiro, UERJ, 2002.

PONTUAL, Pedro. **Desafio à construção da democracia participativa no Brasil: a política dos conselhos de gestão das políticas públicas** (in). Coleção Cadernos da Cidade, N°14, Vol.12, Porto Alegre/RS, Novembro de 2008.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera política e conselhos de assistência social: caminhos de construção democrática.** S. Paulo, Ed. Cortez, 1998.

_____. **Esfera política e conselhos de assistência social: caminhos de construção democrática.** S. Paulo, Ed. Cortez, 2000.

_____. **Esfera política e conselhos de assistência social: caminhos de construção democrática.** S. Paulo, Ed. Cortez, 2005.

Revista do Fórum Nacional de Secretários (as) de Estado de Assistência Social – Pacto Federativo & Gestão do SUAS – 2012: **Renovados desafios no controle social do SUAS/** Luziele Tapajós.

RODRIGUES, L. C. **Propostas para uma avaliação em profundidade de políticas públicas sociais.** Revista Avaliação de Políticas Públicas, v.1, nº 1, jan/jun.,2008)

RODRIGUES, Marcela Marinho. **Desafios para a realização da Avaliação Fidedigna dos Programas Sociais** (mimeo) 2012.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **A descentralização da política de assistência social no Ceará: caminhos e descaminhos.** Tese de doutorado em Serviço Social. Universidade Federal de Pernambuco. Recife, 2007 (mimeo).

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **Nota acerca do Fortalecimento da Participação e do Controle Social no SUAS.** Fortaleza/CE. 2011 (Mimeo). Texto elaborado para subsidiar os trabalhos de Grupos por ocasião da IX Conferência Estadual de Assistência Social.

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **Notas acerca do Fortalecimento da Participação e do Controle Social no SUAS. 2011.** (mimeo).

SILVEIRA, Irma Martins Moroni da. **Conselhos de Assistência Social. 2012** (mimeo)

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. **Gestão do Trabalho: Concepção e Significado para o**

SUAS. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011. Caderno de Textos. Gestão do Trabalho no âmbito do SUAS: Uma Contribuição necessária para Ressignificar as ofertas e consolidar o Direito Socioassistencial. Publicação da Secretaria Nacional de Assistência Social – Brasília/DF

SOUSA, Jessé. **A construção social da subcidadania.** Belo Horizonte: UFMG; Rio de Janeiro; IUPCRJ, 1998.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate – **Revista Sociologia Política.** nº. 25 Curitiba nov. 2005.

TEIXEIRA, Alberto. **O orçamento participativo e a relação Estado - Sociedade,** 2004.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Cidadania e poder local.** Cadernos do CEAS, N°136, 1992.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O Local e o Global: limites e desafios da participação cidadã** – São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **Movimentos Sociais e Conselhos.** Cadernos da ABONG, São Paulo, n 15, pg 7-19 (mimeo)

TELLES, Vera (1994). **Sociedade Civil, direitos e espaços públicos.** In: VILLA – BÔAS, Renata (org.). Participação popular nos governos locais. São Paulo, Polia, Publicação N° 14(p. 43-45).

TELLES, Vera. **No fio da navalha entre carências e direitos** . Revista Polis, São Paulo. Publicações Polis N° 30, 1998

YAZBECK, Maria Carmelita. **Pobreza e Exclusão Social: as expressões da questão social no Brasil.** In ABEPSS, Revista Temporais, N°3, 2° Ed, Brasília, Gráfica Odisseia, 2001.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Política Social – Assistência Social e Filantropia** [texto publicado na Revista de Políticas Públicas, nº 6, Programas de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão, 2002.

YIN, Robert K. **Estudo de caso.** 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Roteiro de entrevista com técnicos da ex-LBA e técnicos da Secretaria de Ação Social (SAS), hoje Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS)

Como profissional atuante na Secretaria de Ação Social (SAS) e na LBA em meados da década de 1990, você participou da estruturação institucional da Política de Assistência Social, efetivando os mecanismos para a descentralização, com a criação dos conselhos e fundos, a elaboração dos planos municipais e a criação de secretarias municipais.

1. Hoje, mais de 15 anos depois, como você avalia esse processo de estruturação?
2. No trabalho em campo nos interiores, como foram encaminhados esses percursos de descentralização?
3. O que dificultou a descentralização nesse trabalho nos municípios cearenses?
4. Fale sobre o Projeto Capacitar para Descentralizar e avalie o seu significado na institucionalização da Política de Assistência Social no Ceará.

APÊNDICE B – Roteiro de entrevista com os técnicos da Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social (STDS)

1. Qual seu tempo de atuação na Política de Assistência Social?
2. Qual a sua instituição e que cargo que ocupa?
3. Quais competências você considera relevantes a serem desenvolvidas para exercer o controle social na Política de Assistência Social?
4. Que instrumentos um conselheiro pode utilizar para exercer o controle social?
5. Que grau de importância você atribui ao controle social na implementação da Política de Assistência Social?
6. Como você avalia o controle social exercido pelo Ceas-CE?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista com representantes do Fórum Estadual de Assistência Social (Foeas)

1. Qual seu tempo de atuação na Política de Assistência Social?
2. Qual a sua instituição e que cargo que ocupa?
3. Como você avalia a participação popular no Foeas?
4. A que você atribui a falta de motivação para a participação da sociedade civil organizada nos movimentos sociais?
5. A que você atribui a ausência das entidades representativas dos usuários no Ceas-CE, referendada no artigo 17, § 1º da Loas?
6. A que você atribui a falta de renovação (novos atores) nos movimentos sociais?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista com presidente e vice-presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Horizonte

1. Qual seu tempo de atuação na Política de Assistência Social?
2. Qual a sua instituição e que cargo que ocupa?
3. Como representante da sociedade civil, a que atribui a pouca participação no CMAS?
4. Quanto tempo de militância você tem nos movimentos?
5. Quanto tempo você tem de participação no CMAS?
6. Por que, mesmo o presidente estando presente, quem preside as reuniões do CMAS é a vice-presidente?
7. Nas reuniões, é deixado transparecer que os poucos representantes da sociedade civil desconhecem a pauta das reuniões?
8. Como são feitas as mobilizações da sociedade civil para as reuniões?
9. O que você considera controle social?
10. Como o controle social acontece no CMAS de Horizonte?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista com presidente, vice-presidente e ex-presidente do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas-Ce)

1. Como você avalia a experiência do Ceas-Ce na condição de conselho atuante na construção da Política de Assistência Social do Ceará?
2. Quais as principais funções e atividades que o Ceas-Ce vem exercendo ao longo dos últimos anos?
3. Como você avalia a posição desse conselho em relação ao governo, mais precisamente em relação à instituição governamental responsável pela Política de Assistência Social, no caso, a Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social?
4. Em sua opinião, o Ceas-Ce tem se constituído, de fato, como uma instância deliberativa em relação à Política de Assistência Social?
5. No seu modo de entender, qual deve ser a atuação de um Conselho de Assistência Social em relação ao controle social? Pensando/refletindo a experiência do Ceas-Ce, você acha que esse conselho tem exercido o controle social?
6. Na sua avaliação, o que facilita e o que dificulta a atuação dos conselheiros no interior do Ceas-Ce?
7. Como você avalia a relação entre governo e sociedade civil dentro do Ceas-Ce?
8. Nos últimos anos, qual tem sido de fato o trabalho desenvolvido pelo Ceas-Ce?
9. No exercício de presidente ou vice-presidente do Ceas-Ce, como você atuou ou vem atuando no sentido do funcionamento do Ceas-Ce?

APÊNDICE F – Roteiro de entrevista com presidente e vice-presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Fortaleza

1. Como você avalia a experiência do CMAS na condição de conselho atuante na construção da Política de Assistência Social do município?
2. Quais as principais funções e atividades que o CMAS vem exercendo ao longo dos últimos anos?
3. Como você avalia a posição desse conselho em relação ao governo, mais precisamente em relação à instituição governamental responsável pela Política de Assistência Social, no caso, a Secretaria Municipal de Assistência Social?
4. Em sua opinião, o CMAS tem se constituído, de fato, como uma instância deliberativa em relação à Política de Assistência Social?
5. No seu modo de entender, qual deve ser a atuação de um Conselho de Assistência Social em relação ao controle social? Pensando/refletindo a experiência do CMAS, você acha que esse conselho tem exercido o controle social?
6. Na sua avaliação, o que facilita e o que dificulta a atuação dos conselheiros no interior do CMAS?
7. Como você avalia a relação entre governo e sociedade civil dentro do CMAS?
8. Nos últimos anos, qual tem sido de fato, o trabalho desenvolvido pelo CMAS?
9. No exercício de presidente ou vice-presidente do CMAS, como você atuou ou vem atuando no sentido do funcionamento do CMAS?