



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

**MARIA DO SOCORRO LIMA MARTINS MATOS**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO IDEÁRIO DE CONCREÇÃO DO  
CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DO TRABALHO DO CONSELHO  
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARACANAÚ**

**FORTALEZA**

**2014**

**MARIA DO SOCORRO LIMA MARTINS MATOS**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO IDEÁRIO DE CONCREÇÃO DO  
CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DO TRABALHO DO CONSELHO  
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARACANAÚ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas.

Área de concentração: Estudos sociais aplicados.

Orientadora: Professora Doutora Rejane Batista Vasconcelos

**Fortaleza**

**2014**

**MARIA DO SOCORRO LIMA MARTINS MATOS**

**A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO IDEÁRIO DE CONCREÇÃO DO  
CONTROLE SOCIAL: UMA ANÁLISE DO TRABALHO DO CONSELHO  
MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARACANAÚ**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Avaliação de Políticas Públicas. Área de concentração: Estudos sociais aplicados

Aprovada em 06 de novembro de 2014.

**BANCA EXAMINADORA**

---

Professora doutora Rejane Batista Vasconcelos (Orientadora)  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Professora doutora Alba Maria Pinho de Carvalho  
Universidade Federal do Ceará (UFC)

---

Professora doutora Irma Martins Moroni da Silveira  
Universidade Estadual do Ceará (Uece)

A todos que lutam pela efetividade das políticas públicas e aos que participam dos espaços de controle destas políticas.

Aos que buscam conhecimento para, por meio deles, atingir as transformações que possibilitem a mudança na qualidade de vida dos usuários da assistência social.

A todas as pessoas que amo e que me incentivaram a avançar nesta caminhada.

## AGRADECIMENTOS

A Deus,

Só Ele sabe seus planos para minha vida e tem me presenteado com graças que eu, na minha pequenez, não me sinto merecedora. A aprovação na seleção para o Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas foi uma delas. É Ele o centro da minha vida! O meu tudo! E a Ele recorro quando estou sem forças.

Aos meus pais: Gerardo Martins e Fabiana,

Devo a eles a pessoa que sou! Seus exemplos, ou a falta deles, me fizeram construir uma personalidade, moldaram meu caráter e meus valores. Herdo os defeitos que às vezes são qualidades e as qualidades que às vezes são defeitos. Assim vou vivendo e os amando.

A minha irmã, Graça, porque tem sido um porto seguro a que sempre recorro.

Aos meus irmãos, pelos momentos que passamos juntos, por acreditarem que eu poderia me tornar mestra.

Aos amigos, Marcelo Braga e Luciana Marinho, pelo incentivo a participar do processo seletivo em um dos momentos mais difíceis da minha vida: a internação e o tratamento de saúde do meu pai. Sem seu incentivo o projeto não teria sido elaborado.

Ao meu marido, Átila Matos, por ser meu companheiro, amar-me e não se aborrecer quando estou nos momentos de estresse. Por sua ajuda para preparar minha qualificação, por seu apoio e por seu amor.

A minha querida orientadora, Rejane Batista Vasconcelos, por acreditar em mim, por sua preocupação quando eu desacreditei das minhas possibilidades. Por seu cuidado com a pessoa Socorro, para além da aluna/orientanda, seu rigor na correção e suas orientações, sem as quais essa dissertação não seria finalizada.

Aos meus colegas da turma de 2011 do Mapp, com quem partilhei momentos maravilhosos de aprendizado, companheirismo, diversão, alegria e boas risadas. Vocês estarão para sempre em meu coração e nas minhas memórias.

Aos membros da banca examinadora, professora Alba Pinho e professora Irma Moroni, por sua disponibilidade em participar deste momento e suas contribuições.

Aos meus alunos que torceram por mim.

A todos que não estão aqui citados, mas que contribuíram para mais essa vitória.

Meus mais intensos agradecimentos.

“Ainda bem que sempre existe outro dia. E outros sonhos. E outros risos. E outras coisas. E outras pessoas. E outros amores.”

(William Shakespeare)

## RESUMO

No que concerne às políticas públicas, a Constituição Federal de 1988 preceituou a descentralização político-administrativa e um novo olhar na direção da forma de pensá-las, de defini-las e pô-las em execução. Foi introduzida em sua gramática a ideia de controle social a ser consolidada via criação de espaços de discussão e deliberação quanto a seu conteúdo, seus destinatários, suas formas, sua dimensão e alcances. A participação popular ficava, assim, assegurada. Os conselhos, nas distintas esferas de governo (federal, estadual, distrital e municipal), instituíram-se como esse espaço privilegiado de participação e da concreção do controle social. A relevância deste estudo marca-se pelo fato de estar voltado à avaliação de como e em que medida o controle social das ações inscritas na esfera da política de assistência social no município de Maracanaú é realizado por meio da participação popular, aqui entendida como a efetiva atuação dos membros da sociedade civil, em três formas estabelecidas: entidades socioassistenciais, usuários e trabalhadores da assistência social. Trata-se de uma pesquisa qualitativa. Para o propósito deste empreendimento acadêmico, o estudo de caso, como método de investigação social, revelou-se promissor, visto que oferece ricas possibilidades de entendimento dos meandros da participação popular na instância primária do controle social – conselho – da política de assistência social. Este estudo apresenta um traçado do modo como no Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú está desenhada a participação popular no âmbito da política pública de assistência social e como esta participação repercute no exercício do controle social, elemento primordial para o êxito – ou fracasso – de qualquer política pública. Neste relato são apresentadas as bases teóricas de sustentação e as categorias que nortearam esta pesquisa. Para operacionalização da análise e avaliação da referida política foi utilizada documentação específica do Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú referente aos anos de 2011 e 2012, bem como entrevistas com membros do conselho, secretaria executiva e gestor da política municipal de assistência social. Em termos conclusivos, o estudo aponta um processo de transformação ocorrente naquele conselho, que



repercute na forma como o controle social tem sido exercido no município de Maracanaú.

**Palavras-chave:** Estado. Controle social. Participação popular. Conselhos.

## ABSTRACT

With regard to public policy, the 1988 Federal Constitution has prescribed the political and administrative decentralization and a new look towards the way to think them, to set them and put them into execution. It was introduced in its grammar the idea of social control to be consolidated with the creation of spaces for discussion and deliberation as to its content, its recipients, its forms, its size and scope. The popular participation was thus assured. The councils in the different spheres of government (federal, state, county and municipal), were instituted as this ideal opportunity for participation and the concretion of the social control. The relevance of this study brand yourself because of being focused on the assessment of how and to what extent the social control of the actions listed in the sphere of social assistance policy in the town of Maracanaú is done through popular participation, understood here as the effective role of civil society in three ways established: social assistance entities, users and workers welfare. It is a qualitative research. For the purpose of this academic enterprise, the case study as a social research method, proved to be promising, as it offers rich possibilities of understanding the intricacies of popular participation in primary instance of the social control - advice – of the social welfare policy. This study presents an outline of how the Municipal Council of Social Assistance of Maracanaú is designed to popular participation in the public policy of social assistance and how this affects the participation in the exercise of social control, a key element for the success - or failure - of any public policy. In this report we present the theoretical bases of support and the categories that guided this research. To operationalize of the analysis and evaluation of the policy was used specific documentation of the Municipal Council of Social Assistance of Maracanaú for the years 2011 and 2012 as well as interviews with board members, executive secretary and manager of municipal policy of social assistance. In concluding, the study points out a transformation process occurring in that council, which affects the way the social control has been exercised in Maracanaú.

**Keywords:** State. Social control. Popular participation. Councils.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Mapa dos limites de Maracanaú.....	27
---	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População extremamente pobre: (com rendimento domiciliar <i>per capita</i> mensal de até R\$ 70,00) – 2010.....	28
Tabela 2 – Renda Domiciliar <i>per capita</i> (salário mínimo R\$ 510,00) – 2010.....	29
Tabela 3 – Índices de desenvolvimento de Maracanaú.....	31

## LISTA DE SIGLAS

ASEF	Ações Socioeducativas com Famílias
ADL	Área de Desenvolvimento Local
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CEASA	Central de Abastecimento do Ceará
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
FOEAS	Fórum Estadual de Entidades de Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IDS-O	Índice de Desenvolvimento Social de Oferta
IDS-R	Índice de Desenvolvimento Social de Resultados
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IPECE	Instituto de Pesquisas do Estado do Ceará
LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MAPP	Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas
MDB	Movimento Democrático Brasileiro
MPAS	Ministério da Previdência e Assistência Social
NOBRH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	Organização Não Governamental
PAC	Programa de Atenção à Criança
PCS	Programa Comunidade Solidária
PETI	Programa de Erradicação do Trabalho Infantil
PIB	Produto Interno Bruto
PNAS	Política Nacional de Assistência Social

PROURB	Projeto de Desenvolvimento Urbano e Gestão de Recursos Hídricos
RMF	Região Metropolitana de Fortaleza
SASC	Secretaria de Assistência Social e Cidadania
SAS	Secretaria de Assistência Social
STAS	Secretaria do Trabalho e Assistência Social
SNAS	Secretaria Nacional de Assistência Social
SOBEF	Sociedade para o Bem Estar da Família
UFC	Universidade Federal do Ceará

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>MARACANAÚ NO CONTEXTO DO ESTADO DO CEARÁ: ELEMENTOS DE SUA FORMAÇÃO SOCIOPOLÍTICA.....</b>	<b>24</b>
<b>2.1</b>	<b>A História Político administrativa do Município.....</b>	<b>24</b>
<b>2.2</b>	<b>Maracanaú em dados: Traçando o Perfil do Município.....</b>	<b>26</b>
<b>3</b>	<b>TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTENCIA SOCIAL.....</b>	<b>34</b>
<b>3.1</b>	<b>A Descentralização Político-administrativa e o Controle Social .....</b>	<b>38</b>
<b>4</b>	<b>ESTADO, PARTICIPAÇÃO, CONSELHOS E CONTROLE SOCIAL: AS CATEGORIAS QUE NORTEIAM A ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL EM MARACANAÚ: UMA REVISÃO TEÓRICA.....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>OS CAMINHOS PERCORRIDOS PARA ELABORAÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL EM MARACANAÚ.....</b>	<b>55</b>
<b>5.1</b>	<b>O Exercício do Controle Social pelo CMAS de Maracanaú: Por que Avaliá-lo?.....</b>	<b>59</b>
<b>5.2</b>	<b>A Construção do Objeto e a Discussão do Método: o Monólogo da Autora.....</b>	<b>64</b>
<b>5.3</b>	<b>O Processo de Trabalho Científico: o Desenrolar da Pesquisa de Campo.....</b>	<b>68</b>
<b>6</b>	<b>A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO IDEÁRIO DE CONCREÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ.....</b>	<b>75</b>
<b>6.1</b>	<b>O Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú: da Criação a Atualidade – as Transformações do Colegiado e as Transformações da Política de Assistência Social.....</b>	<b>77</b>
<b>6.2</b>	<b>O CMAS de Maracanaú e o Processo de Adequação de Entidades: o Olhar da Comissão de Inscrição sobre a Participação Popular.....</b>	<b>91</b>

<b>6.3</b>	<b>Diferentes Falas e Diferentes Visões: uma Análise das Diversas Percepções a Respeito da Participação no CMAS de Maracanaú.....</b>	<b>103</b>
<b>7</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>132</b>
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>135</b>
	<b>APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO GESTOR.....</b>	<b>140</b>
	<b>APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À SECRETÁRIA EXECUTIVA.....</b>	<b>141</b>
	<b>APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS CONSELHEIROS .....</b>	<b>142</b>
	<b>ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO.....</b>	<b>143</b>



## 1 INTRODUÇÃO

A presente dissertação é o resultado da pesquisa avaliativa, sobre o funcionamento e a efetividade do Conselho Municipal de Assistência Social. Foi realizada no município de Maracanaú, na Região Metropolitana de Fortaleza (RMF), com base em 3 anos de atuação pessoal efetiva na construção de ações da política de assistência social, por meio do trabalho executado na coordenação dos serviços prestados de maneira complementar, em uma organização não governamental que compõe a rede socioassistencial do município.

Nesse mesmo período foi possível conhecer mais de perto a gestão da assistência social naquele município e contribuir com o controle social dessa política participando do Conselho Municipal de Assistência Social, como conselheira suplente por um mandato, representando os trabalhadores da assistência social e conselheira titular no mandato seguinte, representando a organização em que trabalhava.

A participação nessa instância do controle social no aludido município proporcionou visualizar um processo que se desenhou a partir da divulgação, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de uma resolução que determinava os parâmetros para a inscrição das entidades de assistência social nos conselhos municipais dessa política, a Resolução N° 16 de 5 de maio de 2010.

Tal resolução, além de estabelecer quais tipos de entidades se enquadram no perfil da política de assistência social, desta forma consideradas socioassistenciais, estabelece mudanças no processo de inscrição dessas entidades nos conselhos de assistência social nas três esferas de governo e no Distrito Federal, bem como os prazos de existência, de funcionamento das entidades, entre outras determinações sobre o funcionamento das mesmas.

Diante da divulgação desse documento pelo conselho e do pensamento de que uma grande mudança na execução de ações complementares no âmbito da assistência social se desenharia dali em diante, possibilitou-se imaginar que ocorreria uma diminuição no número de entidades inscritas não somente em Maracanaú, mas também em todos os

municípios onde os conselhos de assistência social estivessem em pleno funcionamento. E, ainda, que outros impactos decorreriam dali, inclusive no processo de escolha dos membros da sociedade civil representantes de entidades socioassistenciais para formarem esses conselhos e na forma como o controle dessa política seria exercido. O desejo de acompanhar esse processo que se inaugurava começou a se delinear e culminou na elaboração de um projeto de pesquisa para a seleção do Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (Mapp) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

O processo de estudo e análise não ocorreu de maneira tranquila e nem breve; pelo contrário, foi tenso, complexo e longo. No decorrer do período de estudos no Mapp, no decorrer das aulas e ao final de cada disciplina muitas ideias surgiram. Deslocando o foco de atenção do objeto central, trazendo um novo olhar. O distanciamento do conselho foi outro fator que motivou a redirecionar a pesquisa.

Esta pesquisa apresentada em formato de dissertação, fundamentalmente, sistematiza ideias acerca do modo como se processa o controle social da política de assistência social, que foram sendo elaboradas com base nas observações realizadas nos diversos momentos de participação nos conselhos, ao longo desta trajetória profissional, trabalhando com a referida política.

Essas ideias foram se transformando em objeto de interesse investigativo, e tomaram corpo com o acompanhamento do processo de aplicação das medidas aprovadas pela Resolução N° 16/2010, que ocorreram no momento em que participei do conselho de Maracanaú.

É preciso enfatizar que, em Maracanaú, o Conselho Municipal de Assistência Social encontra-se instalado e em pleno funcionamento, tendo sua criação ocorrido em meados da década de noventa do século passado, com uma trajetória de discussão da política que se fortalece após a implantação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004, da implantação do Sistema Único de Assistência Social (Suas), em 2005, mas principalmente a partir de 2010, com a divulgação da Resolução N° 16/2010, quando o conselho (re)assume as responsabilidades determinadas por esta resolução.

As ações da assistência social são executadas pelo poder público, de quem são efetivamente dever de executar e, de forma complementar, pela rede

socioassistencial privada, composta por organizações da sociedade civil, as quais se viram obrigadas a passar por um processo de readequação para se adaptarem aos parâmetros nacionais exigidos para sua inscrição nos referidos conselhos. Estes foram estabelecidos na Resolução N° 16/2010, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Essa resolução passou a compor a redação da Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – Lei N° 8.742 de 7 de dezembro de 1993 –, cuja alteração deu-se por meio da Lei N° 12.435 de 6 de julho de 2011.

O interesse pela realização dessa pesquisa se moldou com base no processo deflagrado a partir da publicação da Resolução N° 16/2010, como já foi dito, que definiu

os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 2010).

Após a divulgação da referida resolução, deu-se início a avaliação do que ocorreria na rede socioassistencial privada em todo o país. Sabendo-se que muitas organizações executam trabalhos na área da assistência social e em outras políticas afins, considerou-se o impacto que causaria a implementação desses parâmetros, haja vista que muitas dessas entidades que não se enquadrassem nos parâmetros perderiam suas inscrições nos conselhos e, sem estas, não poderiam manter seus convênios com instituições públicas ou mesmo com instituições privadas que exigissem a inscrição e o chamado atestado de funcionamento emitido pelos CMAS<sup>1</sup>. Além disso, a diminuição no número de entidades inscritas afetaria também o processo de escolha dos colegiados dos conselhos no âmbito dos três entes federados, pois, para ter assento no conselho e participar ativamente deste exercendo o controle dessa política pública, a instituição necessita do registro neste órgão. Esse fato poderia, ademais, afetar a forma como seria exercido o controle social sobre a política.

---

<sup>1</sup> A partir da divulgação da Resolução N° 16/2010 os CMAS passam a não emitir mais nenhum atestado de funcionamento, já que as instituições passam a ter funcionamento por tempo indeterminado e o seu comprovante de inscrição funciona como atestado, conforme artigos 16 e 17 da referida resolução. (CNAS: Resolução N° 16/2010)

Perceber como tudo isso iria se desenrolar e, mais além, entender a razão pela qual, somente após quase vinte anos de sancionada a Loas e quase vinte e cinco anos da promulgação da Constituição Federal, ainda havia tantas instituições que não se enquadravam no perfil da política de assistência, mas mesmo assim continuavam recebendo recursos públicos, sob a alegativa de que prestavam serviços específicos da área da política social constituiu um dos objetivos perseguidos por este estudo.

Indagamos como os conselhos têm se colocado diante dessa questão, e de que forma se efetiva o controle social, visto que este ocorre com a participação dos representantes dessas entidades e também de membros do poder público. Assim, esta pesquisa pretende analisar como se materializa o controle social sobre a política de assistência social no interior do CMAS de Maracanaú, e, mais especificamente, se esse controle se efetiva por meio da participação popular sob as diferentes formas com que a sociedade civil se encontra representada.

Para realizar a pesquisa foi tomado como método o estudo de caso, haja vista que, de acordo com Gil (2010, p.27), este

é encarado como o delineamento mais adequado para a investigação de um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto real, onde os limites entre o fenômeno e o contexto não são claramente percebidos.

A avaliação dos procedimentos para aplicação das medidas determinadas pelo CNAS por meio da Resolução N° 16/2010, e da postura do membros do CMAS de Maracanaú é um dos objetivos deste estudo. Para aplicação da pesquisa avaliativa foi escolhida como abordagem o estudo de caso, considerando-se que as transformações decorridas da aplicação das determinações da referida resolução encontram-se ainda em processo, e o estudo de caso, por sua definição, investiga um “fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto da vida real” (YIN, 2005, p.32). Dessa forma, notou-se que essa abordagem é a que melhor contempla a análise desse fenômeno, ainda em processo, e de atingir os objetivos anteriormente traçados para este empreendimento acadêmico.

Como estratégias para a produção dos dados e obtenção dos resultados foram utilizadas a pesquisa e análise documental e realização de

entrevistas com roteiro pré-definido. Entretanto, ao longo de sua realização foi possível notar a necessidade de inserção de outras questões, a medida que os entrevistados desenvolviam suas falas, para dar fluidez ao diálogo e complementar as informações oferecidas por eles.

Os entrevistados foram escolhidos por serem atores considerados importantes nesse processo de implementação da normativa estabelecida pelo CNAS. São membros do CMAS que compunham a comissão encarregada de realizar o cancelamento de inscrições, mobilizar as entidades, orientar quanto a este cancelamento e proceder as (re)inscrições. Além dos membros do conselho, foram entrevistadas a atual secretária executiva do CMAS, que assumiu a função no ano de 2012, e a anterior, que acompanhou o início daquela gestão, em 2011. Por último foi entrevistada uma representante da Secretaria de Assistência Social e Cidadania (Sasc). Foram realizadas nove entrevistas num período de aproximadamente um mês, que ao final foram transcritas para proceder a suas análises.

A pesquisa tem uma abordagem qualitativa, tendo em vista a intenção de avaliar em que medida se efetiva o controle. Não se faz necessário a utilização de um paradigma quantitativo, já que as análises estão voltadas não para a quantidade de entidades inscritas, mas na forma como o processo de discussão dos parâmetros e aplicação da resolução se deu e como os membros da comissão perceberam e se inseriram nesse processo. É também avaliativa, por se propor a avaliar se o controle social exercido pelo CMAS de Maracanaú se efetiva, tendo como fato que disparou o desejo de avaliação a aplicação da referida resolução. Ao mesmo tempo pretende-se analisar um período específico e perceber como as transformações nesse período podem repercutir na execução da política em períodos posteriores.

Este estudo é constituído por sete partes que foram estruturadas de modo a que seja possível compreender o caminho percorrido desde a proposta inicial de estudo até o relato que ora é apresentado.

Esta parte introdutória expõe a temática central, as motivações e a estrutura desta dissertação.

Em **Maracanaú no contexto do estado do Ceará: elementos de sua formação sociopolítica**, buscou-se traçar a história do município de

Maracanaú, lócus da pesquisa, que se fez necessário descrever para que seja possível compreender o porquê da escolha deste município.

A seguir há uma breve descrição da trajetória da política de assistência social e sua consolidação nas primeiras décadas do século XXI em **Trajetória da assistência social: o processo de consolidação da política pública de assistência social.**

Foi necessário fazer uma discussão das categorias que permeiam este estudo, que é apresentada em **Estado, participação, conselhos e controle social: as categorias que norteiam a análise do controle social em Maracanaú: uma revisão teórica.**

Já em **Os caminhos percorridos para elaboração de uma avaliação do controle social em Maracanaú** é relatada a motivação para avaliar o controle social, relacionando esse fato à construção da minha própria trajetória profissional, é descrita a metodologia utilizada, esclarecendo o porquê da abordagem qualitativa e do estudo de caso como métodos eleitos para a realização deste estudo.

É descrita, também, as análises e os resultados obtidos com base nas leituras e estudos dos documentos do conselho de Maracanaú em **A participação popular como ideário de concreção do controle social no município de Maracanaú.** Nele estão ainda as análises dos relatos colhidos nas entrevistas com membros do Conselho de Assistência Social de Maracanaú, da Secretaria Executiva e da Gestão da Política, todos eles, elementos que de alguma forma participaram efetivamente do momento em que a Resolução N° 16/2010 foi implementada no município.

Por fim, nas considerações finais é realizada a síntese das análises, as dificuldades enfrentadas para produzi-las, a relevância desse estudo para a política de assistência social, bem como os horizontes que se abrem para novos estudos acerca do mesmo tema.

É importante dizer ainda que ao iniciar os estudos e as pesquisas, uma das motivações para sua realização era perceber se o controle social se efetiva por meio da participação popular. As percepções a respeito desse assunto mostravam que no CMAS de Maracanaú havia muitos empecilhos para que o controle social se realizasse a contento. Entretanto, ao final da pesquisa compreendeu-se que parte do que foi proposto identificar se apresentou de

maneira diversa daquilo que foi imaginado inicialmente, e que o CMAS passou por uma fase de maturação, revendo suas competências e reorganizando suas ações.

A perspectiva de que os resultados finais de uma pesquisa não correspondam ao que foi concebido no início não é vista aqui de maneira negativa, já que uma pesquisa pode ratificar as hipóteses iniciais do pesquisador ou refutá-las, o que amplia o desejo de aprofundar ainda mais o seu estudo, no sentido de perceber porque se apresenta de maneira diversa daquilo que fora imaginado.

## **2 MARACANAÚ NO CONTEXTO DO ESTADO DO CEARÁ: ELEMENTOS DE SUA FORMAÇÃO SOCIOPOLÍTICA**

A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, [...], e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos municípios envolvidos [...]

(Constituição Federal, artigo 14, § 4º)

Para compreender a implantação de um sistema, proposição de uma legislação, execução de um programa ou projeto e os resultados de qualquer dessas ações em um determinado território é necessário conhecer o contexto onde estes se inserem. Dessa maneira, para este estudo que teve como um dos objetivos compreender como se dá o controle sobre a política de assistência social em Maracanaú, é preciso compreender alguns elementos básicos da formação do município e como essa política aí se insere.

### **2.1 A história político-administrativa do município**

O nome Maracanaú significa, em tupi, lagoa onde as maracanãs bebem e foi dado ao município devido ao grande número dessas aves que sobrevoavam suas lagoas.

Maracanaú tem como município-mãe a cidade de Maranguape e até o último quartel do século XIX era totalmente dependente daquele município. Essa situação muda e o, então, distrito passa por um período de intensa transformação a partir da inauguração da estrada de ferro de Baturité e da estação ferroviária, de acordo com fontes do site do próprio município.

No início do século XX, esse período de transformação voltou a ter destaque. Cresceu o povoamento em torno de quatro instituições: o transporte ferroviário – ramal Maranguape-Fortaleza – o Sanatório de Maracanaú (hoje hospital municipal), a colônia Antônio Justa, para onde se destinavam as pessoas com hanseníase – ou como vulgarmente eram chamadas, os leprosos – e o Instituto Carneiro de Mendonça (Centro de Reabilitação de Menores).



Foi criado em 1983 pela Lei Estadual Nº 10.811, de 5 de julho de 1983, resultado de um movimento iniciado no ano de 1953. Esse movimento teve por fundadores os tenentes Mário de Paula Lima e Raimundo de Paula Lima, mas a luta pela emancipação apenas havia se iniciado. Uma nova tentativa aconteceu em 1962, sob a liderança do Padre José Holanda do Vale. Essa tentativa rendeu frutos positivos, já que o município foi emancipado e assim permaneceu por dois anos, até o golpe militar de 1964, que acabou com todos os municípios criados em 1962.

Essa segunda tentativa não esmoreceu os ânimos, mas ao contrário, motivou para que a luta continuasse. O distrito de Maracanaú deparou-se com um grande impacto quando da instalação do Distrito Industrial de Fortaleza, a partir dos anos 1970. Até a sanção da Lei Estadual Nº 10.811 de 5 de julho de 1983, duas tentativas ainda aconteceram: uma liderada por Almir Dutra – ação política que recebeu o nome de Movimento pela Emancipação de Maracanaú, constituída por um grupo de políticos com interesses diretamente ligados ao desenvolvimento daquela localidade; outra em 1981, quando jovens criaram o Movimento de Integração e Desenvolvimento de Maracanaú (Midema). A emancipação, no entanto, só ocorreu em 6 de março de 1983. E a lei que a sancionou só veio em 5 de julho do mesmo ano.

Com momentos de altos e baixos na questão político-partidária, o município desenvolveu-se ao longo desses trinta anos, intercalado por interrupções nos mandatos do poder executivo, reconduções de prefeito e intensa disputa política. A primeira eleição ocorreu em 16 de dezembro de 1984, elegendo Almir Freitas Dutra como prefeito e tendo como candidato derrotado o vereador e comerciante Paulo Alexandre.

O prefeito não concluiu seu mandato, pois foi assassinado em 27 de fevereiro de 1987. No dia seguinte, a prefeitura passou a ser administrada pelo vice-prefeito José Raimundo Menezes de Andrade, que logo foi afastado e preso como principal suspeito do assassinato de Almir Dutra. Diante desse fato, para administrar o município, enquanto era convocada uma nova eleição, foi nomeado, em 19 de dezembro, pelo então governador do Ceará, Tasso Jereissati, um interventor, Alfredo Marques, que havia sido vereador do município de Maranguape, deputado estadual na década de 1970, deputado federal entre os anos de 1979 a 1987. Foi participante do grupo dos autênticos

do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), que lutou pela redemocratização do país.<sup>2</sup>

O interventor administrou até 19 de outubro de 1988, sendo substituído pelo vereador Anastácio Soares Lima, então presidente da câmara municipal, que administrou até a posse do prefeito Júlio César, em 1989. Nesse espaço de tempo uma liminar deu ao prefeito José Raimundo a possibilidade de reassumir suas funções, contudo essa liminar foi caçada em 29 de dezembro.

O prefeito Julio Cesar assumiu em 1989, administrou o município até 1992 e foi sucedido pelo prefeito Antônio Correia Viana Filho, que renunciou em favor de seu vice, o médico Dionísio Brochado Lapa Filho. Findo esse mandato, novamente foi eleito o ex-prefeito Júlio César, que permaneceu dois mandatos consecutivos à frente da administração do município, governando de 1997 a 2004, e foi substituído por Roberto Pessoa.

O prefeito Roberto Pessoa foi eleito em 2004 para mandato de quatro anos e reeleito em 2008. É no decorrer do seu segundo mandato, que são aplicadas as primeiras mudanças estabelecidas pelo CNAS para as entidades socioassistenciais que compõem a rede socioassistencial.

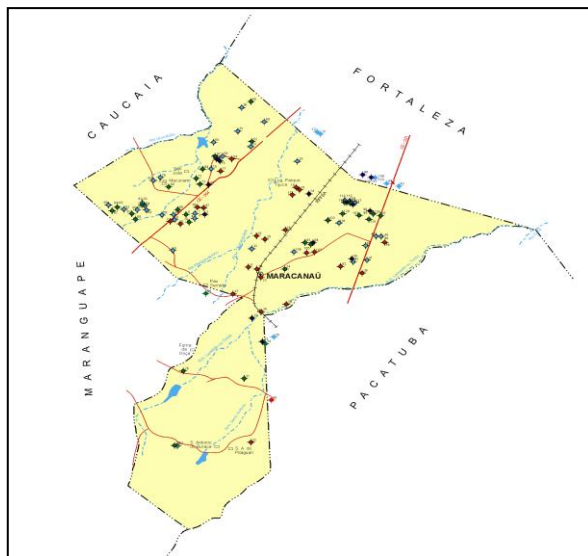
Após o fim do segundo mandato de Roberto Pessoa, foi eleito para exercer o cargo o ex-vice-prefeito, Firmo Camurça que permanecerá até 2016.

## **2.2 Maracanaú em Dados: Traçando o Perfil do Município**

Maracanaú dista 20 km de Fortaleza, em linha reta pela rodovia CE-060, e faz limites ao Norte com Fortaleza e Caucaia, a Oeste com Caucaia e Maranguape, ao Sul com Pacatuba e Maranguape e a Leste com Pacatuba e Maranguape, conforme mostra o mapa abaixo:

---

<sup>2</sup> Segundo Ana Beatriz Nader “o grupo autêntico do MDB era formado por 23 deputados federais que faziam politica de oposição na ditadura militar: Alencar Furtado, Amaury Muller, Eloy Lenzi, Fernando Cunha, Fernando Lyra, Francisco Amaral, Francisco Pinto, Freitas Diniz, Getúlio Dias, Jailson Barreto, Jerônimo Santana, Lysaneas Maciel, Marcondes Gadelha, Nadyr Rossetti, Paes de Andrade, Santilli Sobrinho, Walter Silva, Álvaro Lins, J.G. de Araújo Jorge, João Borges, Marcos Freire e Severo Eulálio”. Fonte: <http://www.worldcat.org/title/autenticos-do-mdb-semeadores-da-democracia-historia-oral-de-vida-politica/oclc/40266993>

Figura 1 - Mapa dos limites de Maracanaú<sup>3</sup>.

Fonte: Prefeitura de Maracanaú

De acordo com o censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) de 2010, a população total do município é de 209.057, sendo 102.078 homens e 106.979 mulheres; a maioria residindo na zona urbana, já que o município é eminentemente urbano. De acordo com dados do censo a taxa de urbanização atinge um total de 99,68 %.

No que diz respeito ao desenvolvimento do município podemos destacar algumas aspectos:<sup>4</sup>

- a) Maracanaú possui a segunda maior economia do Ceará. O Produto Interno Bruto (PIB) do município é o terceiro maior do estado, estando abaixo apenas do município de Eusébio e São Gonçalo do Amarante. O PIB está centralizado fundamentalmente no setor industrial, apesar da participação do setor de serviços na economia – que também engloba o comércio – ter crescido bastante nos últimos anos. Maracanaú também é o segundo maior município exportador do Ceará. Nesse momento, já não é mais considerado um município dormitório já que o fluxo de pessoas que se dirigem para lá por questões de trabalho, especialmente na

<sup>3</sup> [www.cprm.gov.br/rehi/atlas/ceara/mapas/Maracanau.pdf](http://www.cprm.gov.br/rehi/atlas/ceara/mapas/Maracanau.pdf)

<sup>4</sup> As informações aqui apresentadas são oriundas do censo do IBGE e Perfil Básico Municipal de Maracanaú 2012, produzido pelo Instituto de Pesquisas do Estado do Ceará(Ipece).

zona industrial, faz com que haja uma intensa movimentação tanto de dia quanto à noite, intensificando também o comércio de produtos, serviços e alimentos;

- b) O município detém o maior parque industrial do estado do Ceará, com empresas diversificadas, mas com destaque na área têxtil, siderúrgica e metalúrgica;
- c) A vocação econômica engloba múltiplas atividades de produção, dentre elas podemos citar desde o algodão herbáceo sequeiro; plantas aromáticas e medicinais; preparação de britamento e outros trabalhos em pedras (não associados à extração); produtos de laticínio (exceto leite); artefatos têxteis de tecidos (exceto vestuário); artigos para cama e mesa e colchoaria; biscoitos e bolachas; calçados de couro, plástico, tecidos, fibras, madeira ou borracha; fungicidas; herbicidas; defensivos agrícolas; massas alimentícias; material elétrico para veículos (exceto baterias) até medicamentos.

Essas diferentes indústrias encontram-se localizados no parque industrial do município, que hoje não se restringe ao Distrito Industrial, como foi denominado o bairro onde inicialmente elas foram se instalando, mas há indústrias espalhadas por todo o município.

Com relação aos dados do censo, Maracanaú possui uma população considerada extremamente pobre, com rendimentos *per capita* de até R\$ 70,00, próximo aos 7% do total da população, conforme mostra a TABELA 1:

Tabela 1 - População extremamente pobre: (com rendimento domiciliar *per capita* mensal de até R\$ 70,00) – 2010

Discriminação	População Extremamente Pobre			
	Município	%	Estado	%
<b>Total</b>	14.738	07,05	1.502.924	17,78
Urbana	14.549	07,01	0.726.270	11,44
Rural	00.189	13,18	0.776.654	36,88

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico 2010.

A renda média é distribuída desigualmente, como apresenta a TABELA 2:

Tabela 2 - Renda domiciliar *per capita* (salário mínimo R\$ 510,00) 2010

Discriminação	Município		Estado		Município/ Estado (%)
	No.	%	No.	%	
Total	57.890	100,00	2.365.276	100,0	2,45
Até ¼	6.823	11,79	515.628	21,80	1,32
Mais de 1/4 a ½	19.591	33,84	648.315	27,41	0,03
Mais de 1/2 a 1	19.167	33,11	659.736	27,89	2,91
Mais de 1 a 2	7.986	13,80	253.603	10,72	3,15
Mais de 2 a 3	1.290	2,23	69.758	2,95	1,85
Mais de 3	837	1,45	112.321	4,75	0,75
Sem rendimento	2.196	3,79	105.371	4,45	2,08

Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) – Censo Demográfico 2010.

De acordo com a TABELA 2, depreende-se que a população do município como um todo é considerada pobre e deveria ser alvo dos programas e projetos desenvolvidos nas diferentes secretarias. Cerca de 80% dessa população vive com um rendimento inferior a um salário mínimo, necessitando de complementos em sua renda e da concessão de benefícios como os do Programa Bolsa Família, cuja condicionalidade determina a existência de cinco tipos de benefícios, concedidos com base no cruzamento de informações e da renda familiar *per capita*.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Os benefícios que integram o Programa Bolsa Família são: benefício básico (no valor de R\$ 70,00 que são concedidos apenas às famílias extremamente pobres, com renda *per capita* igual ou inferior a R\$ 70,00); benefício variável (no valor de R\$ 32,00 concedidos pela existência na família de crianças de zero a 15 anos, gestantes e/ou nutrízes – limitado a cinco benefícios por família); Benefício Variável Vinculado ao Adolescente (BVJ) no valor de R\$ 38,00 concedidos a famílias que tenham em sua composição jovens entre 16 e 17 anos – limitado a dois jovens por família; Benefício Variável de Caráter Extraordinário (BVCE) com valor calculado caso a caso, e concedido para famílias migradas de Programas Remanescentes ao PBF; e Benefício para Superação da Extrema Pobreza na Primeira Infância (BSP) com valor correspondente ao necessário para que todas as famílias beneficiárias do PBF – com crianças entre zero e seis anos – superem os R\$ 70,00 de renda mensal por pessoa (Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome/2013).

Sobre os índices de desenvolvimento, o Instituto de Pesquisas do Estado do Ceará (Ipece) apresenta os indicadores municipais de desenvolvimento humano e o índice de desenvolvimento social de oferta e de resultados. No que diz respeito ao Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>6</sup>, Maracanaú ocupa a sexta posição no *ranking* estadual, dentre os 184 municípios do Ceará, conforme dados do Ipece.

O IDH é um índice que serve de comparação entre os municípios, com objetivo de medir o grau de desenvolvimento econômico e a qualidade de vida oferecida à população. Este índice é calculado com base em dados econômicos e sociais. O IDH vai de 0 (nenhum desenvolvimento humano) a 1 (desenvolvimento humano total). Quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o município. No seu cálculo são computados os seguintes fatores: educação (anos médios de estudos), longevidade (expectativa de vida da população) e produto interno bruto *per capita*.

Em relação aos índices de desenvolvimento social de oferta e de resultados ocupa a mesma posição: o sétimo lugar dentre os 184 municípios do estado. Maracanaú ocupa o terceiro lugar no ranking estadual de desenvolvimento humano municipal, ficando abaixo apenas do município de Fortaleza e de Euzébio, bem acima de São Gonçalo do Amarante, que ocupa o lugar de número 75, de acordo com o Ipece.

---

<sup>6</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano e para separar os países desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) *per capita* (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais como estados, cidades, aldeias etc. No Brasil, tem sido utilizado também o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). (Fonte: Wikipédia)

Tabela 3 - Índices de desenvolvimento<sup>7</sup> de Maracanaú

Índices	Valor	Posição no Ranking
Índice de Desenvolvimento Municipal (IDM) – 2010	57,87	3
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) – 2000	0,686	6
Índice de Desenvolvimento Social de Oferta (IDS-O) <sup>8</sup> – 2009	0,486	7
Índice de Desenvolvimento Social de Resultado (IDS- R) – 2009	0,620	7

Fonte: Perfil Básico Municipal de Maracanaú 2013/Ipece.

Sobre a divisão político-administrativa, de acordo com o Perfil Básico Municipal do ano de 2013, Maracanaú possui apenas um distrito: Pajuçara. Neste se encontra um comércio ativo com cartórios, bancos, frigoríficos, armazéns, lojas de utilidades e a Central de Abastecimento (Ceasa) onde são comercializadas diariamente frutas e verduras, não somente para compradores locais, mas também para comerciantes de outros municípios adjacentes.

Nessa área, um grande problema social se faz notar: a exploração da criança e do adolescente pela via do trabalho, já há muito denunciada nos meios de comunicação e, em relação à qual, políticas públicas têm sido executadas no município, pela Secretaria de Educação, por meio do Projeto

<sup>7</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida comparativa usada para classificar os países pelo seu grau de desenvolvimento humano e para separar os países desenvolvidos (desenvolvimento humano muito alto), em desenvolvimento (desenvolvimento humano médio e alto) e subdesenvolvidos (desenvolvimento humano baixo). A estatística é composta a partir de dados de expectativa de vida ao nascer, educação e PIB (PPC) *per capita* (como um indicador do padrão de vida) recolhidos a nível nacional. O IDH também é usado por organizações locais ou empresas para medir o desenvolvimento de entidades subnacionais como estados, cidades, aldeias etc. No Brasil, tem sido utilizado também o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M). (Fonte: Wikipédia)

<sup>8</sup> O desenvolvimento social é analisado aqui levando-se em conta dois aspectos básicos, a oferta de serviços públicos na área social e indicadores de resultados. Para cada um desses aspectos, propõe-se um índice sintético que contempla seis dimensões fundamentais: educação, saúde, condições de moradia, segurança pública, emprego e renda, e desenvolvimento rural. De posse dos cálculos desses índices, então, será possível identificar quais são os fatores de oferta que mais influenciam os resultados em geral ou em relação a cada dimensão considerada.

Peteca,<sup>9</sup> como também pela Secretaria de Assistência Social e Cidadania (Sasc), via serviços de convivência nos Centros de Referência da Assistência Social (Cras), onde está inserido o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti).<sup>10</sup> Entretanto, o problema social toma uma dimensão cada vez maior e as ações minimizam seus efeitos, mas não o atingem na sua totalidade. As causas são as mais diversas desde o “ajudar” a manter a família, como também o prazer de ter seu próprio dinheiro, pagando o alto preço do desgaste físico, ferindo sua dignidade e integridade física e seu desenvolvimento humano.

Quanto à administração pública, o município possui quatorze secretarias para coordenação e execução de ações de saúde, educação, cultura e esporte, infraestrutura e outras. Dentre estas destaca-se a Sasc, tendo em vista que ela foi criada em 2005, a partir de implantação do Suas, agregando os princípios da PNAS, dentre eles o de garantir a todo cidadão de Maracanaú o direito à família, à infância, à adolescência, à velhice, à inserção no mercado de trabalho, à reabilitação profissional e à integração comunitária e social, em consonância com a Loas.

Para a realização desses objetivos, a Sasc trabalha junto com a sociedade civil e organizações não governamentais no desenvolvimento de projetos e ações capazes de atender às necessidades da população e de acordo com informações colhidas no site da própria secretaria, a “assistência social passou a ser prioridade em Maracanaú, configurando-se como uma política pública fundamental para emancipação dos cidadãos” (SASC, 2012). Esta

---

<sup>9</sup> O Projeto Peteca é desenvolvido pelo Ministério Público do Trabalho secretarias estadual e municipais de educação no estado do Ceará, realizado nas escolas de ensino fundamental e consiste na realização de um conjunto de ações de conscientização e sensibilização nas comunidades e escolas para salvaguardar e proteger o interesse das crianças e adolescentes. (Fonte: [www.educaçaointegral.org.br](http://www.educaçaointegral.org.br))

<sup>10</sup> O Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti) foi transformado em Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) atendendo as determinações da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, estabelecida por meio da Resolução N° 109/ 2009. Devido a suas características, o Peti é atendido em conjunto pela Proteção Social Básica (PSB), por meio do SCFV e pela Proteção Social Especial. A PSB incorporou as ações socioeducativas e de convivência previstas na normativa do Peti, enquanto na PSE o Serviço Especializado de Abordagem Social é responsável por identificar a incidência de trabalho Infantil. Desta forma, a pessoa de referencia da PSE deverá garantir na inserção das famílias no Cadastro Único, no SCFV e/ou em outros serviços que garantam a promoção e proteção dos direitos da criança e do adolescente. (Fonte: MDS: Orientações Técnicas Gestão do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil no Suas)



também executa programas na área da infância, adolescência e da juventude, como: os polos de convivência para crianças e adolescentes, entre 7 e 17 anos, com quatro unidades no município; o programa Segundo Tempo, para a mesma faixa etária, oferecendo atividades esportivas desenvolvidas em 11 bairros de Maracanaú; o Pró Jovem Adolescente que visa capacitar jovens, de 15 a 17 anos, para o exercício da cidadania e o ingresso ao mercado de trabalho, e oferta atendimento à família por meio dos Cras, do Creas, do Restaurante Popular, do Centro de Convivência do Idoso, entre outros. Ademais, estão vinculados à Sasc os conselhos municipais de assistência social (CMAS), de direitos da criança e do adolescente (CMDCA), de idoso (CMI) e de direitos da pessoa com deficiência (CMDPD).

As ações da Sasc são desenvolvidas em consonância com a normativa vigente no tocante ao desenvolvimento da política pública de assistência social, dentre elas a Loas. Tais ações são executadas de forma prioritária, entretanto outras são executadas de maneira complementar em parceria com políticas sociais afins, tais como: defesa civil permanente; promoção da cidadania; ações preventivas e de proteção às populações situadas em áreas de risco ou expostas a tais condições, estas em parceria com a Secretaria de Infraestrutura; além de ações com vistas à coordenação, promoção e execução de projetos na área do trabalho e emprego, diretamente ou através de parcerias. Essas ações são prioritariamente de intermediação de mão de obra, encaminhamento para solicitação do seguro desemprego, qualificação profissional, incentivo ao primeiro emprego, aquisição de experiência profissional e capacitação, bem como geração de informação sobre mercado de trabalho.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú, como instância do controle social é o *locus* da pesquisa realizada e aqui apresentada em forma de dissertação como requisito para conclusão do Mestrado Profissional em Avaliação de Políticas Públicas (Mapp) da Universidade Federal do Ceará (UFC).

### 3 TRAJETÓRIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

As classes dominantes invocam a política de Assistência Social como solução para combater a pobreza e nela imprimem o selo do enfrentamento “moral” da desigualdade. Mas, até quando as classes dominantes e seu Estado poderão tratar a pobreza como uma questão de assistência social?

(Ana Elizabete Mota)

O Serviço Social surge no Brasil na década de 30 do século XX, ligado à igreja católica, sem muito se diferenciar do modelo instituído nos demais países da América Latina, formando profissionais para trabalhar diretamente com as questões da família e da fé, oferecendo uma assistência à população. Essa oferta de amparo se deu pela necessidade de se promover uma intervenção no contexto socioeconômico que se apresentava o país após a abolição da escravatura e proclamação da república em fins do século XIX: a mão de obra escrava substituída pela livre e os negros, agora livres, se amontoando nos morros ou pelas ruas, sem renda e nenhum tipo de amparo. Chegando para seu lugar, os imigrantes.

Os postos de trabalho àquela época eram voltados à agricultura e pecuária, especialmente a produção de café, que era produto de exportação, e o gado bovino. Entretanto o comércio se desenvolvia, o país adentrava seu interior, o progresso chegava ao país e com ele a pobreza, carência e mendicância. De acordo com Vasconcelos (2003, p. 94-95)

A caridade não era mais resposta às mazelas sociais que se vinham avolumando. Era imprescindível que se organizassem as ações com vistas ao equacionamento da pobreza que teimava em crescer, paralelamente ao crescimento provindo do progresso, ansiosa e ferrenhamente, cavado. Requeria, o quadro, medidas calculadas, projeções de resultados. Enfim, investimento no agora, para colheita no amanhã.

Na Europa, há muito a igreja se aliara à burguesia para oferecer um serviço de assistência pública que não era legitimado pelo povo. No Brasil, a assistência social “se confunde com a ajuda, o apoio, o favor, a doação caridosa, a solidariedade prestada por particulares, sem a intervenção do Estado” (STUCHI, 2012, p. 158-159).

Campo primário de atuação de assistentes sociais, a assistência social esteve, durante décadas, marcada pela filantropia, benemerência e pelo clientelismo, sendo utilizada sob a ótica do favor, muitas vezes com fins eleitoreiros.

Durante as décadas de 1930 e 1940, são poucos os avanços no campo da assistência social, com propostas de amparo aos desvalidos, à maternidade e a infância, as caixas de previdência de algumas profissões e a criação de institutos de aposentadoria são exemplos desse formato de atendimento.

Há um destaque para a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942, instituição que vai executar as ações de atendimento à população pobre até a década de 1990, quando foi extinta. Também entre os anos 30 e 40 foi instituído o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), que foi transformado em Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) por meio da Loas em 1993.

Uma intensa discussão pelo rompimento com o conservadorismo ocorre no interior do Serviço Social entre as décadas de 60 e 70 do século XX, processo conhecido como movimento de reconceituação do Serviço Social. O resultado dessa discussão está descrito em documentos elaborados àquela época, mas a ruptura de fato não ocorre e se instala um novo formato do conservadorismo anteriormente existente. Sobre a assistência social, Iamamoto (1997, p.20) afirma que “desconhecendo a singularidade e particularidade dos indivíduos, produz respostas não diferenciadas aos ‘problemas sociais’”.

Com a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) em 1974, a assistência “deixa de ser simplesmente filantrópica e passa a fazer parte cada vez mais da relação social de produção” (STUCHI, 2012, p. 168), mas ainda não se caracteriza como política pública, e sim como uma prática setORIZADA e patrimonialista.

A luta pela transformação dessa situação de patrimonialismo em uma política pública que contemple a garantia de direitos sociais e a inclusão das minorias, sob a forma de garantias de proteção, ganha força a partir do final da década de 1980, com o seu reconhecimento como política pública que integra um sistema de seguridade social, até então, nunca pensado no país. Esse reconhecimento ocorre com a inserção no Título VIII da Constituição Federal de 1988 – Da Ordem Social – de uma seção em que são estabelecidos os princípios e diretrizes dessa política pública, deixando a assistência no mesmo patamar da saúde e previdência, compondo, dessa forma um modelo de seguridade social inovador no que diz respeito a todas as propostas de atendimento até então existentes no país.

De acordo com o artigo 194 do texto constitucional,

A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinados a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.

No mesmo artigo são descritos os objetivos que regem a seguridade social: universalidade no atendimento, equivalência nos benefícios, seletividade e distributividade na prestação dos serviços e benefícios, irredutibilidade no valor dos benefícios, equidade na forma de participação no custeio, diversidade na base do financiamento e o caráter democrático e descentralizado na administração. Segundo Stuchi (2012, p. 157-158),

até 1988, a assistência social não tinha tratamento jurídico sistemático. Seu conceito era amplo e fluido quanto ao conteúdo de suas atividades, confundindo-se com outras políticas, como educação, saúde e cultura, além de restrito quanto ao seu público, em geral definido por renda, segmento social, cor, gênero ou deficiência. Nesse período pré-constitucional, a legislação privilegiava o modelo da filantropia e da benemerência, caracterizado pelo caráter tópico e emergencial das ações, sem planejamento ou fundos públicos que orientassem e garantissem sua realização.

A regulamentação dessa política pública ocorre em 1993, com a sanção da Lei Nº 8.742 – Lei Orgânica da Assistência Social (Loas) – de 7 de dezembro de 1993, estabelecendo as ações da política pública, mais especialmente instituindo a assistência como política pública universalizante,

que possibilite condições de acesso a serviços que são direitos do cidadão e dever do Estado.

Segundo Mota, Maranhão e Sitcovsky (2010, p.185), a assistência sofreu um dos maiores retrocessos em sua trajetória de luta pela transformação em política pública, quando foi implantado, no governo de Fernando Henrique Cardoso, o Programa Comunidade Solidária (PCS), entretanto, tal programa sofreu resistência de diferentes grupos que questionavam o voluntarismo e a refilantropização da assistência social. Essa resistência se deu principalmente nos espaços das conferências, dos fóruns e da atuação dos conselhos e foi daí que surgiram as propostas de redefinição da política de assistência social e de seu modelo de gestão.

Entre os anos de 1993 e 2004 a categoria profissional, os gestores e técnicos da assistência social e as entidades socioassistenciais, prestadoras de serviços de assistência social se mobilizaram em torno das propostas de redefinição da política, e trouxeram para a Conferência Nacional de Assistência Social ocorrida em Brasília no ano de 2003, a proposta de discussão da política nacional de assistência social até então vigente e implantação de um sistema que organizasse e estruturasse as ações desta política pública.

Passados quase onze anos da sanção da Loas, foi aprovada pelo CNAS a Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004, que estabelece a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), resultado de reivindicações e lutas da categoria e das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social. A esse respeito Stuchi (2012, p. 158) afirma que

uma parte dos legítimos intérpretes da Constituição Federal – os movimentos sociais, os trabalhadores e os gestores públicos da área – mobilizaram-se e aprovaram, em conferência nacional, com a participação dos delegados de vários segmentos sociais de todas as regiões do país, diretrizes para uma Política Nacional de Assistência Social que reinterpreta as diretrizes de descentralização e participação previstas na Constituição Federal e na Loas.

A iniciativa conjunta do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), por meio da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e do CNAS em aprovar e divulgar a PNAS,

traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em Brasília, em dezembro de 2003, e denota o compromisso do MDS/SNAS e do CNAS em materializar as diretrizes da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (PNAS, 2004, p. 11).

Com a aprovação e divulgação da PNAS, estabelece-se um patamar diferenciado no que diz respeito à execução das ações da política de assistência social, torna-se mais evidente o caráter de política de proteção social, e ficam previstas as funções de vigilância social e de defesa social e institucional, estabelece-se o Suas, que

materializa o conteúdo da Loas, cumprindo no tempo histórico dessa política as exigências para a realização dos objetivos e resultados esperados que devem consagrar direitos de cidadania e inclusão social (BRASIL, 2004, p.39).

A PNAS se organiza sob as diretrizes estabelecidas na Constituição Federal e na Loas: descentralização político-administrativa, participação da população por meio das organizações representativas e primazia da responsabilidade do Estado na condução da política e centralidade na família. Reforça o que está posto há mais de duas décadas no texto constitucional.

A PNAS estabelece os níveis de proteção social a serem executadas por meio do Suas, e a implantação de equipamentos próprios para cada um desses níveis: o Centro de Referência da Assistência Social (Cras) na proteção básica e o Centro de Referência Especializado da Assistência Social (Creas) na proteção especial.

Obedecendo ao modelo descentralizado e participativo estabelecido também pelo texto constitucional, os diferentes entes federados têm garantida a autonomia na execução das ações, contudo o controle social é estabelecido e passa a ser exercido por um colegiado que conta com a participação da sociedade civil e do poder público. A esse respeito discorro brevemente no tópico seguinte.

### **3.1 A Descentralização Político-administrativa e o Controle Social**

Com um corte compensatório enraizado, as políticas públicas brasileiras são historicamente pensadas para um país homogêneo, e com a

PNAS não foi diferente, apesar de estar embasada em uma análise institucional que considera as diferenças sociais, as necessidades da população e as capacidades que podem ser desenvolvidas.

Considerando a realidade de um país de dimensões continentais, com estados de culturas diferenciadas, com diferentes formas de produção da pobreza, enfim com notórias diferenças entre as cinco macrorregiões, e outras diferenças entre os estados que compõem essas mesmas regiões, as políticas públicas precisam ser pensadas observando-se esse detalhe, essa heterogeneidade entre os diferentes “Brasis” existentes dentro de cada estado do país, já que há diferenças entre as regiões de um mesmo estado.

Em meio a isso há uma sociedade que pulsa e que necessita ocupar espaços para a discussão das políticas. Mas onde estão esses espaços? Bacelar (2003, p. 7) diz que existe uma proposta de descentralização e que esta proposta está sendo feita pela sociedade, “há uma decisão no seio da sociedade brasileira que rejeita a centralização”. A descentralização está descrita na constituição, portanto uma completa a outra. Estado e sociedade têm participado ativamente na construção desse modelo. Os espaços também estão descritos na legislação e estão lá para serem ocupados e para realizar as discussões e as decisões sobre essas políticas públicas setoriais.

Esse processo de implantação de um sistema de controle começou a se desenvolver ao longo das últimas décadas, evoluiu e se legitimou por meio de lideranças e organizações da sociedade civil que passaram a lutar pela sua participação nesses espaços. E como ele aconteceu? Deu-se por meio da mobilização e orientação dessas lideranças e instituições a respeito da necessidade de participar ativamente da execução e controle das políticas, nas três esferas de governo. Raichelis (2011, p. 5) afirma que

embora os anos 80 sejam um período de aprofundamento das desigualdades sociais, é simultânea e contraditoriamente palco de avanços democráticos dos mais significativos na história política brasileira.

Um dos grandes avanços é, sem sombra de dúvida, a garantia constitucional do dever de instalação dos conselhos de políticas públicas, nas diversas áreas: saúde, educação, habitação, assistência social. E, aqui, mais

uma vez reforço que a criação dos conselhos no âmbito da assistência social se dá na década de 1990, com a aprovação da Loas.

Os conselhos têm composição paritária com representantes do poder público e da sociedade civil, entendendo-se que essa sociedade é composta por usuários da política pública, que podem ocupar esses espaços por meio de entidades representativas ou por escolha de um usuário que os represente, desde que defendendo a coletividade e escolhidos em fórum próprio; bem como entidades socioassistenciais conforme definição prevista na Loas, e os trabalhadores do Suas, definidos conforme a Resolução N° 17 de 20 de junho de 2011 do CNAS, que complementa a NOB-RH.

O processo de descentralização político-administrativa, estabelecido na Constituição Federal, foi fundamental na elaboração do contexto de inserção do controle social, visto que, pela dimensão geográfica e continental do país, o acompanhamento das ações e especialmente da universalização delas era dificultado e muitas vezes burlado. Para Raichelis (2000, p. 77),

o processo mobilizador que culmina com a aprovação da Constituição de 1988, o tema da participação da sociedade na coisa pública ganha novos contornos e dimensões. Trata-se de uma tendência que vem a se contrapor à forma centralizada e autoritária que prevalecera por mais de duas décadas na estrutura brasileira.

Esse argumento é ratificado pela fala de Bacelar (2000, p. 23-24):

os desafios e oportunidades para o Brasil implicam considerar a heterogeneidade do país, e nesse aspecto é equivocada a trajetória das políticas públicas, por conta da visão centralizadora. De baixo para cima, consegue-se trabalhar a heterogeneidade. [...] sabemos que na heterogeneidade, é possível encontrar pontos de semelhança; generalizar o que é comum e operar o que é diferente.

Os conselhos de assistência social nos municípios surgem com, dentre outras, a atribuição de regular a prestação de serviços de natureza pública e privada, no âmbito do município, considerando as normas gerais conduzidas pelo CNAS. Ao estabelecer a possibilidade da celebração de convênios entre a administração pública e as organizações de natureza privada, o Estado desloca o foco das responsabilidades quanto à execução de políticas de combate à pobreza e a busca de igualdade para essas instituições.



Essa questão vai ao encontro dos questionamentos de Bacelar (2003, p. 9), quando afirma que os conselhos municipais podem ser um importante instrumento no enfrentamento das desigualdades. Raichelis (2011, p.12) complementa dizendo que “são canais de participação coletiva e de novas relações políticas entre governos e cidadãos, de construção de um processo continuado de interlocução pública”.

No que diz respeito à assistência social, é fato que os conselhos e os demais espaços de discussão e deliberação têm tomado corpo e desenvolvido ações com resultados muito positivos. Entretanto, Couto e outros autores (2012; p.266) afirmam que

Há necessidade de espaços de debate, controle e participação para o estabelecimento de representações de usuários, dos técnicos, do governo e das instituições, condizentes com o processo transparente e democrático para que o uso dos recursos públicos sejam destinados a maior parte dos cidadãos.

As conferências, outro espaço legalmente reconhecido de participação popular, elaboradas e realizadas nas três esferas federativas, têm proposto mudanças que, aos poucos, foram se incorporando à política de assistência social. A própria política nacional, publicada por meio da Resolução N° 145 de 14 de outubro de 2004, do CNAS, conforme dito anteriormente, é resultado de intenso processo de discussão e elaboração desenvolvido por meio de audiências, capacitações, reuniões ampliadas nas três esferas de governo.

Os conselhos e as conferências representam conquistas da sociedade civil, e as lideranças e instituições que estão lá representadas necessitam conhecer a política de assistência social, e executá-la, de forma que haja transparência das ações. Paiva e Martins Júnior (2010, p.34-35) afirmam que,

o princípio da transparência administrativa é inerência do princípio democrático [...] e, à míngua de clara e precisa denominação normativo-constitucional, resulta como o valor impresso e o fim expresso pelos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular, como princípios constitucionais especiais [...], uma vez que todos (isolada ou cumulativamente) apontam para a visibilidade da atuação administrativa.

Contudo, é notório o caráter assistencialista, pontualista e compensatório de algumas das instituições ou o desconhecimento da política de assistência social e o desinteresse por ela, especialmente por parte das lideranças de comunidades e organizações em pequenos municípios no interior dos estados. Evidencia-se também o surgimento de associações, sociedades, cooperativas e outras organizações do gênero focalizadas em pequenos projetos de infraestrutura e saneamento, que após sua implantação, deixam de existir de fato, mas não de direito, conforme observado em alguns municípios em que foi vivenciada a experiência da participação nos conselhos. Essas situações acabam por enfraquecer os movimentos sociais, pois denotam desorganização e falta de estrutura mobilizadora em torno de projetos políticos para tais entidades. Isso fragiliza também as práticas dentro dos conselhos, oportunizando a intervenção do Estado, a intrusão no seu processo decisório. Aponta para a cooptação e interferência sobre a tomada de decisões, favorecendo a formação de uma hegemonia do chamado poder público. De acordo com Couto (2012; p. 269)

a primazia do atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, na maior parte das vezes desvinculados da realidade em que se instalavam, sem compromisso com o espaço público, com programas seletivos e com gestões, quase sempre, centralizadoras e pouco participativas. Essa forma de organização criou um caldo de cultura difícil de absorver, uma vez que os trabalhos realizados contribuíram em muito para a reiteração da subalternidade da população usuária dos serviços assistenciais.

Esse fenômeno não é novo e pode ser observado rotineiramente nas assembleias e reuniões ordinárias, onde os processos são intensamente discutidos (ou não), mas há sempre uma pressão pela aprovação do que é de interesse dos órgãos executores, sejam as prefeituras ou o governo do estado. É o que Dagnino (2002, p. 283) define com “uma função consultiva ou até mesmo apenas legitimadora das decisões tomadas nos gabinetes”.

Há uma crescente necessidade de ampliar a participação, de efetivá-la, para que as discussões não permaneçam apenas dentro dos espaços dos conselhos, mas que se ampliem nas reuniões de associações de moradores, artesãos e de usuários, que motivem para a ocupação de outros espaços, de fortalecimento de fóruns da sociedade civil, de entidades que, de fato,

executem as políticas e que tenham as características de entidades de assistência social, haja vista a normatização que as define e a necessidade de adequação e readequação. Deve haver uma relação de troca, ou porque não dizer, dialética entre conselhos e organizações sociais, um debate constante que possa afirmar a participação social.

Há ainda uma necessidade de efetivar processos de discussão que possibilitem o conhecimento por parte dos conselheiros da sua importância enquanto membro desses órgãos, no que diz respeito ao processo de democratização das informações, de disputa política. Não é raro vermos como propostas nas conferências, nas três esferas governamentais, de qualificação para os conselheiros. Qual a necessidade dessa qualificação? Por que é uma proposta que nunca sai da pauta de discussões?

Porque há um despreparo dos representantes e como também dos usuários. Há um desconhecimento da política, de seu papel de representante de uma sociedade que tem demandas postas, do desconhecimento ou da inexistência de projetos políticos, do desconhecimento das suas pautas de discussão, há uma multiplicidade de atores, de concepções e interesses diversos, já que cada um traz consigo interesses privados de suas organizações que podem se sobrepor aos coletivos

Além disso, há uma rotatividade nos representantes dada a normatização que determina mandatos curtos, geralmente de dois anos, e possibilidade de uma única recondução na maioria dos casos. Dessa forma, o conhecimento adquirido e não repassado acaba se perdendo, tendo que novamente capacitar os conselheiros que ainda não conhecem suas funções e competências.

Os assuntos discutidos nas reuniões ordinárias se repetem a cada ano: planos de ação, orçamentos, demonstrativos do ano anterior, reprogramação de saldos. São assuntos que deveriam ser de domínio dos conselheiros, mas muitas vezes em decorrência dessa rotatividade e da falta de repasse das informações básicas quanto ao seu papel, tem de ser trazidos à tona e esclarecidos em seus significados a cada nova gestão, em face do desconhecimento quanto ao funcionamento do colegiado e a amplitude de suas ações. Promovendo, assim, um enfraquecimento do debate, possibilitando uma

imposição de interesses estatais, pressionando o conselho com relação a aprovação destes interesses.

Nesses casos particulares que vêm sendo acompanhados, o espaço dos conselhos de assistência social, sua importância e, especificamente, a importância da participação popular não foram incorporadas pelas lideranças das organizações nem pelos usuários. A questão da representatividade é desconhecida, ou nova, ou ainda relegada à segundo plano. Os projetos e interesses societários ficam submissos aos projetos políticos partidários.

Dagnino (2002, p. 290) diz que o entendimento particular sobre a noção de representatividade a reduz à visibilidade social, e esta, de acordo com Raichelis (2000, p. 9) “supõe publicidade e fidedignidade das informações que orientam as deliberações nos espaços públicos de representação”.

Dessa forma, é importante retomar diversos pensamentos que nos levam a discutir a temática do controle social: Que tipo de entidades, ante à normativa vigente, estariam em conformidade com os ditames da resolução? Que tipo de representatividade há por parte das lideranças, presidentes de ONGs e associações? Há uma nova forma de interlocução entre Estado e sociedade civil se formando? Qual o desafio para que essa interlocução aconteça?

É um objetivo, no âmbito da pesquisa, responder a essas questões, mas a princípio é necessário reconhecer que a efetiva participação nos espaços de discussão e deliberação ainda precisa se fortalecer e legitimar. As organizações não governamentais, que hoje são a maioria dentro dos conselhos, não são a única forma de representatividade por parte da sociedade civil, mas são as que mantêm vínculos e parcerias com o poder público por meio de convênios para execução de atividades complementares e esse fato lhes assegura um canal privilegiado para alcance de propósitos particulares, não raro em detrimento dos coletivos.

No caso da assistência social, com a normativa vigente desde maio de 2010, essas organizações precisam se adequar aos conceitos de entidade socioassistencial. As instituições que não se encontram dentro dessas definições não podem inscrever-se nos conselhos, e dessa forma, não podem também ocupar assentos em tais espaços nem participar das discussões e

deliberações, menos ainda estabelecer convênios com órgãos públicos para execução de ações com recursos oriundos do governo.

A Resolução N° 16/2010 vem trazer uma nova ordem para, dentre outras situações, a proposição de convênios das organizações, a partir do estabelecimento de parâmetros para inscrição de entidades nos conselhos e sua participação nestes e nos demais espaços de discussão e deliberação da política.

Esse momento traz consigo um impacto nas configurações futuras dos conselhos, visto que instituições que têm se mantido continuamente nesses espaços, mudando apenas seus representantes, como todas as outras, podem perder seus assentos nos conselhos e, para continuar disputando as vagas nos colegiados, precisarão se reestruturar caso não se encontrem em consonância com o estabelecido na normativa vigente. Outras entidades precisam ser orientadas a se inscrever nos conselhos de suas políticas próprias, como escolas e instituições que tem foco na política de saúde, podendo causar um esvaziamento dos conselhos.

Por tudo o que já foi dito, pela necessidade de fortalecer os movimentos sociais, de manter interlocuções entre Estado e sociedade civil, mas especialmente, para fortalecer a política de assistência social, não cabe mais nem na política e nem nas instâncias de controle social a presença de organizações que não tenham proximidade com ela e sim aquelas que buscam seu fortalecimento e execução com seriedade, baseada nas normativas vigentes.

Por outro lado, é entendido que as mudanças se processam de forma lenta e que as possibilidades de que muitas organizações deixem de existir podem provocar esvaziamento nos conselhos, pelo menos de maneira inicial, visto que após o período de transitoriedade, as novas organizações serão criadas e estruturadas de acordo com o proposto nessas normativas.

A partir desse quadro que se apresenta, percebe-se a necessidade de avaliar tanto os impactos na realização de convênios no âmbito da assistência social entre o poder público e a sociedade civil organizada, quanto na forma e intensidade com que se dará a participação dentro dessas específicas instâncias de controle, considerando-se que é por meio dela que se assegura concreção, que se dá existência real ao controle social.

Esses impactos não se apresentarão de forma homogênea, linear e rápida. Como tudo que diz respeito à questão social, os resultados efetivamente só serão percebidos ao longo dos anos.

Dessa maneira, a proposta desta pesquisa foi avaliar em que medida se efetiva o controle social via participação da sociedade, dentro do CMAS de Maracanaú, tendo como evento disparador o processo de adequação das entidades aos novos parâmetros estabelecidos pelo CNAS. A questão que agora se põe é: nos moldes em que se dá a participação da sociedade civil neste conselho, resulta em efetivo controle da coisa pública, do bem comum?

Foi essa a resposta que se tentou conseguir e, para alcançá-la, foi traçado um percurso que ao longo desta dissertação é apresentado.

#### **4 ESTADO, PARTICIPAÇÃO, CONSELHOS E CONTROLE SOCIAL: AS CATEGORIAS QUE NORTEIAM A ANÁLISE DO CONTROLE SOCIAL EM MARACANAÚ – UMA REVISÃO TEÓRICA**

Não é o Estado que molda a sociedade, mas a sociedade que molda o Estado. A sociedade, por sua vez, se molda pelo modo dominante de produção e das relações de produção inerentes a esse modo.

Carlos Montaña e Maria Lucia Duriguetto

O debate sobre o controle social passa por diferentes questões dentro do contexto de efetivação de políticas públicas. A ideia da descentralização está inserida no texto constitucional, entretanto para se efetivar é preciso levar em consideração aspectos como a participação do Estado nesse processo, a relação público-privado, a participação social, e conceitos como sociedade civil e representação, categorias que permitem a discussão e análise do processo de adequação das entidades socioassistenciais aos novos parâmetros determinados pelo CNAS e do próprio controle social.

Para entrar no contexto da realidade em que se inserem os conselhos municipais de assistência social e sua forma de exercer o controle social sobre a referida política é preciso aprofundar os estudos sobre essas categorias aqui citadas, especialmente porque é a partir desses conhecimentos e discussão que se pode compreender aspectos que levaram o CNAS a emitir uma resolução que defina parâmetros para a inscrição de entidades socioassistenciais, e as possibilidades que se abrem (ou se fecham) a partir desses parâmetros.

A forma como os CMAS se portam acerca desse momento, o cumprimento dos prazos determinados e os procedimentos envolvem questões muito específicas de cada localidade, a forma como se deve proceder está claramente descrita, mas o contexto social, político e econômico influencia na tomada de decisões por esse colegiado.

A princípio é preciso entender de que maneira o Estado aqui se manifesta e suas transformações. A Constituição Federal de 1988 nos apresenta um modelo de sistema de proteção social que vai na contramão da história, traz consigo um sentido de carta diretiva e conflito com o neoliberalismo, pois traz a inclusão de direitos, políticas públicas e questões econômicas, ou seja, em pleno final do século XX, quando o mundo passa por um processo de transição para economias de massa, o Brasil apresenta um texto constitucional com uma proposta de sistema de seguridade social que protege os indivíduos que se encontram em situação de vulnerabilidade ou risco pessoal, social e econômico. Configura-se um formato de “Estado Democrático de Direito, fundado com base na dignidade da pessoa humana, no pluralismo político, nos valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” (BERCOVICI, 2009, p.121). De acordo com o mesmo autor, a transição para a democracia no início dos anos de 1980 e a promulgação da Constituição Federal foi o momento de ascensão dos movimentos sociais. Diante disso pergunta-se o que é esse Estado democrático de direitos? Como falar dele, como entendê-lo?

Bercovici (2009, p.128) afirma que a constituição representou um projeto de construção nacional de integração, pelo mercado interno, de um Estado autônomo, mas para ele “sem reestruturar o Estado nacional não é possível pensar em democracia, quanto mais em socialdemocracia, em Estado democrático de direito ou Estado constitucional”.

A constituição tem esse objetivo, para alguns estudiosos do tema ela se apresenta como um plano de desenvolvimento que deseja a estruturação desse Estado nacional, que garante direitos dos cidadãos, grupos e classes sociais. Santos (2006) afirma que:

o Estado não reconhece apenas cidadãos, reconhece também os grupos e classes sociais a que eles pertencem. Como estes grupos e classes têm uma capacidade muito diferenciada de influenciar o Estado, a igualdade dos cidadãos perante o direito e o Estado é meramente formal e esconde desigualdades por vezes gritantes.

Ao mesmo tempo, complementa dizendo que o



Estado democrático soube ganhar a confiança e a lealdade de vastas camadas da população através das medidas de redistribuição social que protagonizou e que ficaram conhecidas por políticas e direitos sociais (educação pública, serviço nacional de saúde universal e gratuito, segurança social, etc.) (SANTOS, 2006).

Ao contrário do que prega o neoliberalismo, o Estado democrático apresenta formas de enfrentamento das questões sociais que vão ao encontro dos anseios dos cidadãos, como também dos movimentos sociais que durante a ditadura precisaram se manter calados. A instalação de um novo modelo de gestão estatal revigora esses movimentos e traz à tona a discussão da participação social, do voluntariado, da responsabilização por parte da sociedade, de ações que são do poder público. Santos (2006) afirma que

está em curso um processo global de desorganização do Estado Democrático. A organização deste tipo de Estado baseia-se em três funções: a função de confiança, por via da qual o Estado protege os cidadãos contra forças estrangeiras, crimes e riscos coletivos; a função de legitimidade, através da qual o Estado garante a promoção do bem-estar,[...].

Esse processo é alavancado pelos neoliberais que defendem a desestatização das empresas e as necessidades de diferentes formas de transições, dentre elas e primazia do Estado sobre a primazia da sociedade civil.

Quanto a esse processo de reformas e transformações no Estado, Carvalho (2006, p.122) trata das configurações que se apresentam na América Latina, buscando delinear traços gerais do tecido estatal latino-americano, respeitando as especificidades afirma que

a confluência de dois projetos com perspectivas distintas gesta o tecido contraditório do Estado latinoamericano, consubstanciando duas configurações estatais em confronto: o Estado democrático, ampliado na relação com a sociedade civil pela via da política, viabilizando encontros, pactos, parcerias; o Estado Ajustador, restrito e seletivo sob a égide do mercado, com a destituição e anulação da política face à difundida crença do “caminho único” com a impossibilidade de mudança.

Nessa relação com a sociedade civil pela via da política encontramos as entidades socioassistenciais, chamadas de organizações não governamentais (ONGs), compondo o chamado terceiro setor, se inserindo

diretamente na questão social e realizando intervenções nesta. A esse respeito Montañó (2010, p. 15) afirma que

o debate dominante sobre o ‘terceiro setor’ torna-se, assim, funcional ao processo de reformulação do padrão de respostas às sequelas da ‘questão social’, propiciado no interior da estratégia neoliberal de reestruturação do capital.

De que forma essas organizações se inserem nas respostas às sequelas da questão social? No que diz respeito à assistência social, as possibilidades de oferecerem serviços e projetos em parceria com o poder público, por meio de convênios e utilização de recursos públicos.

Dessa maneira introduz-se também o debate sobre a divisão entre o público e o privado: até onde vai o distanciamento do Estado, e a partir de onde começa a intervenção da sociedade?

Bobbio (2010, p. 14) faz a discussão da divisão e aproximação dessas esferas, ao que ele denomina de dicotomia público-privada, e afirma que

no interior do espaço que os dois se delimitam, a partir do momento em que este espaço é totalmente ocupado (*tertium non datour*), eles por sua vez se delimitam reciprocamente, no sentido que a esfera do público chega até onde começa a esfera do privado e vice-versa. (grifos do próprio autor.)

Enquanto Montañó (2010, p. 52) afirma que

o conteúdo efetivo do que a retórica dominante chama de ‘terceiro setor’, tomado por ela fenomenicamente, tem *existência real*, e precisa ser desvendado por meio da análise crítica e ontológica, e não a partir de ‘construções ideais. (grifos do próprio autor.)

Em suas análises Montañó (2010, p. 54) questiona a divisão entre esses setores e ressalta que

supostamente, o ‘terceiro setor’ teria vindo para resolver um problema de dicotomia entre o público e o privado. O público identificado sumariamente com o Estado e o privado considerado como o mercado [...] O ‘terceiro setor’ seria a articulação/intersecção materializada entre ambos os setores: o ‘público porém privado’ a atividade pública desenvolvida pelo setor privado.

Essas análises reforçam a discussão sobre a ampliação do terceiro setor, das ações que realizam em parceria com os governos, da forma como se inserem nas políticas públicas e especialmente como os representantes dessas entidades privadas se colocam diante dos projetos privados de cada uma delas, como se colocam frente aos projetos societários e sua participação nas instâncias de controle social.

Sobre participação e controle social, Souza (2004) afirma que essa expressão foi ao longo do tempo ganhando significados diferentes da maneira como é compreendida atualmente, entretanto durante certo tempo foi utilizada para expressar o controle do Estado ou do empresariado sobre a população. Ao mesmo tempo afirma que para a sociologia clássica é uma forma de designar os processos de influência da sociedade, nesse sentido os processos coletivos, sobre o indivíduo.

Lajús apud Carvalho (1998, p. 33), sobre o controle social afirma que

É um instrumento de poder que se dá sobre a esfera pública, e que o exercício do controle só é extensivo a todos os cidadãos e organizações da sociedade civil e do Estado, se ancorado num processo democrático efetivo, e que para dar concretude e legitimidade ao exercício do controle por todos os grupos, cidadãos, agentes e beneficiários da ação pública, duas condições são necessárias: 1 - o exercício do controle seja tanto mais efetivo quanto mais próximo dos cidadãos estejam as decisões e ações finalistas dessa política; 2 - o exercício do controle da ação pública tenha sua ancoragem na relação entre direitos e deveres, ou seja a cada direito corresponde deveres, e o dever se apresenta como obrigação moral de assegurar direitos que lhe correspondam.

Dessa forma, essa compreensão de controle social corresponde ao objeto de análise desse empreendimento acadêmico no sentido de que busca-se perceber como o controle social se efetiva por meio da participação popular, entendida esta como a participação da sociedade civil por meio das entidades socioassistenciais. Contudo acreditamos que este somente se efetiva a partir de um processo de discussão e decisão acerca das ações da política pública em que os cidadãos possam ser esclarecidos quanto a sua importância e resultados. Caso isso não ocorra o controle não se efetiva.

Sobre a discussão do controle social, especialmente no âmbito da política de assistência social, Coelho afirma que

é preciso entender que há aspectos políticos e técnico-operativos que precisam ser mais bem estruturados na arquitetura da política, para que tais empreendimentos de fato se constituam como mecanismos garantidores e afiançáveis de direitos sociais. (2009, p. 27)

Da mesma maneira que a política de assistência social vem se consolidando ao longo dos anos, o próprio controle social, no formato que ora se encontra também passa por um processo de construção e consolidação. Prova disso é a divulgação da Resolução N° 16/2010, que vem apresentar os conceitos do que são entidades socioassistenciais, do que é necessário para que estas possam se inscrever nos conselhos de assistência social. Somente mediante a inscrição as entidades podem participar ativamente dos fóruns e colegiados, exercer o controle social sobre a política, bem como celebrar convênios com o poder público.

Essa conceituação já estava preconizada na Loas desde 1993, no artigo 3º, que considerava “entidade e organização de assistência social aquela que presta, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos pela Loas, bem como os que atuam na defesa e garantia de seus direitos”. Entretanto a Resolução N° 16/2010, do CNAS altera e amplia essa conceituação. Essa alteração se apresenta na Loas, por meio da Lei Federal N° 12.435 de 6 de julho de 2011.

Diante dessas alterações outras perspectivas se abrem no campo da assistência social, especialmente no que diz respeito à participação popular, e a atuação diante do controle social. A participação é uma das categorias que permeiam esse estudo, e a esse respeito são tomadas as análises de Raichelis, que pontuam as transformações do Estado Brasileiro, e as transformações da esfera pública, passeando pelo cenário político das décadas de 1980 e 1990, época em que são profundas as transformações societárias que funcionam como pano de fundo para o que foi dito acerca da implantação do sistema descentralizado e participativo tal como se encontra configurado como é possível perceber a seguir:

A proporção que organizações populares e instituições da sociedade civil ganham visibilidade e legitimidade a partir de instrumentos democráticos de participação política que, ao se efetivarem,

apontam simultaneamente os limites da democracia representativa e a necessidade de aprofundar os processos de participação social e política (RAICHELIS, 2000, p. 77).

Para Souza (2004, p.170),

a participação pode ser entendida como processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais. Não se trata de uma questão dos grupos marginalizados; deve ser pensada e discutida por todos os grupos sociais, por dizer respeito às decisões às suas condições básicas de existência. Por isso, a participação deve ser observada enquanto questão social, e não como política de reprodução da ordem vigente. Na condição de questão social, a participação é constituída de contradições que desafiam o homem, fazendo-o assumir, dependendo da conjuntura, posições de enfrentamento ou a elaboração de proposições políticas para a melhoria das condições de vida e trabalho da população.

Diante de tal compreensão é feita uma relação entre esse conceito de participação e o modelo de controle social exercido pelos conselhos que conta com a participação da sociedade civil organizada por meio entidades representativas. Os conselhos têm a competência de discutir e deliberar sobre as políticas públicas em vigência, de forma que se inserem no modelo defendido por Souza, ou seja, discutem a proposição de políticas e aprovam a utilização de recursos que serão aplicados visando à melhoria das condições de vida da população.

Se assim o fazem, contando com uma ampla discussão das necessidades e demandas do povo, se ouvem os anseios dessa população por meio de seus representantes lá inseridos, esse modelo se torna eficaz e a efetividade do controle por meio dessa instância existe. Caso contrário há um enfraquecimento da participação e por consequência do controle exercido por esses conselhos.

As análises de Santos e Avritzer a respeito da participação em diversos países do hemisfério sul também fundamentam e embasam esse estudo. Para eles o Brasil e a Índia são os casos em que “as potencialidades da democracia participativa mais claramente se manifestam” (2003, p. 56), tendo a Constituição Federal importante papel na medida em que “foi capaz de incorporar novos elementos culturais, surgidos no nível da sociedade, na

institucionalidade emergente, abrindo espaço para práticas da democracia participativa”(2003, p. 56).

No tocante à questão do controle social, tratam de princípios que se traduzem em três formas de institucionalização participativa: as assembleias regionais cuja participação é de caráter individual; um princípio distributivo em relação a bens públicos; e o funcionamento de um conselho com capacidade de deliberação sobre a política. É mister citar que eles se referem especificamente a questão do orçamento participativo e que se faz necessária uma análise profunda a fim de adequar suas afirmações ao enfoque principal do presente trabalho.

Por fim, é necessário também citar as contribuições de Dagnino (2004, p. 96) a respeito das transformações do Estado e da participação da sociedade civil nas decisões acerca das políticas públicas. Suas afirmações sobre a temática muito colaboram no clareamento das ideias aqui discutidas, especialmente quando afirma que

os anos noventa foram cenário de numerosos exemplos desse trânsito da sociedade civil para o Estado. [...] como consequência, durante esse mesmo período, o confronto e o antagonismo que tinham marcado profundamente a relação entre o Estado e a sociedade civil nas décadas anteriores cederam lugar a uma aposta na possibilidade da sua ação conjunta para o aprofundamento democrático. Essa aposta deve ser entendida num contexto onde o princípio de participação da sociedade se tornou central como característica distintiva desse projeto, subjacente ao próprio esforço de criação de espaços públicos onde o poder do Estado pudesse ser compartilhado com a sociedade.

Dessa forma, o que está posto a partir da divulgação da Resolução Nº 16/2010, e da inserção de seus artigos na Loas se apresenta como um processo de transformação da realidade da rede socioassistencial privada, a partir da adequação dessas às novas determinações, o que reflete diretamente na execução das ações complementares por parte desta rede, bem como da própria noção de participação popular e é nesse contexto que se insere a proposta de avaliação desse processo.

## **5 OS CAMINHOS PERCORRIDOS PARA ELABORAÇÃO DE UMA AVALIAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL EM MARACANAÚ**

Na maioria das vezes somos porta-vozes.  
Com uma autoria de trabalho científico  
somos vozes.

Gilberto de Andrade Martins

O relato aqui apresentado se delineou a partir das observações realizadas a partir da participação como membro dos conselhos de assistência social dos municípios de Guaiúba e Maracanaú.

Acreditamos, então, ser necessário esclarecer o que foi determinante para a investigação de como no CMAS de Maracanaú o princípio do controle social ganha forma, dimensão, enfim, de que maneira se efetiva na prática via a participação dos respectivos conselheiros.

A pesquisa tem como pano de fundo a política de assistência social, a partir das mudanças decorridas na rede socioassistencial privada baseadas nos processos de implementação da Resolução N° 16/2010, de 5 de maio de 2010. Esta resolução determina os parâmetros para inscrição das entidades socioassistenciais nos conselhos de assistência social. O conhecimento desse fato provocou o interesse de saber como os conselhos aplicariam tal resolução e quais os resultados que adviriam daí. Entretanto, analisar esse momento fez surgir algumas questões que direcionaram a buscar compreender como se dá o controle social na política da assistência social por meio dos seus conselhos no âmbito dos municípios, bem como analisar como ocorre a participação popular em tais instâncias de controle e se essa participação contribui para a realização de um efetivo controle social.

Os conselhos e as conferências são os espaços privilegiados onde se dá o controle social. Os primeiros são instâncias de composição paritária, com representantes tanto do poder público quanto representantes da sociedade civil, sendo esta representação composta por membros das entidades socioassistenciais, bem como usuários da política e os trabalhadores da assistência social do município. Segundo Maia (1998, p.13),

os conselhos são espaços instituídos de poder, afinal seu papel é, basicamente, decidir os rumos e estratégias do ser e do fazer do Estado em torno das políticas sociais públicas. Esta capacidade precisa ser garantida no local onde se constrói o agir, a partir de uma contextualização sistemática com a realidade nacional e mundial.

As conferências, realizadas a cada dois anos, são espaços de avaliação, discussão e deliberação da mesma política, que vêm se firmando como o lócus onde são estabelecidas as diretrizes para execução das ações e avaliação quanto às dificuldades encontradas e os avanços ocorridos. Dessa forma são também instituídas de poder e soberania. Contam com a participação do poder público e da sociedade civil e apresentam resultados significativos no que diz respeito à implantação da PNAS e do Suas.

Ao ser publicada a Resolução N° 16/2010 pelo CNAS e após sua divulgação junto aos conselhos estaduais e municipais, os municípios tiveram um prazo para implementá-la e, para tanto, o município de Maracanaú emitiu uma resolução baseada na primeira, a Resolução N° 04/2011-CMAS de 14 de abril de 2011, definindo critérios e prazos para que as entidades e organizações de assistência social se inscrevessem no Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú (CMAS), considerando que os serviços, programas, projetos e benefícios prestados por essas entidades devessem acontecer em consonância com toda a normativa vigente, ou seja, Loas, NOB e a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais.

Após a divulgação da resolução municipal, o conselho realizou uma capacitação com seus integrantes acerca das duas resoluções e deu início ao trabalho da Comissão de Certificação e Normatização<sup>11</sup>, a quem caberia analisar as entidades já inscritas e encaminhar as orientações a essas para que as mesmas pudessem tomar conhecimento do processo de implementação da resolução, solicitar o cancelamento das inscrições anteriores e requerer as novas.

A partir desse momento essa comissão, também composta paritariamente, passou a vivenciar um conflito que transitava entre a questão

---

<sup>11</sup> Essa comissão, após as mudanças no regimento interno, passou a ser chamada de Comissão de Inscrição e Visitação.



legal e a questão política<sup>12</sup>. Paralelamente à exigência do cumprimento da normativa – cancelamento das inscrições das entidades que não se enquadrassem nos parâmetros estabelecidos para compor a rede socioassistencial –, tinha-se o fato de que algumas dessas entidades haviam se tornado referência em suas comunidades pelo trabalho que realizavam.

Acredita-se, assim, ser necessário fazer um destaque sobre a rede socioassistencial. Esta, historicamente, têm suas ações da assistência social sendo executadas também pelas entidades filantrópicas e sem fins lucrativos. As ONGs sempre fizeram a interlocução com as políticas públicas de maneira a ofertar serviços de maneira complementar acessando principalmente as políticas de educação e assistência social. Com a implantação do Suas e a instalação dos Cras em todo território nacional, o atendimento passa a ser realizado segundo as diretrizes da PNAS, com base na territorialização e na centralidade da família.

Para realização das ações seguindo essas diretrizes faz-se necessário mobilizar toda uma gama de equipamentos públicos e privados que possam oferecer atendimento às famílias dentro dos territórios onde se encontram esses Cras, atendendo a suas demandas de qualificação, aprendizagem, inclusão produtiva, saúde, acolhimento, convivência social e familiar, infraestrutura, habitação, dentre outras conforme determina a legislação. As entidades socioassistenciais de natureza privada, que ofertam esses serviços em parceria com o poder público, muitas vezes recebendo recursos públicos por meio de convênios estabelecidos por editais, na forma de subvenção, ou que gerenciam equipamentos do Estado, por meio de contribuições correntes, também compõem essa rede socioassistencial, que é gerida nos territórios pelos Cras.

Couto (et al, 2012, p. 266) afirma que “o Suas ainda carece de um sistema efetivo de controle, avaliação e monitoramento da rede socioassistencial”. E continua dizendo que “a ideia de que o Estado não consegue dar conta da execução dos serviços, programas e projetos aparece atrelada a ineficácia ou ineficiência” (2012, p.267), entretanto não refuta as responsabilidades das entidades em relação a essas ações, mesmo

---

<sup>12</sup> Esse ponto foi bastante discutido por um dos membros da comissão, quando realizadas as entrevistas para análise do papel dos conselheiros sob a ótica dos próprios.

concordando que ao longo dos anos no atendimento dessas entidades resultou em programas fragmentados, desvinculados da realidade, o que é interrompido com a implantação da PNAS, fazendo com que as próprias entidades necessitem conhecer os princípios e diretrizes do Suas.

A padronização dos serviços, determinada a partir da Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais também é uma demanda da rede, que precisa se adequar a essa realidade que se constroi a cada dia. De acordo com Sitcowsky (2010, p.63)

a magnitude das necessidades sociais expressa no recrudescimento da 'questão social', demanda uma forte capacidade e estrutura prática-operativa para execução das ações do SUAS.

Essa estrutura técnico-operativa deve envolver a rede socioassistencial que de acordo com a NOB/Suas 2005 é um “conjunto integrado de ações de iniciativa pública e privada, e que desenvolvam serviços, benefícios, programas e projetos assistenciais” (2005, p.26)

Em Maracanaú, essa rede socioassistencial é composta por entidades das seis ADLs e algumas delas são reconhecidas pela comunidade como instituições de referência no território e mais ainda, algumas de suas lideranças mantém uma intrínseca relação com a questão político-partidária.

A aproximação de líderes comunitários e de representantes das entidades com os políticos do município, tanto do poder legislativo quanto do executivo, instaurou no interior da comissão certo incômodo. Na realidade, um receio por não haver dúvidas de que, ao serem emitidos pareceres desfavoráveis aos requerimentos, provocar-se-ia descontentamento nos dirigentes dessas instituições reprovadas nos critérios exigidos para efetivação de seu registro no CMAS – e o acionamento imediato das lideranças comunitárias para busca de reversão da medida. E – descontentes esses dirigentes – acionadas essas lideranças, montava-se o cerco e a pressão sobre os políticos em relação aos quais essas se encontravam ligadas – e de quem, não raro, eram cabos eleitorais –, fazendo, por seu turno, esses (políticos) buscarem pressionar a comissão com o fim último de serem assegurados interesses pessoais deles próprios, de lideranças e entidades.

Rondava na comissão o temor, não de todo infundado, de que pudesse ocorrer uma ingerência que ocasionasse uma mudança nos pareceres emitidos, caracterizando uma falta de autonomia do órgão responsável pelo controle social da política pública. É nesse impasse que se encontra o foco de avaliação desta pesquisa: compreender como se efetiva a participação popular nas instâncias de controle social quando a questão política impõe uma tomada de decisões que vai de encontro à orientação legal acerca da execução de uma política. É, pois, avaliar se a participação popular é por si mesma garantidora do controle social de uma política pública.

Em última instância, é verificar se esse controle se efetiva no plano real quando a participação popular está assegurada, mas de uma forma ainda pouco qualificada, com questionável autonomia e com interesses públicos postos em plano secundário. Mais uma vez aqui reforço a fala dos entrevistados, que continuam tratando da questão da capacitação continuada dos conselheiros, para que possam se empoderar dessa participação e assumi-la como missão a ser cumprida não somente pelo CMAS, mas todos os conselhos que fazem o controle das diferentes políticas públicas executadas pela administração nas diferentes esferas de governo.

Foi esse trânsito que atraiu o interesse para a execução da pesquisa, haja vista mais uma vez virem à tona as questões que tratam da efetivação do controle sobre a política pública.

### **5.1 O exercício do controle social pelo CMAS de Maracanaú: porque avalia-lo?**

Partindo das observações feitas durante a realização do fórum municipal de entidades socioassistenciais de Guaiúba<sup>13</sup>, em março de 2010, deu-se início a organizar das ideias em relação à pesquisa aqui delineada.

O conhecimento prático acerca da realidade do município, no qual foi vivenciada a experiência de trabalho como técnica de gestão de política de

---

<sup>13</sup> Iníciamos falando do fórum realizado em Guaiúba porque foi o primeiro contato que tivemos com as determinações da Resolução N° 16/2010, quando representante da entidade em que trabalhava e que pleiteava um assento no CMAS de Guaiúba, como também de Maracanaú.

assistência social, durante o período de fevereiro de 2004 a janeiro de 2008, ajudou a avaliar a implantação dos parâmetros estabelecidos pela resolução do CNAS em maio de 2010 como algo que causaria um impacto de grande magnitude na realidade brasileira, partindo do princípio de que, para um município de pequeno porte II<sup>14</sup>, que compõe a Região Metropolitana de Fortaleza, no qual havia 28 entidades socioassistenciais inscritas no CMAS, e após a aplicação que estava prevista na referida resolução, o número de entidades foi reduzido a sete, ocorrendo uma diminuição de cerca de 75% do total.

A rede socioassistencial privada que mantém relação com o poder público com base no estabelecimento de convênios ficou bastante reduzida, causando mudanças na composição dos conselhos de políticas públicas, de defesa de direitos e no atendimento proposto à comunidade.

Dessa forma, pode-se imaginar o que aconteceria nos 5.564 (cinco mil quinhentos e sessenta e quatro) municípios existentes em todo o Brasil; que tipo de impacto poderia ocorrer para a política de assistência?

Outras questões iam emergindo acerca desse processo que deveria estar ocorrendo em todo o país. Dentre essas, pode-se suscitar como a questão político-partidária poderia influenciar na atuação dos CMAS, no que tange à execução do controle social, já que competiria a eles divulgar a resolução, mobilizar as entidades, anular os registros antigos e iniciar as novas inscrições, analisar os processos e emitir pareceres favoráveis às inscrições ou não. Nos casos negativos, orientar quanto aos procedimentos para que as entidades se adequassem a esses parâmetros, ou encaminhar as que realmente não executam trabalhos de assistência social, mas educativos ou de saúde, ou relacionados a movimentos sociais, enfim a qualquer outra das políticas públicas que atendam às necessidades e interesses da população e com as quais estejam mais próximas.

---

<sup>14</sup> De acordo com a PNAS: “Os dados gerais do país permitem uma análise situacional global e sugerem a necessidade de confrontá-los com a realidade que se passa no âmbito dos municípios brasileiros, considerando seus grandes grupos: municípios pequenos 1 : com população até 20.000 habitantes; municípios pequenos 2 : com população entre 20.001 a 50.000 habitantes; municípios médios: com população entre 50.001 a 100.000 habitantes; municípios grandes: com população entre 100.001 a 900.000 habitantes; metrópoles: com população superior a 900.000 habitantes.” (2004, p.11)

A ideia de avaliar esse processo começou, então, a se desenhar. Inicialmente o interesse era o de avaliar o impacto que as primeiras ações de desligar do CMAS instituições que não estivessem enquadradas nos critérios ditados na Resolução N° 16/2010 causaria ainda que as mesmas pudessem – e deveriam – ser reinscritas quando passassem a atender, após a adequação, o que estava fixado na normativa. Até esse momento o pensamento era o de que, se em Guaiúba foi possível perceber o impacto, então isso estaria se dando em todo o país, entretanto a partir das leituras sobre o que é avaliação e como se procede uma avaliação é que pode-se perceber que não seria possível ainda avaliar o impacto, já que o processo era muito recente.

Começou, portanto, a ficar claro que seria possível avaliar o processo de implementação dos parâmetros e também de adequação das entidades que em um primeiro momento não haviam conseguido manter sua inscrição. Com isso, seria possível avaliar em que medida o controle social estava se efetivando ou se as questões políticas precediam às sociais. Para isso foi importante entender os conceitos de avaliação estudados na disciplina de planejamento e avaliação de políticas públicas do Mapp, para compreender que essa avaliação seria de processo e não de impacto como foi anteriormente pensada.

Para compreender porque a avaliação seria de processo buscou-se diferentes conceitos, de forma a perceber se estes se completam, ou se justapõem, ou ainda se se contrapõem. Foi encontrado em Silva (2008, p. 96) a noção de que “a implementação de um programa social envolve um processo complexo que mobiliza instituições, diferentes sujeitos, com interesses e racionalidades diferenciadas, recursos e muito poder”. Essa afirmação está contemplada nas observações sobre analisar e avaliar o processo que surge a partir da implantação da resolução, ou que se torna mais visível com ela.

Sendo assim, compreende-se que é necessária uma abordagem por processos, que para Silva (2008, p. 130) “questiona os processos que estão na origem dos efeitos observáveis [...] visando conduzir a dinâmica do seu ajustamento para otimizar o funcionamento do sistema”, o que contempla o interesse deste estudo.

Desta forma, reporta-se ao objeto deste trabalho que é o controle social, especialmente voltado à participação popular e a efetivação do

controle por meio dessa participação. É preciso deixar claro que essa é uma temática ainda nova, apesar de suas primeiras manifestações terem acontecido ainda no final da década de 1980, mas sua implementação se dá mesmo na década de 1990, quando surgem as regulamentações do sistema descentralizado e participativo proposto na Constituição Federal de 1988, mas que muito tem se falado e discutido a esse respeito.

No âmbito da Política Nacional de Assistência Social esse controle é exercido pelos conselhos de assistência social nas três esferas de governo e no Distrito Federal. Os espaços de realização do controle são os conselhos e as conferências, também realizadas nos três níveis.

No mesmo período em que ocorreu o fórum de entidades de Guaiúba, também ocorreu, em Maracanaú, a escolha do novo conselho para a gestão de 2011 a 2013, e como representante da mesma instituição – Sobef –, novamente participei do fórum para escolha do novo colegiado.

As diferenças entre os dois municípios eram notórias, e quando a resolução foi apresentada houve certa apreensão por parte dos seus representantes, entretanto foi ainda relatado que o conselho aprovaria uma resolução municipal para tratar de tal processo, ou seja, a determinação dos novos parâmetros, o que deixou todos mais tranquilos. Diante dessas colocações novamente emergiu um questionamento: haveria um favorecimento para que algumas entidades, ainda que não estivessem dentro dos parâmetros estabelecidos, permanecessem com suas inscrições legalizadas?

Foi por perceber essas sutis diferenças entre um município e outros que a ideia de realizar uma análise comparativa começou a se formar, contudo ao longo do processo de estudo foi possível por perceber a impossibilidade de realizá-lo, optando-se, portanto, por um estudo de caso do município de Maracanaú. Essas pequenas análises conjunturais feitas através de participação direta nos dois colegiados levou a uma discussão de se uma avaliação *ex-ante* seria pertinente a esse processo.

Os motivos que nos levam a crer nessa linha de avaliação determinaram que uma avaliação *ex-ante* indicaria a realidade em que se encontrava o controle social antes da determinação dos novos parâmetros por meio da Resolução Nº 16/2010. Essa análise faria um diagnóstico dessa situação, um desenho do contexto social e histórico em que se encontrava o

controle social, não somente no âmbito do município, mas também do estado e da União.

De acordo com os conceitos estudados e a partir das análises preliminares do que busco-se atingir, foi possível compreender que há outros tipos de avaliações que também são adequadas a essa pesquisa avaliativa, estas são a formativa e a *ex-post*.

Feita essa análise, cabe à avaliação formativa, ou a de processo, desnudar o momento e a forma como estão acontecendo essas adequações e as possibilidades de mudanças das entidades socioassistenciais, ou de formas de sustentabilidade das mesmas, haja vista muitas delas serem economicamente dependentes de recursos públicos por meio de convênios para execução de projetos e serviços. E por fim a avaliação de impactos ou avaliação *ex-post*, seria aplicada após finalizado o prazo de adequação estabelecido na legislação.

Como se trata de uma manifestação ainda muito recente da forma de controle social sobre as entidades que compõem a rede socioassistencial privada, e que traz consigo implicitamente uma forma de controle sobre a participação popular e sobre a utilização de recursos públicos, a gestão dos conselhos municipais de assistência social é um tema interessante para a pesquisa e a avaliação, e especialmente nessa fase de mudanças sociais que estão sendo aplicadas a partir das determinações do CNAS.

As decisões da instância máxima do controle social dentro desta política vem demonstrando que as discussões realizadas nos diversos espaços de participação, dentre eles as conferências, tem sido ouvidas e analisadas. Aliado a isso, fatores como a corrupção e os desvios de verba, a falta de conduta de políticos e membros dos movimentos sociais levaram ao debate acerca do que é considerado como entidade de caráter socioassistencial. Essa discussão resultou em um documento do conselho que determina o que são essas instituições, a forma de envolvimento dessas com a política pública de assistência social, e um prazo para sua inscrição nas instâncias.

A partir deste movimento é que estas podem voltar a compor a rede socioassistencial e terem a possibilidade de manter convênio com órgãos públicos para a transferência de recursos. O conselho tem aí o papel de divulgar esse processo e acompanhá-lo, e porque não dizer avaliá-lo, mas esse

papel sempre existiu. Contudo, parece que foi necessária a publicação dessa resolução para que o papel que sempre foi do conselho pudesse ser cumprido.

As primeiras ações desse processo de readequação das organizações socioassistenciais aconteceram, dentro da área inicial de abrangência dessa pesquisa, e causaram efeitos imediatos na rede socioassistencial privada do município de Guaiúba, conforme já foi relatado.

Inicialmente percebeu-se que havia uma grande limitação em relação aos possíveis resultados dessa pesquisa: a falta de conhecimentos por parte dos conselheiros em relação à postura diante desse processo, bem como das próprias instituições em buscarem formas de adequação, tanto no que diz respeito às questões jurídicas, quanto às questões práticas de atendimento ou execução das ações, o que demonstra reforçar o fato de que há necessidade de avaliar em que medida o controle se efetiva, entretanto, durante as entrevistas com os conselheiros, gestor e secretárias executivas foi possível perceber a superação desses limites por parte da comissão, por meio de estratégias de estudos e discussões nas reuniões da comissão e diante do colegiado, o que fortaleceu sua postura para enfrentar os desafios do processo de adequação a ser implementado.

## **5.2 A construção do objeto e a discussão do método: o monólogo da autora**

Durante o período de estudos, ao longo das disciplinas nas aulas do mestrado e nas explanações dos professores muito ouvi dizer que o objeto de estudo é quem define o método e assim me perguntava quando o meu objeto indicaria a melhor alternativa para a realização desta pesquisa. As viagens a trabalho de alguma maneira impediram que esse clareamento das ideias acontecesse, já que foi o período de discussão das abordagens metodológicas, e mesmo me dedicando a leitura, acredito que a falta do diálogo com os professores e os colegas nos faz perder (e muito!) os conteúdos que poderiam facilitar esse processo de definição, contudo, iniciado o processo é preciso caminhar para chegar ao fim e dessa maneira, imaginando as possibilidades que se abriam, fiz a escolha acreditando ser o método que mais se adequava ao meu objeto de pesquisa.



Inicialmente as observações se davam em dois municípios diferenciados – Maracanaú e Guaiúba. A perspectiva era realizar um estudo comparativo no qual seriam avaliados os passos para implementação dos parâmetros estabelecidos pela Resolução N° 16/2010 em cada um dos municípios.

Para proceder à análise de ambos os municípios a pesquisa de campo tinha como proposta a realização de uma análise comparativa dos casos de cada município, já que um método de estudo de caso não contemplaria o proposto pelo objetivo, pois se fazia necessário enveredar pela percepção das semelhanças e diferenças de cada município, bem como de cada conselho e seus membros, para compreender as sutilezas e as especificidades dos processos de implantação da resolução em cada um desses espaços, a forma como esse processo se efetiva e os primeiros resultados. De acordo Schneider e Schmitt (1998, p. 1)

a comparação, enquanto momento da atividade cognitiva, pode ser considerada como inerente ao processo de construção do conhecimento nas ciências sociais. É lançando mão de um tipo de raciocínio comparativo que podemos descobrir regularidades, perceber deslocamentos e transformações, construir modelos e tipologias, identificando continuidades e descontinuidades, semelhanças e diferenças, e explicitando as determinações mais gerais que regem os fenômenos sociais.

Nesse sentido, pelos motivos já relatados anteriormente, decidi optar pela realização da pesquisa apenas em Maracanaú e, dessa maneira, novamente foi necessário repensar um método que pudesse se adequar à realidade do que relato.

Feito esse novo recorte, parti da premissa de que para atingir os objetivos é necessário o envolvimento com a pesquisa, que é dinâmica e engloba métodos e estratégias diferentes, que possibilitam a apreensão do conhecimento, a compreensão do fenômeno e ainda o alcance desses objetivos traçados inicialmente, daí por que optei por um estudo de caso.

De acordo com Yin (2005, p. 32), o estudo de caso é uma pesquisa empírica que não tem uma única definição, mas que “investiga um fenômeno contemporâneo dentro de seu contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenômeno e o contexto não estão claramente definidos”.

Portanto, contempla o fenômeno sociológico da participação social, já que esta permite a análise de diferentes variáveis, que se intercalam e possibilitam sua compreensão. Ao mesmo tempo o estudo de caso “baseia-se em várias formas de evidências, com os dados precisando convergir [...] e, como outro resultado, beneficia-se do desenvolvimento prévio de proposições teóricas para conduzir a coleta e análise de dados” (YIN, 2005, p. 33).

Ele completa afirmando que “a pesquisa por estudo de caso caracteriza-se como um dos tipos mais árduos de pesquisa porque não há fórmulas de rotina” (YIN, 2005, p. 81). Segundo Martins (2008, p. 3)

o sucesso de um Estudo de Caso, em muito, depende da perseverança, criatividade e raciocínio crítico do investigador para construir descrições, interpretações, enfim, explicações originais que possibilitem a extração cuidadosa de conclusões e recomendações.

Portanto, para a realização do estudo de caso nesta pesquisa, foi preciso utilizar das habilidades desenvolvidas como pesquisadora ao longo dos estudos no mestrado, mas também seguir uma lógica de raciocínio que partiu de ideias anteriormente formuladas, de uma observação sistemática que foi realizada ao longo do período em que fui membro do conselho e das análises das obras de autores que tratam da mesma temática, já que segundo Martins “o objeto de uma pesquisa pode surgir de circunstâncias pessoais ou profissionais, da experiência científica própria ou alheia [...]” (2008, p. 12).

Dessa maneira, o estudo de caso, como estratégia de pesquisa qualitativa eleita se alia a pesquisa avaliativa, de forma a que esta se torne “uma análise em profundidade e não em extensão” (MARTINS, 2008, p. 4).

Para se aprofundar o máximo possível no objeto e se tornar exemplar, se faz necessário compreender os conceitos acerca do que é pesquisa qualitativa e pesquisa avaliativa.

De acordo com Minayo (2012, p. 14) “o objeto das ciências sociais é essencialmente qualitativo”, de forma que este se encontra presente na realidade social, tendo uma especificidade em relação a utilização de métodos de pesquisa sobre esta, já que

os códigos das ciências que por sua natureza são sempre referidos e recortados, são incapazes de conter a totalidade da vida social. As Ciências Sociais, no entanto, possuem instrumentos e teorias capazes de fazer uma aproximação da suntuosidade da existência dos seres humanos em sociedade [...]

E complementa dizendo que “a pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado” (MINAYO, 2012, p.21).

Há ainda que se compreender como uma pesquisa qualitativa se relaciona com a temática, sua compatibilidade com a mesma. Segundo Silva (2008, p.142), “o paradigma qualitativo se refere ao conhecimento ‘de dentro’, da essência, através do entendimento de intenções e do uso da empatia, tendendo a ser mais indutivo que dedutivo”. Ela também destaca a confiabilidade e a validade como características fundamentais ao método ou paradigma qualitativo.

São as afirmações de Minayo e Silva que me dão suporte a justificar a opção por um método qualitativo, haja vista que não é meu desejo analisar aqui a quantidade de instituições que mantém vínculo com o CMAS de Maracanaú, mas sim o processo que culmina com a manutenção de sua inscrição após a aplicação dos parâmetros estabelecidos pelo CNAS em 2010 e a concreção do controle a partir da participação das entidades que tem assento no conselho e de sua ação nesse processo de aplicação dos referidos parâmetros.

No que diz respeito a pesquisa avaliativa, busco o conceito de Ala-Harja e Helganson (2000, p. 5). Para eles a avaliação é “uma análise sistemática de aspectos importantes de um programa e seu valor, visando fornecer resultados confiáveis e utilizáveis”.

Este conceito de Ala-Harja (2000) amplia a proposição da Cepal (1997, p. 8) que define a avaliação como “uma atividade que permite decidir sobre a conveniência de executar o projeto e escolher a alternativa ótima”. O mesmo órgão defende que formulação e avaliação são faces da mesma moeda, na medida em que não é possível formular um programa se este não puder ser avaliado.

Na análise de Holanda (2006, p. 105) a avaliação é “uma atividade complexa e polimorfa, que comporta múltiplas abordagens e abarca diversas categorias e tipos de investimentos”, portanto não é possível se deter apenas em *ex-ante* e *ex-post*, mas analisar outras categorias ou formas de abordagens.

Sendo assim, falar em pesquisa avaliativa quer dizer se apropriar ao máximo das categorias que possibilitem a compreensão do fenômeno estudado, de maneira que seja possível conhecer o contexto em que se encontra e dominar ao máximo tudo que possa desvelá-lo, de modo que a avaliação atinja a maior amplitude e profundidade possível.

Este estudo que se ocupa em avaliar em que medida se efetiva o controle social pela via da participação, encontra no paradigma qualitativo uma via apropriada e profícua no que diz respeito à adequação a uma metodologia de pesquisa.

### **5.3 O processo de trabalho científico: o desenrolar da pesquisa de campo.**

De acordo com Minayo (2012) o processo de trabalho científico ocorre em três etapas: a fase exploratória, o trabalho de campo e a análise e tratamento do material empírico e documental. A fase exploratória consiste na etapa de construção do objeto e dos procedimentos necessários à entrada em campo de estudo, o que seria a segunda etapa, na qual o pesquisador se utiliza de instrumentos e técnicas para levantamento de dados e informações fundantes à obtenção dos resultados pré-imaginados, por meio de questionamentos e hipóteses elaboradas. Esses resultados surgem na última etapa, após a análise das informações coletadas que vão reforçar a ideia elaborada no início do processo ou refutá-la. No entanto, esta não encerra o ciclo da pesquisa, já que os resultados apresentados dão margem para questionamentos que podem provocar em outros pesquisadores a curiosidade.

Sendo assim, para atender aos questionamentos acerca de como se dá o controle social, em que se fundamenta e de que modo a participação popular possibilita sua efetivação, foi construído um caminho metodológico que passa por diferentes estratégias para dar conta de um estudo de caso ao

mesmo tempo em que essa abordagem se reporta às pesquisas qualitativa e avaliativa.

Parti do princípio de que seria necessário conhecer a história do município de Maracanaú, já que é este o *lócus* da pesquisa, bem como estudar o marco regulamentar da política pública de assistência social; da criação, aplicação e consolidação do sistema descentralizado e participativo, e posteriormente conhecer o espaço do conselho e suas realizações dentro do período do recorte empírico, fazendo a relação entre a história do município, a construção da política municipal de assistência social e a construção da PNAS.

Foi necessário construir um entendimento a cerca de como se implantou o sistema descentralizado e participativo no contexto histórico do sistema neoliberal. Como o estudo se refere à realização do controle por um conselho paritário cuja composição conta com participantes que representam o governo, indicados e nomeados pelo gestor do poder executivo, e com representantes da sociedade civil organizada, escolhidos em fórum próprio, nomeados também pelo chefe do executivo, é necessário conhecer a formação desse colegiado, e o caminho percorrido por este na trajetória da política de assistência social no município.

Todos esses momentos previamente imaginados compõem a primeira parte do processo de trabalho científico, e se realizaram por meio do estudo dos documentos sobre o município, parte deles localizados por meio da internet, além de publicações do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS) e da legislação da Política de Assistência Social, mas foram complementados pela leitura de autores que tratam da temática do controle social e das políticas públicas.

Essa pesquisa ocorreu do geral para o particular, partindo de premissas maiores para menores, haja vista que o marco regulamentar em relação ao controle social é o mesmo tanto para o CNAS, quanto para os conselhos municipais. Dessa forma centrei o foco especialmente nas legislações municipais de criação dos conselhos, as suas alterações para contemplar as resoluções emitidas pela instância maior, aqui entendida como o CNAS. Para tanto foi necessário a realização de contatos institucionais com a gestão da política de assistência social do município e com a secretaria

executiva do CMAS que forneceu o material necessário para a análise documental, que compõe a primeira parte do capítulo da avaliação propriamente dita.

A análise das atas e resoluções do conselho trouxe boas lembranças do período de participação como conselheira e surpresas com relação a questões discutidas das quais não houve participação, mas especialmente foi muito profícua no que diz respeito a conhecer o conselho de atuação e perceber nele aspectos que não se apresentaram enquanto era membro dele. Algumas dessas observações se encontram nas considerações finais deste relato.

A pesquisa bibliográfica embasa as discussões sobre a questão da participação social e das demais categorias definidas, quais sejam: Estado, participação social, controle social e assistência social, bem como a discussão sobre esferas pública e privada de maneira a apreender o objeto em suas diferentes faces. Para tanto, buscou-se a apropriação do conhecimento acerca de tais categorias, com base nas leituras que tratam das mesmas.

No que diz respeito à categoria Estado, faz-se necessária a discussão do modelo de Estado vigente e que serve de pano de fundo para o processo de implantação da assistência social enquanto política pública recente. Nessa análise é possível incluir também a questão do Estado democrático e do Estado ajustador, buscando compreender de que forma esse Estado interfere na participação social, na descentralização político-administrativa, na formação de uma cultura de discussão e acompanhamento da política pública, de exercer de fato o controle sobre essa política. Para a compreensão desta categoria foi utilizado Montaño e Duriguetto (2011), e Carvalho (2006). Quando se tratou de controle social, buscou-se Raichelis (2000) no que diz respeito aos espaços de participação e de discussão da política, de efetiva realização da dicotomia público-privado, que também é retratada por Bobbio (2010), este também forneceu subsídios para discussão do Estado.

Em Maracanaú o espaço dos conselhos está instalado em um equipamento conhecido como Casa dos Conselhos<sup>15</sup>, com uma equipe administrativa e uma gerência que oferecem apoio às ações de cada conselho separadamente. A secretaria executiva é exercida por um profissional de nível superior que tem como atribuição exclusiva essa função.

O período estudado teve início a partir da publicação da citada resolução, maio de 2010 até dezembro de 2013, cuja documentação foi fornecida para análise e da qual pude fazer toda a discussão acerca das atas e resoluções.

Como o lócus da pesquisa é o conselho de assistência social, de um município com uma história de vida ainda muito curta com implantação ainda na década de 1990 e de uma política de assistência social em fase de consolidação, a pesquisa avaliativa se deu de maneira processual, entendendo que uma avaliação de processo “realiza-se durante a implementação do programa, olhando para a frente, para as correções ou adequações” e mais ainda sabendo-se que é “um procedimento de verificação e correção do funcionamento de um programa” que tem por objetivo “aferição da adequação entre meios e fins, observando o contexto organizacional, institucional, social, econômico e político em que se desenvolve a implementação de um programa” (SILVA, 2008, p. 151).

Para dar conta da segunda parte da pesquisa empírica foi utilizado como técnica principal a entrevista semiestruturada, entendendo que com um roteiro pré-definido seria possível incluir outras questões que se mostrassem necessárias a medida que as falas fluíssem, com isso buscou-se aprofundar o máximo possível a obtenção de informações fornecidas pelo grupo de atores selecionados a participar desta etapa do processo. Para Martins (2008, p. 27)

o entrevistador busca obter informações, dados e opiniões por meio de uma conversação livre, com pouca atenção a prévio roteiro de perguntas. [...] Uma entrevista pode oferecer elementos para corroborar evidências coletadas por outras fontes, possibilitando triangulações e consequente aumento do grau de confiabilidade do estudo.

---

<sup>15</sup> A casa dos conselhos é um equipamento onde se realizam sistematicamente as reuniões e demais ações dos diversos conselhos ligados a assistência social, tais como conselho de direitos da criança e do adolescente, da pessoa com deficiência, da pessoa idosa, da mulher e o CMAS.

De acordo com Oliveira (2010, p. 86), a entrevista “deve ser adequada a cada grupo para que se escolha o máximo de informações que permitam uma análise mais completa possível”. Para que seja realizada da forma mais completa possível, uma avaliação em profundidade precisa “considerá-la como extensa, detalhada, densa, ampla e multidimensional, o que, por si só, coloca a multi e a interdisciplinaridade como condição primeira da tarefa de pesquisa” (RODRIGUES, 2008, p.11).

Dessa forma almejou-se, por meio da entrevista, levantar observações por parte dos entrevistados que dessem uma resposta quanto a participação popular no espaço do CMAS e principalmente, a percepção dos conselheiros, independente do segmento que representavam, quanto a aplicação dos parâmetros para inscrição de entidades no CMAS, estabelecidos pelo CNAS.

Depois dessa análise dos dados levantados a partir dos documentos e da entrevista, faz-se necessário destacar que, durante o período de agosto de 2011 a setembro de 2012, foi possível participar efetivamente das ações deste conselho, e realizar observações de maneira sistemática e gradual, evidente que diferente da observação participante, que se realiza com o olhar do pesquisador. Naquele momento, como membro do conselho não me colocava na qualidade de pesquisadora, contudo foi possível observar *nuances* das ações e discussões que levaram a delinear o objeto desta pesquisa e que mesmo assim foram surpreendentes no momento da leitura das atas.

A partir de setembro de 2012 ocorreu um distanciamento desse espaço, com o afastamento das funções na instituição que representava e, por consequência, do conselho. Esse afastamento refletiu positivamente no processo investigativo, sem dúvida alguma, já que possibilitou o exercício do estranhamento em relação ao ambiente da pesquisa, evitando proceder ao que Becker (1977) chamou de *bias*, ou seja, evitando que o olhar do conselheiro se sobrepusesse ao do pesquisador, comprometendo a objetividade na constituição e análise dos dados, enfim no desvelamento, no desnudamento da realidade posta sob o foco das lentes teóricas, que só se valida se subtraídos os caprichos pessoais, o desejo de verdade prévia, a vaidade de um caminhar no terreno da ciência sem se acautelar das armadilhas que o fazer científico nos apronta. É preciso ter clareza de que se entrelaçam a vontade de produzir



conhecimento do pesquisador com a vaidade e desejo de que o produzir técnico seja dado com a correção e perfeição quase sempre inalcançáveis. O desejo do último compromete irremediavelmente o primeiro.

A entrevista foi pensada com grupos já definidos:

a) conselheiros de assistência social, já que são eles os atores do controle social, que conhecem no cotidiano o funcionamento do conselho e que por meio de sua participação possibilitam que o controle possa ser exercido. Contudo, elenco dentre os dez membros titulares aqueles que compõem a comissão de certificação e normatização, tanto os representantes do poder público quanto os da sociedade civil;

b) a secretária executiva do CMAS, que faz parte da equipe administrativa da Casa dos Conselhos, já que executa ações de apoio junto ao colegiado, tais como organização da pauta, elaboração das atas e assiste a todas as reuniões. Entendo que seus relatos podem enriquecer a análise sobre a participação, pois retratam uma visão a respeito dessa questão diferenciada da visão do conselheiro.

c) Técnicos que realizam a gestão e execução da política de assistência social, que mantém uma relação direta com o CMAS, pois executam as ações sobre as quais o conselho deve exercer o controle.

Ao dar início às análises dos documentos, foi percebida a necessidade de mudar a escolha dos atores que deveriam ser entrevistados. Essa mudança diz respeito principalmente à secretária executiva, já que no período inicial do recorte empírico a secretária era uma pessoa e ao final era outra. A mudança dessa profissional se deu devido a questões administrativas da Prefeitura de Maracanaú, já que foi necessário convocar as profissionais concursadas e dessa forma a secretária executiva, que era contratada, deixou a função. Ampliou-se nesse sentido, o grupo a ser pesquisado, mas por outro lado, também se modificou o olhar sobre o conselho, já que as observações sobre a gestão do colegiado e as relações entre os conselheiros, a forma de participação da sociedade civil é vista de maneira diversa por ambas as secretárias.

O terceiro grupo também foi modificado, por uma questão de tempo e também de racionalidade da pesquisa. Entrevistar técnicos responsáveis pelas ações fiscalizadas pelo conselho, em um município em que estão

instalados 10 (dez) Cras, seria ampliar bastante o objeto e dificultar a análise dos dados, possibilitando inclusive a fragilidade dessa análise. Portanto, esse grupo foi substituído pela entrevista com a gestora da política naquele período e como forma de ampliar esse grupo, foi entrevistado o presidente do CMAS no período compreendido pelo recorte.

Finalmente, é preciso falar da dificuldade em realizar as entrevistas, por diversas questões pessoais, das quais não será feita referência aqui, mas também por outras, que após superadas as primeiras, se apresentaram: contatos com os membros do conselho que se perderam, dificuldade em marcar as entrevistas por divergências de horários, receio e resistência por parte de alguns membros do poder público quanto a publicização das informações levantadas, ainda que o processo tenha sido explicado e o termo de consentimento livre e esclarecido tenha sido apresentado, enfim, obstáculos que se apresentaram e foram superados para que os resultados da pesquisa pudessem ser aqui relatados.

Após essa coleta de informações, os dados foram analisados com objetivo de compreender a percepção dos atores em relação à avaliação de como se efetiva o controle social da política pública de assistência social no município, fazendo uma relação com as categorias empíricas eleitas para nortear a pesquisa avaliativa.

## 6 A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO IDEÁRIO DE CONCREÇÃO DO CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE MARACANAÚ

O indivíduo como ser social estabelece relações concretas com outros homens e com a natureza e é formado por essas relações. Como membro de uma determinada sociedade, o indivíduo se inscreve nela, de forma uma forma particular, com um determinado lugar criando relações e estas determinando a consciência humana, desenvolvendo-a.

Odária Martini

Pensar a análise documental e posteriormente as falas dos membros do conselho desta pesquisa avaliativa é a princípio pensar em como se dá a distribuição de poder dentro das instâncias de controle social. Para tanto é preciso compreender o poder aí instalado.

A Constituição Federal de 1988 implanta um sistema descentralizado e participativo para a política de assistência social, com a instalação de um órgão responsável pelo controle social em cada uma das esferas de governo. Tais instâncias tem composição paritária com membros representantes do poder público e da sociedade civil organizada, de maneira que tanto os representantes dos órgãos públicos quanto da sociedade civil possam exercer o poder que lhes é atribuído, quais sejam: o estabelecido na Loas, alterada pela Lei Federal Nº 12.435/2011, que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências. A Loas estabelece, no artigo 16 as instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária nas três esferas de governo, cujas competências, dentre outras, são:

[...] II - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;

III - acompanhar e fiscalizar o processo de certificação das entidades e organizações de assistência social no Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; [...]

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

- X - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XI - estabelecer diretrizes, apreciar e aprovar os programas anuais e plurianuais do Fundo de Assistência Social (FNAS); [...]
- XIII - elaborar e aprovar seu regimento interno; [...] (Loas; artigo 18).

Dessa forma, os representantes do poder público e da sociedade civil, que se encontram instituídos de poder para exercer a função de conselheiros respondem por competências que vão ao encontro dos interesses daqueles que representam.

Battini trata do exercício do poder e da participação popular em diferentes instâncias democráticas, e citando Foucault afirma que “poder é a expressão das múltiplas formas de dominação que podem se exercer na sociedade” (1998, p. 46).

As instituições que compõem as instâncias deliberativas da política pública de assistência social trazem consigo formas próprias de expressão do poder existente em seu interior que buscam utilizar também nessas instâncias, e dessa forma se sobrepõem às outras.

Da mesma maneira, os representantes do poder público vêm investidos de um poder que lhes é atribuído pelo gestor do poder executivo para defender seus interesses dentro do conselho. Há um jogo, uma luta implícita de interesses privados de cada uma que se denota nas discussões das pautas das assembleias ou reuniões ordinárias, quando são aprovadas (ou não) as questões pertinentes à execução da referida política.

Os espaços de disputa se ampliam ainda mais nos momentos de escolha dos representantes da sociedade civil, nos fóruns onde são escolhidas as instituições que terão assento nos conselhos das três esferas de governo. Há um desejo claro de permanência das mesmas nestes espaços, que pode ser entendido como forma de manutenção de hegemonia e respeito no território onde estão instaladas, ou como referência para a comunidade. E mais, há ainda uma questão de sentir a necessidade de se manterem próximos da gestão e execução das ações, a fim de saber o que se passa nos centros de poder e se utilizar disso em benefício dos seus interesses particulares.

Claro está que o trabalho voluntário nos conselhos é de interesse de todos que compõem a rede socioassistencial. Segundo Battini “as relações

contraditórias que configuram a nossa prática fazem presentes os diferentes interesses em luta”. (1998, p.48). Essas relações contraditórias, sempre presentes, durante muito tempo me atraíram o olhar, ainda que a percepção não fosse a da pesquisadora, mas da técnica que representava o poder público, da profissional que exercia a presidência do colegiado e conduzia a discussão ou da representante da entidade socioassistencial que tinha o interesse de se manter viva e atuante no conselho, de maneira a ser sempre lembrada e poder estabelecer parceria com o poder público, de se utilizar dos recursos públicos dele oriundos.

São diferentes olhares de uma mesma pessoa que aos poucos foi se transformando na pesquisadora que elaborou a pesquisa aqui relatada e da qual apresento os primeiros resultados da análise institucional e documental.

### **6.1 O Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú – da criação à atualidade – as transformações do colegiado e as transformações da política de assistência social.**

O Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú foi criado em 1995, por meio da Lei Municipal N° 477 de 21 de dezembro de 1995, alterada por meio da Lei Municipal N° 628 de 30 de novembro de 1998. A Lei Municipal N° 477/95 estabelece os objetivos, a estrutura e funcionamento do colegiado, bem como sua composição e a competência de seus membros.

Criada e aprovada na década de 1990, a lei se encontra em consonância com o estabelecido na Loas, instituindo um colegiado paritário, composto de catorze (14) conselheiros efetivos<sup>16</sup> e outros catorze suplentes, conforme está descrito no *caput* do artigo 3°.

O CMAS será composto de 14 conselheiros efetivos, com 14 suplentes, de forma paritária entre entidades de usuários, representantes dos profissionais da área, prestadores de serviços da assistência social, das entidades patronais e órgãos governamentais das esferas municipais, estaduais e federais, [...].(Maracanaú, 1995).

---

<sup>16</sup> A lei de criação do conselho de Maracanaú utiliza o termo efetivo, ao invés de titular, o que denota um sentido de permanência, sem a rotatividade prevista na normatização que orienta os conselhos, qual seja, a de escolha a cada dois anos, garantida a possibilidade de uma recondução.

A Loas estabelece que os colegiados sejam paritários, conforme o artigo 16, que determinava, antes da alteração pela Lei Federal Nº 12.435/2011, quais eram as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Após a alteração os conselhos das três esferas de governo e do Distrito Federal passam a ser instancias deliberativas do Suas<sup>17</sup>, mantendo a paridade. Entretanto, os conselhos tem uma rotatividade de membros, haja vista que há um processo de escolha a cada dois anos, com possibilidade de uma recondução. De acordo com a Lei Municipal Nº 477/95 as instituições de caráter público e privado que comporiam o conselho seriam de fato efetivas, já que a lei estabelecia quais deveriam compor o colegiado, conforme descrito no artigo 3º, cujo caput já foi citado acima. De acordo com os incisos deste artigo as instituições efetivas eram:

- I. Secretaria de Ação Social;
- II. Secretaria de Saúde;
- III. Secretaria de Educação, Cultura e Desporto;
- IV. Secretaria do Trabalho, Indústria e Comércio;
- V. Câmara municipal;
- VI. Secretaria de Finanças;
- VII. Hospital de Maracanaú;
- VIII. APAE;
- IX. Um representante do Conselho Nacional de Assistência Social;
- X. Associação dos empresários do Distrito Industrial – AEDI;
- XI. Associações comunitárias – Federação das associações de Moradores de Maracanaú - FEDAMA;

---

<sup>17</sup> O Sistema Único de Assistência Social foi aprovado pelo Conselho Nacional de Assistência Social em 2004 por meio da Resolução Nº 145/2004, que aprova a Política Nacional de Assistência Social. Esse documento esboça a base de gestão desse sistema. O Sistema Único de Assistência Social (Suas) é um sistema público que organiza, de forma descentralizada, os serviços socioassistenciais no Brasil. Com um modelo de gestão participativa, ele articula os esforços e recursos dos três níveis de governo para a execução e o financiamento da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), envolvendo diretamente as estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal.

Coordenado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), o Sistema é composto pelo poder público e sociedade civil, que participam diretamente do processo de gestão compartilhada

das atividades. Criado a partir das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social e previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (Loas), o Suas teve suas bases de implantação consolidadas em 2005, por meio da sua Norma Operacional Básica do Suas (NOB/Suas), que apresenta claramente as competências de cada órgão federado e os eixos de implementação e consolidação da iniciativa.

(Fonte: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/suas>)

- XII. Sindicato das Entidades de Trabalhadores Central – SINDICAL;
- XIII. SESI;
- XIV. Entidade representativa de idosos.

Os suplentes dos conselheiros representantes de cada órgão componente do conselho seriam “oriundos da mesma categoria representativa” e somente seriam admitidas no CMAS entidades que estivessem juridicamente constituídas e em regular funcionamento, conforme estabelecidos nos parágrafos primeiro e segundo do mesmo artigo.

A Lei Municipal Nº 628/1998 faz a alteração do referido artigo de maneira a tornar viável a escolha dos representantes da sociedade civil pela própria sociedade, por meio de fóruns de entidades convocados pelo mesmo CMAS, bem como a indicação dos representantes do poder público por parte do prefeito municipal, dentre as diferentes secretarias e órgãos de governo. O artigo 3º passa a ter a seguinte redação:

O Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS será composto de catorze membros efetivos e igual número de suplentes, da seguinte forma:

- I. Sete representantes governamentais;
- II. Sete representantes da sociedade civil, escolhidos dentre as entidades de beneficiários de assistência social, e os representantes dos profissionais da área de serviço social e dos prestadores de serviço social, escolhidos em foro próprio, sob a coordenação da Secretaria responsável pela política municipal de assistência social.

Diante da alteração, a legislação oferece a garantia do direito a participação a um número maior de instituições que possam estar legalmente constituídas e em funcionamento, atendendo a usuários da política de assistência social, o que, na análise aqui realizada, não acontecia na legislação anterior, já que já estavam determinadas as que participariam do conselho.

Contudo o artigo apresenta uma indicação para os questionamentos acerca da participação e da autonomia dessas entidades e do próprio colegiado: “sob a coordenação da Secretaria responsável pela política municipal de assistência social”, o que indica que havia uma hegemonia de poder do órgão público responsável pela assistência social sobre as instituições da sociedade civil.

Esse é um ponto que ficava claro nos momentos em que os representantes do referido órgão participavam das reuniões do colegiado e quando da primeira participação da Sobef, instituição da qual era membro, no fórum de escolha das entidades em 2009.

Naquele ano o fórum foi convocado e presidido pelos representantes da SASC com pouco envolvimento dos representantes da sociedade civil. Para o fórum realizado em 2011 houve uma clara participação de duas instituições que se apropriaram do poder conferido a elas e se colocaram como membros da comissão organizadora do fórum: a Associação Comunitária Beneficente de Jaçanaú e Adjacências (Acobeja) e a Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (Apae), bem como a minha participação como representante dos trabalhadores do Suas.

Essa comissão, como qualquer outra do conselho é de composição paritária e contou com representantes do poder público, mas que discutiram em pé de igualdade com os demais membros, de maneira que tudo foi definido com o voto de todos os membros, inclusive os casos que surgiram no decorrer do fórum, como por exemplo, a situação de instituições que se encontravam em situação irregular junto ao CMAS, sem renovação de suas inscrições e que efetivamente não puderam participar.

Sobre este fórum realizado em 2011 há outra observação a ser feita: a votação em bloco por parte das entidades socioassistenciais, que caracterizava uma estratégia de manutenção das mesmas no conselho, de forma que mesmo com a realização de um fórum para escolha democrática dos representantes, denota uma luta pelo poder e uma hegemonia interna que cria empecilhos para entrada de outras entidades que se aproximavam da política e prestavam serviços na área da assistência social.

As articulações entre instituições já era comum nos fóruns de entidades do município. Na primeira vez que a instituição tentou pleitear um assento no CMAS, no fórum realizado em 2009, as discussões e alianças já tinham se formado antes da realização do fórum. Ao chegarmos ao mesmo, no dia de sua realização isso foi claro, e por esse motivo acabei me candidatando como trabalhadora do Suas, para dessa maneira “fazer meu nome” entre os membros e posteriormente poder concorrer como representante da instituição, o que aconteceu neste fórum de 2011.



Essa luta de poder não é recente, mas travada historicamente nos espaços decisórios e colegiados do município, de forma que é perceptível a força que algumas entidades possuem e que por meio dela e de associações políticas conseguem manter sua hegemonia de poder.

Há ainda outra colocação, desta vez a respeito do Decreto Nº 958/99, que regulamenta o CMAS de Maracanaú. O artigo 4º promove mais uma alteração no que diz respeito à composição deste colegiado. O inciso II deste artigo esclarece quem são os membros da sociedade civil, quando determina “sete representantes da sociedade civil, sendo seis (06) destes representantes escolhidos nas Áreas de Desenvolvimento Local (ADL), em foro próprio, sob a coordenação da secretaria responsável pela política municipal de assistência social, e o sétimo (7º) representando o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS)”. Dessa forma, institucionalmente fica estabelecida a participação de um profissional de serviço social no CMAS de Maracanaú, não como representante do poder público, mas como representante da instância de organização da categoria, o que na prática não se realizou e quando a secretaria buscou implementar a inserção de profissionais da assistência social no CMAS, dez anos depois, houve uma polêmica entre os representantes das ONGs que se sentiam prejudicados com a diminuição das vagas das entidades socioassistenciais no conselho, para inserção de usuários e trabalhadores do Suas.

O município é dividido em seis ADLs de maneira que havia uma vaga para representante de cada uma dessas áreas, e ao se propor que o regulamento fosse efetivado e um membro dos trabalhadores passasse a compor o conselho, representando a sociedade civil, juntamente com os usuários da política de assistência social, essas vagas diminuiriam e apenas cinco ADLs seriam contempladas com assentos no conselho. Mesmo diante de tal conflito de interesses, foram discutidas as mudanças com os membros do fórum realizado em 2009 e, a partir de então, o CMAS ganhou novo formato com representantes da sociedade civil divididos em três segmentos: organizações socioassistenciais, usuários da política e trabalhadores do Suas, entretanto esse trabalhador efetivamente não era um assistente social, mas um membro de uma das entidades, que não procurou o CRESS para ratificar sua

representação junto a esse conselho, conforme estabelecido no decreto que regulamenta o CMAS.

As últimas alterações na composição do CMAS foram estabelecidas na Lei Municipal N° 1.849/2012 no parágrafo primeiro do artigo 21, o qual diz que

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) é composto por 14 (catorze) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da administração direta responsável pela coordenação da política municipal de assistência social, de acordo com os critérios seguintes:

- I. 7 (Sete) representantes governamentais;
- II. 7 (Sete) 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 Estadual.

Com essa mudança a legislação municipal oferece a autonomia que é característica do colegiado apesar de sua vinculação à Sasc, mas possibilita que a partir de então os fóruns sejam organizados e presididos por este, sem a intervenção da secretaria, a não ser quando solicitado e sob a fiscalização do Ministério Público, o que dá uma noção de transparência aos processos de escolha da sociedade civil. Além disso, com essa alteração a ampliação da participação social se efetiva no que diz respeito à participação dos trabalhadores da assistência, podendo ser essa participação de qualquer um dos profissionais do Suas conforme a Resolução N° 17/2011<sup>18</sup>, do CNAS e de usuários ou representantes de usuários da assistência social.

Dentre as competências do conselho, estabelecidas na Lei Municipal N° 1.849/2012, uma delas é elaborar e aprovar seu regimento interno. Como toda a legislação municipal, que passou por um processo de discussão e adequação às normativas federais, o CMAS também aprovou mudanças em seu regimento, que entrou em vigor a partir de outubro de 2013.

No que diz respeito à composição, o regimento deixa ainda mais clara a definição de quem são os representantes da sociedade civil, mesmo estando estabelecidas na lei. Sobre a composição determina:

---

<sup>18</sup> A Resolução N° 17/2011 ratifica a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e reconhece as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.

O colegiado do CMAS é composto por 14 (catorze) membros titulares e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito Municipal, de acordo com os seguintes critérios:

- I. 7 (Sete) representantes governamentais;
- II. 7 (Sete) representantes da sociedade civil, escolhidos em foro próprio, com a seguinte composição: (dois) representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social; (quatro) representantes das entidades e organizações da assistência social e 1 representante dos trabalhadores do setor da assistência social. (Maracanaú: 2012)

Sem realizar nenhuma alteração profunda na lei que dispõe sobre a Política de Assistência Social, nem sobre o decreto que regulamenta o conselho, haja vista que o regimento não dispõe dessa força nem poder, o artigo fecha uma questão que vem, à medida que a normativa se modifica, mudando e ampliando ou reduzindo o espaço da participação. Diante do especificado no artigo 4º do regimento interno, a CMAS passa a ter a composição que é proposta também pelo CNAS, de participação no processo de discussão e deliberação da política, de usuários, que são os principais interessados e de trabalhadores da assistência, não vinculados à gestão do governo.

O artigo 5º da Lei Municipal Nº 477/1995 estabelece as regras para as atividades dos membros do conselho:

- I. O exercício da função de conselheiro é considerado serviço público relevante, e não será remunerado;
- II. Os conselheiros serão excluídos do CMAS e substituídos segundo o artigo 4º, em caso de faltas injustificadas a 3 (três) reuniões consecutivas, ou 5 (cinco) reuniões intercaladas;
- III. Os membros do CMAS poderão ser substituídos mediante solicitação da entidade ou autoridade responsável, apresentada a plenária do conselho, obedecendo ao disposto no artigo 4º.
- IV. Cada uma das entidades e órgãos do CMAS terá direito a um voto na sessão plenária;
- V. As decisões do CMAS serão consubstanciadas em resoluções.

É possível perceber, por meio da leitura de tais regras, a responsabilidade que os conselheiros assumem quando são empossados na função. O conselheiro passa a ser corresponsável pela execução das ações das políticas públicas e pelo sucesso dessas.

Passam pelo conselho as discussões sobre a aplicação dos recursos, sua reprogramação, o aumento de metas de atendimento, a ampliação de programas e projetos, enfim, o conselheiro passa a ter uma visão ampliada acerca do funcionamento da política, especificamente neste estudo, de assistência social.

Dessa maneira, quando se estabelece um inciso que trata da substituição de conselheiros, pressupõe-se a sua não execução. Contudo, mesmo com toda disputa hegemônica de poder no âmbito do conselho municipal, é notório o desconhecimento da importância do papel do conselheiro ou de sua necessidade.

Este inciso compõe também o regimento interno do conselho, no formato de artigo, com a seguinte redação

Artigo 12 - Será substituído o representante do governo ou da sociedade civil que renunciar ou não comparecer a 3 (três) reuniões consecutivas ou a 5 (cinco) intercaladas na vigência do mandato, salvo se a ausência ocorrer por motivo de força maior, justificada por escrito à presidência (MARACANAÚ, 2012).

Com isso há um reforço da importância da participação dos membros do conselho, independente da titularidade ou suplência, haja vista o princípio do conhecimento e da discussão e deliberação acerca da política que executam ações, e que precisam se manter em constante processo de construção de conhecimento e participação propriamente dita.

Os quóruns para deliberações nas reuniões ordinárias e extraordinárias, muitas vezes foram conseguidos a partir de uma mobilização interna entre os presentes, para manter contato com os ausentes e estes comparecerem às reuniões.

Após a escolha do colegiado em 2011, um dos membros representantes de entidade desejava a presidência do conselho. Depois da presidência ser decidida por meio de voto e o referido representante não ser eleito, ele declarou que só compareceria às reuniões no dia em que alguma autoridade estivesse presente.

É um desmerecimento da função de conselheiro ou um desconhecimento quanto à importância da participação dos representantes da sociedade civil dentro desses espaços. Contudo, quando as sanções eram

aplicadas, os representantes se sentiam injustiçados e a discussão saía do espaço do conselho para o âmbito da política municipal, na melhor das hipóteses, ou para as chamadas “conversas de Matilde”<sup>19</sup>, os “disse me disse” entre os membros que se vitimizavam.

O comprometimento com a causa da assistência social era um vínculo tênue e frágil, seguro pelos recursos dos convênios estabelecidos com a prefeitura, que podiam ser rompidos a qualquer momento, caso a execução das ações não fosse realizada a contento ou algum erro na prestação de contas pudesse causar um desgaste nessa relação.

Era notório para que apesar do conselho ter sido criado há aproximadamente quinze anos e regulamentado há dez anos, a questão da participação popular e da execução do controle social por parte deste ainda não havia sido consolidada.

A Lei Municipal Nº 628/1998 trouxe algumas alterações quanto ao CMAS, mas nenhuma delas que pudesse ter estabelecido um impacto tão grande que fosse possível promover uma discussão aprofundada quanto à participação neste colegiado.

Alguns membros do CMAS se repetiam em outros conselhos, o que é muito comum acontecer em cidades pequenas do interior, entretanto, em Maracanaú, um município da RMF, grande em área, dividido em ADLs, nas quais há diversas instituições executando ações complementares nas diferentes políticas públicas municipais, seria possível ampliar essa participação nos diferentes conselhos existentes por meio de diversas organizações. Porém essa não era uma realidade, e o que se via eram os mesmos representantes em diferentes espaços, o que só denota a luta pela hegemonia de poder dentro também dos espaços territoriais, conforme também já relatei.

O artigo 6º do regimento interno trata do tempo de mandato dos membros do CMAS, que é de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período. O parágrafo único deste artigo determina que

---

<sup>19</sup> As conversas que não eram trazidas para a discussão do colegiado, mas que ocorriam entre os membros, discordando das decisões tomadas e questionando-as entre si.

o conselheiro que já tenha sido reconduzido mais de uma vez (ou seja, foi reeleito ou indicado) não poderá retornar ao conselho em uma mandato subsequente (em um terceiro mandato seguido), nem mesmo representando outra entidade ou seguimento, nem mesmo como suplente (MARACANAÚ, 2012).

Esse artigo quebra um pouco da hegemonia das entidades socioassistenciais que se perpetuam no conselho por meio de seus representantes, já que promove uma ruptura nos mandatos e uma rotatividade maior de conselheiros, ou seja, pode ser compreendida como uma estratégia de ampliação da participação social, já que possibilita que novos atores se insiram no contexto do controle social da política de assistência no âmbito municipal.

A Lei Municipal Nº 477/95 institui como competências dos conselheiros:

- I. Definir as prioridades da política de assistência social;
- II. Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- III. Aprovar a Política Municipal de Assistência Social;
- IV. Atuar na formação de estratégias e controle da execução da Política de Assistência Social;
- V. Propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e a aplicação de recursos humanos;
- VI. Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;
- VII. Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social, públicos e privados, no âmbito municipal;
- VIII. Definir critérios para celebração de contratos ou convênios entre setor público e as entidades que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;
- IX. Apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;
- X. Elaborar e aprovar seu Regimento Interno;
- XI. Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;
- XII. Convocar, ordinariamente, a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria 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;
- XIII. Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados. (MARACANAÚ, 1995)

A Lei Municipal Nº 628/1998, que altera e consolida os termos da Lei Municipal Nº 477/95 propõe uma mudança no artigo 2º inciso IX que passa a ter a seguinte redação: “Fixar as normas para inscrição e registro de entidades e organizações de assistência social, com atuação no município”.

O CMAS de Maracanaú se propõe a realizar um processo de adequação das entidades que solicitam a inscrição no conselho muito antes do que a Resolução Nº 16/2010, do CNAS e posteriormente a Loas vai estabelecer. Entretanto a realização do proposto não foi possível avaliar dada a não sistematização das ações do conselho neste período, ou a não existência de documentação que registre os fatos, devido a situações adversas, já que a secretaria executiva do conselho forneceu todas as informações por mim solicitadas, das quais dispunha.

Analisando os incisos VI e VII do mesmo o artigo, o conselho já propunha um efetivo controle das ações não somente do poder público, mas também das ações organizadas pelas entidades da sociedade civil, haja vista definir critérios para celebração dos convênios, bem como critérios de qualidade na execução das ações.

Relacionando os três incisos, percebe-se o caminho que o conselho tomara se relaciona ao que a Resolução Nº 16/2010 propõe quase dois anos depois, estabelecer o que são as organizações socioassistenciais e o modo como estas poderiam se conveniar com o poder público.

A questão que norteia estes incisos é como se dava essa definição, como eram estabelecidos esses critérios, já que as entidades inscritas e que participam do conselho também mantêm convênios e contratos com a gestão da política de assistência, dessa forma “legislam” em causa própria e defendem seus interesses particulares, que correspondem aos interesses de se manterem em evidência e participando ativamente da gestão da política pública.

É uma realidade a disputa de poder no espaço do conselho que executa o controle social da política pública de assistência social. Não somente nesta política, mas de maneira geral, no controle exercido paritariamente em todas as políticas públicas. Entretanto, viemos realizando a observação sistemática das demais políticas, de modo que fazer uma afirmação sem a devida análise seria uma irresponsabilidade, deter-nos-emos,

portanto naquilo que vem sendo estudado que é o conselho de assistência social.

Além da alteração no referido inciso há a inclusão do inciso XV, cuja competência que define é “apreciar e referendar o Plano Municipal de Assistência Social, a ser elaborado pela Secretaria Municipal responsável pela política de assistência social”.

A esse respeito voltamos a tratar das questões que dizem respeito à elaboração das pautas do colegiado e principalmente da necessidade que o conselho tem de conhecer o que é proposto para execução da política ao longo do ano. Tendo o conhecimento do que está contido no Plano Municipal de Assistência Social torna-se possível uma análise por parte deste colegiado da execução das ações e utilização dos recursos oriundos dos fundos municipal e nacional de assistência social, da tramitação dos convênios e prestação de contas destes, visto que os convênios estabelecem repasses de recursos públicos a serem utilizados nas ações executadas pela rede socioassistencial.

O CMAS de Maracanaú criado pela Lei Municipal N° 477/95 foi regulamentado somente em 1999, por meio do Decreto N° 958 de 14 de Janeiro de 1999. O decreto estabelece a organização e funcionamento do referido conselho acrescentando novas competências a este.

Com relação às novas competências o artigo 3° deste decreto estabelece que

- Compete ao CMAS, além das atribuições já estipuladas na Lei N° 628/98, formular as seguintes diretrizes:
- I. Interdisciplinaridade e participação popular no trato das questões sociais;
  - II. Compatibilização com as políticas de ação social estadual e nacional;
  - III. Compatibilização entre as políticas setoriais e demais ações do Governo Municipal;
  - IV. Continuidade das ações sociais;
  - V. Informação e divulgação obrigatória e permanente de dados, condições e ações de assistência social;
  - VI. Fiscalização das entidades com atuação na área social, no município;
  - VII. Realização de convênios com as entidades do setor público e privado colimando o aporte de recursos para o setor de assistência social no município;
  - VIII. Emissão de atestado de funcionamento para as entidades com atuação na área de assistência social no município;
  - IX. Implementação de mecanismos de repasse dos recursos financeiros aportados, inclusive sob forma de convênios com as entidades locais, como forma de descentralizar e otimizar



as campanhas de assistência social no município (MARACANAÚ, 1995).

Diante da ampliação das competências do conselho, algumas referências tornam-se importante de serem feitas: a documentação do CMAS de Maracanaú data da década de 1990 e a implantação do Suas se dá em 2004, o que denota a necessidade de uma atualização desses documentos para que o funcionamento não somente do CMAS, mas da política municipal de assistência social, seja realizado em consonância com a Política Nacional de Assistência Social e com as resoluções emitidas pelo CNAS, não somente no que diz respeito à rede socioassistencial e ao conselho, mas também em relação à execução das ações e ao cofinanciamento dos recursos para essa política. Um exemplo claro se relaciona à nomenclatura dada à política nesses documentos: “políticas de ação social” no inciso II do artigo 3º do decreto Nº 958/99; “continuidade das ações sociais” no inciso IV do mesmo artigo e “condições e ações de assistência social” no inciso V, o que ressalta duplicidade na compreensão do conceito acerca da política.

Essa questão foi resolvida por meio da sanção da Lei Municipal Nº 1.849 de 8 de maio de 2012, que dispõe sobre a organização da Política de Assistência Social no município de Maracanaú. A lei trata das definições e objetivos da política pública em questão em consonância com as Leis Nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, alterada pela Lei Nº 12.345 de 06 de julho de 2011, Lei Orgânica da Assistência Social, organizando-a conforme preconiza a política nacional e a norma operacional básica para o funcionamento da gestão plena do Suas.

Com relação ao controle social, a lei que institui o conselho é específica e o define como “instancia deliberativa do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” e o vincula ao órgão da administração direta responsável pela condução da política de assistência social, qual seja, a Secretaria de Assistência Social e Cidadania (Sasc) (MARACANAÚ: 2011).

Mais uma vez as competências do conselho são modificadas, dessa vez para atender aos requisitos que as mudanças na política trouxeram. Sendo assim, o artigo 22 estabelece como competências:

- I. Aprovar a política municipal de assistência social;
- II. Acompanhar a execução da política municipal de assistência social;
- III. Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social;
- IV. Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal;
- V. Estabelecer os critérios de concessão de benefícios eventuais;
- VI. Acompanhar a execução e aplicação dos recursos destinados aos serviços, programas, projetos de assistência social no âmbito municipal;
- VII. Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços, programas, projetos e benefícios prestados a população pelo órgão gestor, entidades e organizações de assistência social;
- VIII. Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;
- IX. Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social no âmbito municipal;
- X. Convocar ordinariamente a cada dois anos 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;
- XI. Apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social a ser encaminhada pelo órgão da administração direta responsável pela política municipal de assistência social;
- XII. Elaborar e aprovar regimento interno;
- XIII. Definir critérios de celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal;
- XIV. Fiscalizar o programa bolsa família em âmbito municipal;
- XV. Deliberar sobre ações da assistência (MARACANAÚ: 2011).

Outra discussão que surgiu foi em relação ao inciso VII da Lei Municipal N° 628/1999, que determina a realização de convênios com as entidades do setor público e privado. O conselho que é responsável por fiscalizar as ações do órgão gestor da política tem a competência de celebrar convênios? Os convênios são estabelecidos entre os órgãos de execução da política, os de natureza privada, que executam ações complementares, com os de natureza pública, que realizam o repasse dos recursos e o monitoramento das ações. Visto que o conselho não é um órgão de execução como pode este estabelecer convênios? Portanto, havia um desvio de função que necessitava ser corrigido já que poderia se tornar um fator que dificultasse o controle social por parte do CMAS, haja vista estar extrapolando suas próprias competências, ou estar realizando o controle sobre ações que seus próprios membros estão executando. Todavia, esse inciso foi retirado das competências do conselho com a aprovação da Lei Municipal N° 1.849/2012.

Por fim, com as alterações estabelecidas pela Resolução Nº 16/2010, que passaram a compor a Loas, por meio da Lei Federal Nº 12.435/11, os conselhos são responsáveis pela inscrição das entidades socioassistenciais e não mais emitirão o atestado de funcionamento para as entidades, conforme descrito no inciso VIII do artigo 3º do referido decreto, mas apenas o comprovante de inscrição, cujo modelo está anexo à resolução, não tem prazo de validade, conforme descrito nos artigos 16 e parágrafo único do artigo 17 da mesma resolução.

Art. 16. A inscrição das entidades ou organizações de assistência social, dos serviços dos projetos, dos programas e dos benefícios socioassistenciais é por prazo indeterminado.

Art. 17. Os Conselhos de Assistência Social Municipais e do Distrito Federal deverão padronizar e utilizar, única e exclusivamente, o termo INSCRIÇÃO para os fins desta resolução.

Parágrafo Único. O Conselho fornecerá Comprovante de Inscrição conforme anexo IV e anexo V.

É sobre as inscrições de entidades junto ao CMAS de Maracanaú, a análise dos documentos e emissão de pareceres que esta pesquisa se deterá agora, partindo do momento da divulgação da Resolução Nº 16/2010 e sua implementação por parte do CMAS.

## **6.2 O CMAS de Maracanaú e o processo de adequação de entidades: o olhar da comissão de inscrição sobre a participação popular**

Em maio de 2010 o Conselho Nacional de Assistência Social publicou e divulgou uma resolução que define os parâmetros para a inscrição de entidades e organizações de assistência social nos conselhos de assistência social municipais e do Distrito Federal.

Diante do quadro que se estabelecia os municípios teriam o prazo de um ano para mobilizar as entidades inscritas dos conselhos, orientar quanto aos parâmetros para que as organizações solicitassem suas novas inscrições, tendo as anteriores sido canceladas.

Ao final de quase um ano, em abril de 2011, o CNAS publicou e divulgou outra resolução, a de Nº 10/2011 que altera a primeira e estende o prazo de adequação das entidades aos parâmetros por mais um ano, até 30 de abril de 2012.

A resolução traz de novo as definições acerca do que são entidades socioassistenciais, e a responsabilidade do conselho em analisar suas solicitações de inscrição e emitir pareceres favoráveis ou não a esta solicitação, sendo assim, são consideradas entidades ou organizações de assistência social

I – de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e resolução CNAS nº 109, de 11 de novembro de 2009;

II – de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei, tais como:

a) assessoria política, técnica, administrativa e financeira a movimentos sociais, organizações, grupos populares e de usuários, no fortalecimento de seu protagonismo e na capacitação para a intervenção nas esferas políticas, em particular na Política de Assistência Social; Sistematização e difusão de projetos inovadores de inclusão cidadã que possam apresentar soluções alternativas a serem incorporadas nas políticas públicas;

b) estímulo ao desenvolvimento integral sustentável das comunidades e à geração de renda;

c) produção e socialização de estudos e pesquisas que ampliem o conhecimento da sociedade e dos cidadãos/ãs sobre os seus direitos de cidadania, bem como dos gestores públicos, subsidiando os na formulação e avaliação de impactos da Política de Assistência Social;

III – de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da Lei nº 8.742, de 1993, e respeitadas às deliberações do CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei, tais como:

a) promoção da defesa de direitos já estabelecidos através de distintas formas de ação e reivindicação na esfera política e no contexto da sociedade;

b) formação política-cidadã de grupos populares conselheiros/as e lideranças populares;

c) reivindicação da construção de novos direitos fundados em novos conhecimentos e padrões de atuação reconhecidos nacional e internacionalmente [...] (CNAS, 2010)

O CMAS de Maracanaú deu início ao processo de mobilização das entidades socioassistenciais em reunião ordinária realizada no mês de maio<sup>20</sup> ou junho de 2011, quando o conselho, discutiu a necessidade de realizar um fórum com as entidades cadastradas para debate sobre os parâmetros estipulados pela Resolução N° 16/2010 e ao mesmo tempo promover uma discussão acerca da importância da participação do usuário nos espaços de controle social. Essa proposta surgiu na reunião especialmente porque se aproximava o prazo para o fim da gestão do colegiado, que era julho de 2011, o que demandava a definição da comissão responsável por organizar o processo de escolha das entidades e ao mesmo tempo de dar início aos preparativos da conferência municipal de assistência social, prevista para o início de agosto de 2011.

Para a organização deste fórum que objetivava orientar as entidades quanto aos parâmetros estabelecidos pela resolução foram escolhidos cinco membros, todos representantes da sociedade civil. Dentre os membros da comissão fui convocada pela secretária, mesmo sendo conselheira suplente nesta gestão, por deter conhecimentos da assistência social e do controle, dada a minha formação como assistente social.

O fórum se realizou em treze de maio de 2011, mas não há documentação que registre as presenças das entidades, nem quantidade de presentes e nem o que foi discutido e apresentado aos representantes das entidades, contudo uma lembrança se faz presente em minha memória de fatos que se deram durante o intervalo do evento, quando um membro de uma organização perguntou como ficariam parte das entidades diante de tais mudanças e obtive como resposta da presidente do CMAS que “não deveria se preocupar pois tudo se arranjará”.

Essa resposta me causou um mal-estar, pois a leitura que fiz é de que haveria um modo de burlar a normativa e manter inscritas no conselho entidades que efetivamente não executassem ações de assistência social, mas que por algum motivo não poderiam ser desligadas do conselho.

---

<sup>20</sup> Nas atas do CMAS do ano de 2011 há uma confusão de datas. A ata N° 03, na qual se determina um dia para a realização de um fórum de orientação para as entidades estabelece o dia 13 de junho para a realização deste, e predefine uma reunião no dia 30 de maio do corrente ano para que a comissão possa se reunir para preparar o fórum, contudo essa ata é de 26 de junho de 2011, portanto data posterior à da realização do referido fórum.

A continuidade das discussões nas reuniões deixou claro que a questão que estava por trás era política, já que muitos líderes comunitários e de associações ou organizações eram ou mantinham relações muito próximas com políticos do município.

Ainda em maio de 2011, após a realização do fórum uma outra comissão foi formada, dessa vez contando com membros da comissão anterior e outros do poder público, para convocação do processo de escolha dos novos representantes da sociedade civil no CMAS. Este fórum para a escolha aconteceu entre os dias 14 e 16 de junho, sem uma data precisa, pois mais uma vez não houve registro deste evento, contudo já relatei mais de uma vez ao longo deste texto como se deu este fórum, e um novo colegiado foi eleito, sendo empossado no dia primeiro de julho de 2011 para mandato de dois anos. E na reunião seguinte foi escolhida a nova diretoria executiva, composta de presidente e vice, sendo um da sociedade civil, de qualquer dos segmentos e o outro do poder público, já que há uma alternância de poder na diretoria do conselho.

Coube ao novo colegiado a incumbência de dar continuidade ao processo de orientação e apoio as entidades socioassistenciais nesse período de transição em que se estabeleceram os parâmetros para as organizações socioassistenciais.

O CMAS já havia emitido, em 14 de abril de 2011, a Resolução N° 04/2011 que definia critérios e prazos para que as entidades e organizações de assistência social se inscrevessem no conselho. Essa resolução estava baseada na resolução análoga do CNAS e na Resolução N° 109/2009 que aprovou a Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais.

O passo seguinte dado pelo conselho foi a definição da comissão responsável pela emissão dos pareceres para certificação das entidades. Na primeira reunião desse colegiado as comissões temáticas do conselho haviam sido definidas e a comissão de visitação e certificação passou a se reunir para discutir as a oes, analisar a normativa e analisar os processos de inscri o que já haviam sido iniciados. Por ser meu objeto de interesse e estudo foi nessa comissão que eu, como conselheira, me inseri.

Depois da formação das comissões em mais de uma reunião constava na pauta um estudo mais profundo a respeito da Resolução N°

16/2010, para que a comissão pudesse dar início aos trabalhos, inclusive suporte às instituições já inscritas e que necessitariam de orientação quanto aos procedimentos. Contudo, por duas vezes esse assunto ficou adiado devido a questões que demandavam mais urgência, tais como a organização da conferencia de assistência social e as reuniões ampliadas realizadas antes da conferencia para escolha dos delegados.

Foi somente após a realização da conferencia que o trabalho da comissão tornou-se ponto de pauta, conforme encontrei relatado na ata N° 08 da reunião ordinária realizada em agosto de 2011. Nesta reunião se realizou uma discussão sobre a questão ética na hora da realização das visitas às entidades, conforme relatado na referida ata,

a conselheira [...], expressou a importância da comissão de normatização e certificação e defendeu a ética entre os seus membros, expressando ainda sua vontade em retornar a citada comissão. [...]. acrescentou que ao realizar as visitas os conselheiros deverão trazer as discussões para o colegiado, pois é este que emite um parecer favorável ou desfavorável. Nesse momento o conselheiro [...] reafirma que todas as entidades passarão pelo conselho (CMAS; 2011).

Em seguida a colegiado estabeleceu que “os membros irão se reunir para estudarem a legislação pertinente às inscrições de entidades no CMAS” bem como na condução dos trabalhos e tornou-se a discutir a formação da comissão que foi alterada.

Quando a comissão começou a se reunir para analisar os processos era perceptível a angústia que se abatera sobre os membros, especialmente os representantes do poder público. A questão política era o centro da discussão, pois os membros pensavam em suas posições quando se aproximasse o período eleitoral, em como seria a interpretação das lideranças comunitárias quando suas entidades não fossem habilitadas a se inscrever e o grande mal-estar que essa situação poderia gerar, apesar de ter sido realizado o fórum para discussão junto a estas dos procedimentos a serem tomados.

Na reunião realizada dois dias depois<sup>21</sup> a comissão apresentou os dados de visita realizada em uma instituição que solicitou a inscrição, e

---

<sup>21</sup> Faço nova referencia às datas das reuniões, pois entre os documentos pesquisados há três atas com datas subsequentes: Ata N° 8 em 16 de agosto de 2011, ata N° 9 em 18 de

algumas discussões são trazidas à tona, tais como a necessidade de realização de um seminário para o estudo da resolução e os procedimentos que a comissão devia realizar. Muitas foram as deliberações acerca dos procedimentos, o que denotava que a comissão e o conselho realmente não se sentiam aptos a emitir os pareceres em relação às inscrições. Enquanto conselheira isso sempre me pareceu muito claro, mas diante do relato abaixo, reforço a ideia de que o conselho tinha um certo temor em tomar as decisões quanto aos pareceres e eventualmente uma questão trazida pelos técnicos da assistência reforçava a discussão de que outras questões influenciavam na tomada de decisões.

Diante do exposto pela comissão o colegiado propôs em um primeiro momento que fosse criada uma comissão interdisciplinar, composta por distintos técnicos, que atuasse junto com a comissão de Programas e Projetos no sentido de capacitar as entidades, para que as mesmas possam se adequar aos parâmetros exigidos pela Resolução N°16 do CNAS. A professora [...] propôs a emissão de um relatório para as entidades que não estão qualificadas, informando o porquê da não qualificação e o que as mesmas devem fazer para tornarem-se aptas a estarem inscritas no CMAS. O presidente do colegiado lança como proposta a realização de cursos com essas entidades, e os conselheiros J e I acrescentam que tais cursos devem ocorrer semestralmente ou anualmente. [...] Em seguida o Conselheiro [...] passou a relatar a visita realizada a ONG [...], os mesmos afirmaram que esta conta com serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, que funciona de forma regular e organizada, recomendando ao colegiado o parecer favorável, nesse momento foi levantado um questionamento pela técnica da Assistência Social e Cidadania, o fato de que a entidade mencionada, não possui em suas atividades ações da Política de Assistência Social. Diante da breve explicação, o colegiado detectou que deve haver um estudo sobre a legislação da Política de Assistência Social, antes de emitir os pareceres as entidades. Dessa forma o colegiado por unanimidade resolveu suspender o processo de inscrição no CMAS e de visitas de processos já solicitados. A conselheira [...] propôs que o Conselho realize seu plano de ação para os dois anos da gestão e que no mesmo haja as ações já citadas pelos conselheiros durante a reunião, referente a capacitações tanto para os conselheiros como para as entidades (CMAS, 2011).

Há várias questões a serem discutidas neste trecho destacado:

- a) o conselho propôs resoluções diferentes para uma mesma situação, (a) que fosse criada uma comissão interdisciplinar, composta por distintos técnicos, que atuasse junto com a



comissão de Programas e Projetos no sentido de capacitar as entidades, para que as mesmas possam se adequar aos parâmetros exigidos pela Resolução N°16 do CNAS, entretanto não discute a formação dessa equipe multidisciplinar, quem seriam seus membros, se os técnicos da secretaria deveriam participar ou somente os conselheiros. Questiono a necessidade de mais uma comissão já que o trabalho de orientação e apoio das entidades era competência da comissão de normatização e inscrição. (b) propôs a emissão de um relatório para as entidades que não estão qualificadas, informando o porquê da não qualificação e o que as mesmas deviam fazer para tornarem-se aptas a estarem inscritas no CMAS, contudo a resolução já orienta quais são as entidades que se qualificam para a inscrição no conselho. Portanto, um relatório seria uma redundância, haja vista que todas as entidades foram chamadas a participar de um fórum onde a resolução já fora apresentada para esclarecer as dúvidas e dar início ao processo. Sendo assim, cada entidade deveria receber seu parecer, favorável ou não, com a justificativa para tal e o prazo para recursos, caso se sentisse prejudicada. (c) O presidente do colegiado lançou como proposta a realização de cursos com essas entidades, e os conselheiros “J” e “I” acrescentaram que tais cursos deveriam ocorrer semestralmente ou anualmente. Essa proposta de cursos é interessante no sentido de que a política de assistência tem passado por transformações nas últimas décadas e as instituições socioassistenciais precisam acompanhar as transformações, mas de maneira geral as capacitações e seminários tem ocorrido, tanto realizadas pelos estados da federação quanto pelos municípios. Desta forma, a proposta é vaga, não condizente com a realidade daquele momento, o que mais uma vez me fez pensar que o conselho se sentia frágil e inseguro diante das transformações que poderiam advir do processo de adequação das entidades aos novos parâmetros estabelecidos pela resolução e sancionados na Loas;

b) Que ao final da discussão dessas propostas não se chega a um consenso em relação a nenhuma delas e a discussão passa para outro ponto que é a emissão de parecer favorável a outra entidade, mas que logo se faz necessário voltar atrás e rediscutir o que fazer: (d) o Conselheiro “A” passou a relatar a visita realizada à ONG [...], os mesmos afirmaram que esta conta com serviço de convivência e fortalecimento de vínculos, que funciona de forma regular e organizada, recomendando ao colegiado o parecer favorável. Diante do apresentado e da sugestão da emissão do parecer favorável foi necessária a intervenção de um técnico da gestão para fazer o conselho lembrar quais são as condições para que uma instituição pudesse se qualificar como entidade socioassistencial: (e) o fato de que a entidade mencionada, não possuía em suas atividades ações da Política de Assistência Social, o que está muito claro tanto na Resolução N° 16, quanto na N° 04 do CMAS. Somente nesse momento é que o conselho reviu a necessidade de se debruçar sobre o estudo da legislação para poder realizar o trabalho de análise das inscrições; (f) o colegiado detectou que deve haver um estudo sobre a legislação da Política de Assistência Social, antes de emitir os pareceres às entidades. Dessa forma o colegiado por unanimidade resolveu suspender o processo de inscrição no CMAS e de visitas de processos já solicitados. Essa determinação final foi formalizada por meio de resolução que considerou a necessidade de estudos e aprofundamento dos conselheiros diante das diretrizes que embasavam as inscrições de entidades e suspendeu inclusive os processos em andamento.

Diante deste fato o colegiado deliberou a realização de um seminário para que fossem esclarecidas as dúvidas da comissão. Na documentação analisada não foi possível precisar a data em que o seminário se realizou. Essa imprecisão nas datas das reuniões e eventos torna esta análise difícil de ser realizada, porque ocasiona uma imprecisão de informações e um possível questionamento quanto a sua veracidade.

Na última ata do ano de 2011 não há nenhuma referência aos trabalhos da comissão, que só reaparecem em cerca de 73% (setenta e três) das atas das reuniões do conselho no ano de 2012, como se a comissão e o colegiado como um todo realmente tenham se preocupado em promover os processos de qualificação, adequação e inscrição das instituições quando o prazo já estava se encerrando, conforme a Resolução Nº 10/2011.

A reunião extraordinária do CMAS, realizada pelo conselho em 10 de janeiro de 2012, marcou a volta da secretária de assistência social à gestão da política de assistência, já que a mesma se afastou por um período de cerca de um ano e meio para dar continuidade aos estudos do doutorado. Nesta reunião em que a secretária esteve presente enfatizou que vinha realizando alguns estudos relacionados ao controle social e se propôs a construir, juntamente com o CMAS, uma agenda de prioridades focadas na criação de mecanismos mais eficientes e democráticos de participação popular e de publicização da política de assistência social no município.

Dessa forma, o conselho passou a ter uma expectativa de apoio no sentido de ampliar suas ações e de promover a participação popular nos seus espaços de organização e realizar o controle social, conforme previsto na legislação. Entretanto, ao longo do ano nenhuma ação foi realizada no sentido de discutir as prioridades do CMAS e focar na ampliação da participação popular. Dentre as prioridades elencadas pelo colegiado naquele momento, e que passaram a constar do plano de ação do ano de 2012 estava a questão da estrutura física da casa dos conselhos, o que fortaleceria não somente as ações do CMAS, mas também dos demais conselhos vinculados a assistência social, tais como o conselho de direitos da mulher, da pessoa idosa, da pessoa com deficiência e de defesa dos direitos da criança e do adolescente.

No decorrer do ano muitas discussões nas reuniões do conselho se relacionaram com a efetividade das ações da rede socioassistencial, muitas delas baseadas nas prioridades estabelecidas no plano de ação do conselho. O acompanhamento e monitoramento da rede e a fiscalização das entidades, projetos, programas e serviços inscritos no CMAS foi a primeira ação discutida e estabelecida pelo colegiado. Seguida do fortalecimento da participação dos usuários da política de assistência social, ações que surgiram a partir das palavras da secretária na reunião anterior, bem como

monitoramento, fiscalização e acompanhamento da política de assistência social do município; garantia da capacitação continuada dos conselheiros do CMAS; publicização das atividades do CMAS; fomento à intersectorialidade das políticas públicas; fomento à discussão da política municipal pela diversidade sexual.

Com a leitura das atas do conselho do ano de 2012 questões levantadas anteriormente se denotam e ratificam ou refutam as primeiras ideias que se formaram para a elaboração desta pesquisa. Uma delas se relaciona às pautas das reuniões. Dentre as 19 (dezenove) atas elaboradas nas reuniões ao longo do ano, 5 (cinco) delas direcionam as pautas aos interesses do poder público, 4 (quatro) tratam de questões pertinentes ao conselho, com relação à estrutura física, escolha de entidades ou relacionadas à Resolução Nº 16/2010, 6 (seis) tem como pautas questões tanto do poder público quanto da sociedade civil e 4 (quatro) tratam de temas relacionados ao controle social, mas ao mesmo tempo com questões trazidas pelo poder público e da sociedade civil.

As pautas da sociedade civil se reportam às questões pertinentes à aplicação dos parâmetros para inscrição de entidades socioassistenciais no CMAS. Dessa forma o trabalho da comissão de certificação e visitação se intensificou desde o começo daquele ano no que diz respeito à emissão de pareceres para inscrição de entidades como também no acompanhamento das entidades socioassistenciais da rede. Nesse sentido o presidente do conselho, naquela gestão 2011/2013, em uma das reuniões do ano de 2012, enfatizou a importância da participação ativa dos membros do CMAS inclusive no que diz respeito a questionar as ações da secretaria.

Quando um membro do conselho se posiciona no sentido de discutir acerca das ações da secretaria, especialmente sendo este um representante da sociedade civil, e mais, um usuário, isso demonstra que a luta pelo poder e a hegemonia no espaço do conselho apresenta outra face. As pautas estabelecidas e as posturas dos conselheiros mostram que ainda existe uma hegemonia do poder público, mas que as possibilidades de que os representantes da sociedade civil mudem seus questionamentos, se comprometam com a política pública, mas especialmente com a coletividade ganham um novo ânimo. É o momento em que os membros do CMAS

começam a se manifestar e questionar o porquê das ações, a forma de distribuição dos recursos, as formas de convênio, exigir a presença dos técnicos das secretarias para esclarecerem os atrasos dos repasses, a falta de condições de trabalho ou de execução das ações quer seja na proteção básica, quer seja na proteção especial, nos equipamentos públicos ou nos equipamentos da rede socioassistencial privada.

Além disso, a própria estrutura física foi contestada inúmeras vezes, a falta de uma equipe de apoio que possibilitasse o desenvolvimento de suas ações, haja vista que a rotatividade dos profissionais da casa era um empecilho a esse desenvolvimento. Uma das questões era a sistematização e organização dos documentos do conselho. A mudança da secretária executiva diversas vezes ocasionou a perda de atas e resoluções acerca de diferentes temáticas, o que trouxe como consequência a dúvida sobre procedimentos a serem tomados, sobre questões que já haviam sido decididas anteriormente.

Um outro elemento dificultador foi que o município não tem Diário Oficial, portanto as publicações são afixadas para divulgação, mas não necessariamente guardadas nos diferentes órgãos, sendo assim, há uma dificuldade de resgatar aquilo que não se encontra arquivado na sede do CMAS. É pertinente ressaltar que a falta de alguns documentos dificultou também a realização desta análise, principalmente no que diz respeito a quantidade de entidades socioassistenciais inscritas no conselho antes e após a divulgação da Resolução N° 16/2010.

Como forma de resolver a situação de organização e sistematização das ações o colegiado solicitou da Sasc um reforço da equipe, de maneira que fossem lotados profissionais concursados para compor a secretaria executiva do CMAS. Basicamente a equipe seria composta por um pedagogo, uma assistente social, um estagiário de serviço social e um agente administrativo. Diante dessa solicitação foram lotados no equipamento Casa dos Conselhos uma assistente social, um agente administrativo e um agente administrativo. Dessa forma praticamente toda a solicitação foi atendida. Essa equipe dá suporte não somente ao CMAS, mas também ao Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI), Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa com Deficiência (CMDPD) e Conselho dos Direitos da Mulher (CDM) e os primeiros resultados foram a sistematização dos documentos do conselho,

organização destes em pastas de mídia digital e físicas, organização das pautas e discussão das alterações do regimento interno que estavam previstas desde o ano anterior e ainda não havia sido realizada.

Uma discussão muito presente nas reuniões ordinárias do CMAS era a retomada dos trabalhos dos conselhos locais de assistência social. Em 2011 e também no ano de 2012 foram planejadas diferentes ações para o resgate desses conselhos, com o intuito de ampliar a participação dos usuários e das entidades socioassistenciais no acompanhamento da execução da política. Os conselhos locais funcionavam nas áreas territoriais acompanhadas pelos Cras, contudo, pela falta de organização e de estímulo à participação estes encontravam-se esvaziados. Em abril de 2012 os trabalhos foram retomados após a aprovação da Resolução Nº 08, que cria os conselhos e a realização do I Seminário sobre conselhos locais de assistência social.

A análise destes documentos apresenta possibilidades de discussões e argumentações inúmeras acerca do trabalho realizado pelo CMAS, entretanto passamos a nos deter naquilo que realmente se tornou o tema central desta pesquisa: a adequação do CMAS aos parâmetros estabelecidos pelo CNAS.

De forma geral esse processo se deu de maneira tardia, tendo em vista que a resolução é de maio de 2010 e em abril de 2011 foi divulgada outra com alteração dos prazos, conforme descrito um pouco acima. Contudo o prazo estendido já se encontrava próximo ao fim quando o CMAS de Maracanaú, após a participação de dois de seus membros na reunião ampliada do CNAS em abril de 2012, o colegiado começou a questionar a comissão acerca da execução das ações de orientação.

Conforme também já feito o relato, a comissão se reuniu algumas vezes, discutiu a legislação e passou a emitir os pareceres, até que essas ações foram suspensas e posteriormente retomadas.

Ao longo do ano de 2013, mais precisamente a partir de abril, cerca de seis atas fazem referências a inscrições de entidades. O que corresponderia a reuniões ordinárias de metade do ano, contudo o total de atas é bem maior já que há um índice elevado de reuniões extraordinárias.

### **6.3 Diferentes falas, diferentes visões: uma análise das diversas percepções a respeito da participação no CMAS de Maracanaú**

A segunda parte desta pesquisa consiste na realização das entrevistas com membros do conselho de assistência social de Maracanaú, cujo mandato teve início em agosto de 2011 e se encerrou em agosto de 2013. Além dos conselheiros foi também entrevistada a atual gestora, que àquela época era Diretora de Gestão Integrada (DGI) e também gestora por um curto espaço de tempo durante aquele mandato do conselho, bem como as secretarias executivas do referido conselho, sendo uma que acompanhou o processo de escolha dos membros e posteriormente as primeiras ações no que diz respeito aos trabalhos de implementação dos parâmetros para inscrição das entidades, e a segunda, que é atualmente a secretaria executiva e que assumiu a função em junho de 2012, praticamente na metade do mandato do CMAS. Os conselheiros entrevistados são os que compunham a comissão de certificação e normatização<sup>22</sup> e o presidente, que era representante da sociedade civil, no segmento usuário.

Antes de dar início a análise dessas falas é preciso destacar que todos os entrevistados se mostraram disponíveis a falar sobre o conselho e suas experiências como conselheiros, entretanto a dificuldade em agendar as entrevistas atrasou o processo já que alguns deles têm uma agenda de trabalho extensa e pelo menos duas das entrevistas precisaram ser remar cadas, uma delas cerca de seis vezes.

Essas entrevistas ocorreram entre os dias 21 de maio e 11 de junho, todas em locais escolhidos pelos próprios entrevistados. Para sua realização foram feitos contatos antecipadamente e agendadas as datas de maneira que os encontros não promovessem mudanças nos compromissos e na rotina dos entrevistados, já que como dito antes, alguns deles tem uma agenda de trabalho intensa. Todas as entrevistas foram gravadas com autorização dos mesmos, após serem informados de que se tratava de uma pesquisa com fins acadêmicos, e que somente eu, enquanto pesquisadora, faria uso delas.

---

<sup>22</sup> Uma observação feita em todas as entrevistas é que nenhum dos membros de fato sabe o nome da comissão, cada um deles citou um nome diferente a ela, portanto, mantere i o padrão de comissão de normatização e certificação.

A entrevista foi elaborada com um roteiro semiestruturado, conforme relatado anteriormente, contudo, em parte delas foi possível a inclusão de outros questionamentos, que se tornaram pertinentes e necessários para complementar as informações fornecidas e que enriqueceram a análise. Entretanto, pudemos perceber nas falas de cada um deles questões que foram levantadas ao longo deste estudo, que refutam meu pensamento acerca de como se deu o processo de implementação dos parâmetros estabelecidos pelo CNAS em maio de 2010, por outro lado em outras falas reforçam outras questões por mim discutidas. Ao mesmo tempo, todos os conselheiros e uma das secretarias falou de uma série de eventos realizados para tratar dessa temática, das quais eu, enquanto conselheira do CMAS naquela gestão, desconheço a realização, com exceção de dois deles, e que também não constam nas atas lidas e já analisadas aqui.

Quanto ao roteiro de entrevista, que se encontra anexo a esse relato, tratou-se de questões acerca do papel do conselheiro, sua importância, e da participação da sociedade civil, entre outras questões. Foram elaborados três roteiros próprios a cada segmento (conselheiro, secretaria executiva e gestora). Ao longo dessa análise foram utilizadas as falas referindo-se à ordem das entrevistas, sendo o “entrevistado 1” referente a primeira pessoa entrevistada e o “entrevistado 9” a última, dessa forma mantenho preservadas as identidades dos entrevistados.

Por fim, faz-se aqui uma referência à ordem das questões, pois na elaboração do roteiro foi estabelecida uma lógica de raciocínio quanto às questões a serem analisadas. Todavia, após realização de parte delas pode-se perceber que os entrevistados antecipavam suas falas e tocavam em assuntos que, na idealização da presente análise, deveriam ser a resposta a outras questões que estavam em outra posição, de forma que a relação entre uma e outra acabava por se quebrar, ainda assim não foi viável alterar a ordem das questões já que essa percepção se deu já muito próximo do final dessa etapa. Sendo assim, fornecidos todos esses esclarecimentos segue-se a discussão da temática.

Dos conselheiros entrevistados, num total de seis, todos tem experiência em conselhos de mais de um mandato, sempre representando o



mesmo segmento, nesse caso dois do poder público, três de entidades socioassistenciais e um de usuários da política de assistência social.

A primeira questão a ser discutida diz respeito ao entendimento de cada um deles acerca do papel do conselheiro, e a percepção de todos é que o papel é importante para o processo de efetivação e consolidação da política pública, mas as opiniões se diferenciam a partir da posição que ocupam no conselho ou em relação a ele.

Todos os atores que representam o poder público colocam o papel do conselheiro numa posição de que é preciso conhecer outras políticas e apoiar o governo no que diz respeito à construção dessas políticas e sua consolidação, sem esquecer que são especialmente fiscalizadores. O conhecimento a respeito da gestão pública e o envolvimento com a mesma produzem um discurso de apoiador da gestão, apesar da análise crítica que fazem do conselho. Isso é perceptível na fala a seguir:

Ele tem um papel não somente de julgador ou de observador de problemas, porque muitas vezes a caracterização dele é essa, traz-se problemas pra resolver. Não é só esse o papel, na verdade o papel é de estar ao lado da gestão, de estar ao lado dos equipamentos, de conhecer esses equipamentos, mas pra isso é preciso uma série de situações que façam com que ele passe a ter conhecimento e capacidade de poder analisar, [...] então o papel do conselheiro é um papel de formador de opinião, mas um formador próximo, fiscalizador, acompanhador, [...] os conselheiros estão sendo chamados mesmo a uma participação, a um conhecimento efetivo, porque é interessante saber que o conselheiro tem que ser responsabilizado pelo que assina, pelo que dita como importante, não é somente apontar e dizer a gestão, no caso a gestão municipal, que ela está errada, ou então depois descobrir problemas, ele não aprovou? Ele não participou por uma discussão? Ou não? Então é importante saber que ele tem que ser responsabilizado, por isso também ele vai começar a exigir mais dela, uma participação mais técnica, [...] se estou participando de uma determinada política eu preciso conhecer, e talvez não da forma técnica que se coloca, dos termos da assistência, dos termos contábeis não, talvez até precise uma forma melhor de passar essas questões, mas é preciso que a sociedade ela participe de uma forma mais próxima, conhecendo mais, querendo conhecer mais, mesmo no sentido da curiosidade, de querer descobrir, saber, somar e conhecer mesmo (Entrevistado 1).

A mesma questão do apoio à gestão, proposta de parceria e conhecimento acerca da política se apresenta na próxima fala.

Eu acho que o papel do conselheiro é essencial para que a política pública seja construída de uma forma participativa né, principalmente no que tange a questão da sociedade civil. Com

relação a representação do poder público também é interessante porque nós técnicos de outras áreas acabamos nos envolvendo e participando e conhecendo outras políticas, né, que no caso a política da assistência social, então de uma certa forma é muito interessante é...o papel do conselheiro, principalmente quando ele retorna para sua secretaria de origem e participa aos colegas de trabalho né, em alguma reunião, em algum momento adequado, participa o que é que acontece, e como está sendo essa trajetória de uma outra secretaria, de uma outra política, então quando isso acontece, eu acho que a representação fica mais completa né e também quando esse conselheiro tá lá sentado, nas reuniões também de uma forma participativa, compreendendo né, se apropriando da legislação, daquela área né que o conselho é... tá sentado lá e dando a sua é... visão, fazendo a sua leitura daquela legislação, a cidade com que você conhece, com que você convive e dando a sua contribuição. Eu acho que passa por aí (Entrevistado 9).

Nestas falas é possível perceber diferentes categorias que são colocadas e que tratam da participação e da efetividade do trabalho como conselheiro e da representatividade.

O discurso da efetividade é um dos temas a que me reporto sempre neste estudo, entendendo a efetividade como “capacidade de desencadear mudanças sociais permanentes que alteram o perfil da própria demanda por políticas/programas sociais e que retroalimentam o sistema de políticas sociais” de forma a apresentar resultados ao longo do tempo. Nesse sentido, o controle social exercido pelo CMAS de Maracanaú tem conseguido atingir a efetividade no que diz respeito à execução do seu papel como órgão de controle? Em que medida a participação social e popular influencia nesta efetividade? A partir das falas dos entrevistados busca-se encontrar as respostas para esses questionamentos.

A participação é entendida por Souza (2004, p.170) como “processo social, no qual o homem se descobre enquanto sujeito político, capaz de estabelecer uma relação direta com os desafios sociais”. Desta forma, a participação nos espaços de controle social é um desafio constante aos atores, especialmente os que compõem a representação da sociedade civil, no que diz respeito ao conhecimento e ao envolvimento com as questões e as demandas trazidas a esse espaço. O fazer político, no sentido do desejo e da vontade de produzir resultados positivos para a sociedade como um todo tem sido uma constante na superação desse desafio, objetivando a participação na tomada de decisões. A representatividade, segundo Dagnino (2004, p.101)

assume facetas variadas e/ou é entendida de formas diversas por parte de diferentes setores da sociedade civil, [...] há um deslocamento no entendimento da representatividade, tanto por parte do Estado quanto por parte de atores da sociedade civil. No caso das ONG, por exemplo, essa representatividade parece se deslocar para o tipo de competência que possuem: o Estado as vê como interlocutoras representativas na medida em que detém um conhecimento específico que provém do seu vínculo (passado ou presente) com determinados setores sociais [...].

A representatividade é um questionamento que se apresenta constante inclusive por parte dos entrevistados, haja vista que, na visão de alguns deles, ela não ocorre da maneira como se deve, mas de fato, no sentido que Dagnino (2004) afirma, deslocada, como se somente as entidades, ou seus representantes fossem os representantes de toda uma sociedade.

Essas questões foram tratadas também nas outras falas abaixo.

Eu entendo como um papel é... de...como é que eu poderia dizer...assim...de efetiva importância para consolidação do processo democrático, pelo menos o representativo, eu acho que o papel do conselheiro, eu acho que tem várias dimensões, tem a dimensão...então...eu acho que é um papel que tem muitas dimensões e que ainda não muito entendido pelos próprios conselheiros e por alguns gestores também, aí assim, as vezes a gente fala do que entende a partir da nossa própria realidade. Então aqui no município de Maracanaú o conselho vem, os conselheiros vem exercendo muito esse papel de controle social, de fiscalização realmente, as vezes até extrapolando muito, assim...as vezes o conselho quer fazer tanto aqui que...as vezes quer tomar uma dimensão de operacional, de executivo, isso vem causando um pouco de dificuldade, mas no geral eu entendo como um papel muito importante para esse avanço da democracia mesmo, entendo que é um papel importante, é relevante, a própria lei já traz isso [...] (Entrevistado 3).

Da mesma maneira na fala a seguir, os questionamentos se repetem.

O papel do conselheiro?...eu entendo que ele é um papel de militância, entendo que é uma militância, eu entendo que o conselheiro ele tá atuando é... no âmbito político mesmo da questão social, da política pública, e o papel dele é representar é...algum segmento, né! Embora tenham conselheiros que possam estar se auto representando, não estejam sendo representativos de fato, mas eu entendo que eles precisam representar uma categoria, seja eles, sejam eles usuários, as entidades e o papel do conselheiro para mim é isso, é representar os interesses de um segmento dentro de um espaço democrático coletivo, aonde eles vão tá disputando alguma direção dentro da política pública (Entrevistado 8).

Por fim uma fala que, além de tocar na questão da fiscalização, como outros fizeram, levanta ainda outro questionamento,

o conselheiro tem um papel fundamental que, na questão do controle social mesmo, da fiscalização é..., da implementação da política, de tá formulando, ele tem um papel fundamental como conselheiro né, independente de que política ele esteja, como a gente tá falando da política de assistência, então trazendo para assistência social é de fundamental importância para efetivação dessa política na verdade, mas se for feito como deve ser né, aí já é outras coisas (Entrevistado 6).

Abrem-se diferentes rumos para uma análise dessas falas. Quando na entrevista houve como resposta “se for feito como deve ser”, isso se refere a que? Como deve ser o papel do conselheiro? Ele deve se deter ao que está descrito no regimento interno, já analisado neste capítulo, ou ampliar os horizontes de trabalho e extrapolar suas ações, dificultando a operacionalidade da política como foi dito na fala do entrevistado 3?

O que é ser feito como dever ser? As orientações dadas pelo CNAS e o MDS tem direcionado o conselho a uma ação de acompanhamento e fiscalização das ações da política, e nas falas dos entrevistados alguns reforçam essa afirmação, auto avaliam-se como atuantes haja vista que acreditam executar o seu papel de conselheiro conforme as orientações dos órgãos superiores, aqui já citados, como podem ser visto nas falas a seguir, quando foi perguntado como foi a participação deles no conselho,

a minha participação? Eu sempre discuto, eu discuto, eu pondero, eu realmente cutuco as feridas, eu procuro ser uma conselheira atuante, e dentro do CMAS eu faço parte de toda as comissões que tiver ao meu alcance, se eu tiver realmente tempo, procuro sempre fazer parte das comissões, principalmente de normas e monitoramento que eu acho que é uma das mais importantes, eu acredito que eu sou atuante (Entrevistado 7).

eu tive uma participação boa, porque na época que eu fui conselheira era um grupo muito ativo, muito atuante e olhava muito *as prestação de contas*, eles observavam os projetos que vinham para aprovar, eu mesmo particularmente quando fui conselheira tive ata que eu não assinei porque eu não tava presente, mandaram a ata pra mim e eu não pude assinar porque eu não tava presente, então não assinei (Entrevistado 2).

a gente procura tá sempre caminhando junto nas discussões, tá sempre se atualizando com relação às novas resoluções, as demandas do conselho nacional, [...] eu acho também um dos papeis muito importante que a gente procura atuar dentro das comissões, porque é na comissão que a gente vê ser efetivada a política pública, daquela área em si, então eu acho que o trabalho de

comissão ele é muito importante, ele é fundamental para o bom desempenho do conselho (Entrevistado 5).

Mais uma vez é perceptível a postura dos entrevistados diferenciada de acordo com a posição que ocupam e o segmento que defendem. Outras falas colocam a questão da própria atuação com uma possibilidade de ser melhorada, modificada. As visões ou percepções de cada entrevistado se altera no que diz respeito ao ser atuante ou não atuante.

eu entendo que durante esses anos foi uma participação moderada, eu até queria participar mais, mas devido as series de atividades profissionais [...] a gente acaba tendo dificuldade de participar, por mais que eu tenha de todas as formas tentado ser atuante mas a gente precisa melhorar nesses processos (Entrevistado 1).

a minha participação foi boa, durante dois mandatos no conselho eu fui conselheira titular, procurei me envolver em comissões pra não ficar apenas me envolvendo em reuniões de debates e deliberações mas para conhecer melhor, [...] eu procurei não só ser uma conselheira, mas também participar efetivamente de algumas comissões pra ter um visão mais ampliada do que é assistência e como é que tava sendo implantada a Loas no município (Entrevistado 9).

As posturas desses entrevistados são diferenciadas dos anteriores e justificam o sentido do ser moderada ou ser boa sua atuação, a uma leitura implícita em suas falas da importância de ser conselheiro e das possibilidades de atuação a partir das responsabilidades outras que são assumidas por todos os conselheiros, independente do segmento que representam.

Por conhecer todos os entrevistados e ter mantido relações profissionais com todos, vivenciado a experiência de ser conselheiro do CMAS de Maracanaú no mesmo período que eles, para mim foi notório que a diferença de cultura e instrução também influenciou na atuação de cada um como conselheiro e na postura que mantinham nas reuniões e nos eventos em que eram convidados a participar.

A atuação boa, moderada ou bem atuante, como dito por cada um pode ser analisada a partir das posturas de cada um dentro da própria comissão e das próprias reuniões ordinárias e extraordinárias. As falas se reportam a questionar, discutir, ponderar e isso é fundamental para a efetivação do controle social, até para que o município não seja prejudicado por uma tomada de decisão do conselho, que não pense ser necessária a

ampliação de um programa ou serviço, mas por outro lado o fato do conselho ser um trabalho voluntário faz com que em determinadas situações a reunião não seja considerada importante e haja um esvaziamento devido a outras responsabilidades assumidas pelos conselheiros em seus locais de trabalho (ou não) impossibilitando-os de comparecer. Entretanto, isso não denota uma má atuação, é o que está posto na fala do entrevistado 1 quando se auto avalia como atuação moderada e deixa claro que esta poderia ter sido melhor já que devido a seu trabalho algumas vezes se sentiu impossibilitado de comparecer e até mesmo de estudar o que era necessário para ampliar sua compreensão sobre a política.

Outro trecho de duas dessas entrevistas chamou a atenção. No roteiro das entrevistas (em anexo) foi perguntado sobre quais comissões os conselheiros participam, pergunta que na verdade tinha o objetivo apenas de confirmar se todos os escolhidos efetivamente participavam da comissão de inscrições, e que objetivamente não seria discutida nessa análise, mas apenas citada como uma maneira de esclarecer quem eram os entrevistados.

Entretanto, mesmo antes dessa pergunta ser aplicada, dois deles tratam da questão da participação nas comissões, reforçando o quanto essa participação é importante, já que é nela que tudo que diz respeito à política é analisado, o que exige uma disciplina de estudos acerca dos princípios e diretrizes da PNAS, bem como de toda documentação que orienta as ações da política pública. Além disso, toda decisão é tomada na plenária, mas os membros das comissões avaliaram anteriormente todas as matérias que chegam ao conselho, o que faz com que haja necessidade de que o colegiado lhes ouça, isso a pode-se afirmar que fortalece o trabalho das comissões, reforça a responsabilidade dos conselheiros e conseqüentemente amplia o envolvimento de todos. Contudo, não seria coerente afirmar que o CMAS de Maracanaú sempre teve suas comissões em pleno funcionamento.

Nas duas gestões em que pude participar do conselho percebi a fragilidade do trabalho das comissões. A própria comissão de inscrições tinha uma grande dificuldade em se reunir e analisar os processos, até que suas atividades foram suspensas, período que coincide com meu afastamento e cujos resultados somente tomei conhecimento após a leitura das atas e resoluções para análise e relato neste documento.

Outra resposta reforça o que afirma-se aqui e esclarece que as comissões têm um novo formato nesta nova gestão.

[...] existia já uma comissão no conselho, e tinha um grupo que participava dela, que não era bem fixo, mas tinha umas pessoas que sempre estavam e quando não tinha uma pegavam outro conselheiro, pra analisar, o processo anterior [...] mas não existia aquele grupo fixo, por exemplo hoje tem as comissões você já sabe qual a comissão você vai ficar, você vai participar daquela comissão, tem resolução tudo direitinho [...] (Entrevistado 8).

Dessa forma, a própria discussão e deliberação do conselho, ao discutir o regimento e modificar o formato das comissões vai ao encontro das falas desses entrevistados, reforçando sua importância e valorizando seu papel dentro do espaço de controle, inclusive influenciando diretamente na efetividade deste.

Um dos objetivos deste empreendimento acadêmico é analisar como se dá o controle social e a participação popular a partir do recorte da Resolução N° 16/2010, divulgada pelo CNAS em maio daquele ano. Para tal análise, na construção do roteiro de entrevistas acreditei ser necessário incluir questões que tratassem da sociedade civil, portanto, indaguei a todos sobre a importância da participação da sociedade civil nos espaços de controle social. Nesse sentido, apesar de manter ao longo de todo o percurso um olhar sobre as entidades, ampliei o questionamento, tratando também da participação dos usuários e dos trabalhadores e as respostas obtidas tem uma unanimidade em relação a importância dessa participação no sentido de que é por meio dela que se consolida o processo democrático de discussão e se realiza o controle social.

Tanto os representantes do governo, quanto os da sociedade civil, o gestor e as secretárias entrevistadas repetem este discurso, contudo alguns dão enfoque no sentido de que caso a participação da sociedade não existisse o controle não seria exercido, mas esse espaço de discussão técnica se tornaria desnecessário e as decisões seriam exclusivamente do poder público. Essas ideias aparecem nos discursos relatados abaixo:

Sem a participação da sociedade civil não teria... seria um conselho de governo, seria um, um, que não é conselho, como a experiência que a gente tem na segurança alimentar, que tem uma câmara intersetorial que é só participação de governo então não é conselho, não seria conselho seria outro órgão e não conselho, então acho que a importância, é dividir também a responsabilidade (Entrevistado 3).

Se não existir sociedade civil não tem porque ter conselho né, o conselho é exatamente essa instância democrática para que a sociedade civil e o governo negociem e deem direção à política pública, e se a sociedade civil não participa fica fragilizado, as necessidades que são da sociedade civil, dos trabalhadores, das entidades, dos usuários elas não vão ser propriamente tratadas da maneira como deveriam, fica a mesma coisa como se fosse só o gabinete e as coisas fossem decididas lá, não teria necessidade alguma de ter a instancia de participação (Entrevistado 8).

Outra fala traz esse mesmo discurso apresentado de forma mais clara, menos técnica, deixando claro que caso a participação da população, da sociedade civil, não se efetive as decisões serão tomadas de alguma maneira, e essa maneira será pelo poder público, já que este tem a obrigação de efetivar as políticas públicas. Na sua leitura da participação afirma que

é imprescindível que a sociedade participe, mas nós sabemos que no modelo atual que nós temos de participação democrática, que se diz democrática, nós sabemos que elas são muitas vezes de forma é...em alguns casos...um pouco afastada da sociedade, é levado a outros conceitos, a outras situações e acabam não tendo uma efetiva participação, mas se a população não participar nós temos que saber que se alguém não participa, alguém participa, quem...é..o público alvo daquela política não participa, alguém participou porque alguém tem que decidir, então se a sociedade civil não participa, se a sociedade como um todo não participa na construção dessa política, nas demandas, o poder público participa porque ele é obrigado! Como aquele mesmo que demandou essa necessidade de participação da sociedade, dentro de um processo legal, ele também ao final precisa de uma resolução, até pra não ter ineficiência da política pública, então ele mesmo acaba ditando se a população não participa. [...] mas a população ao longo dos anos vem de certa forma não considerando como importante essa participação e vem deixando de lado e isso é um grande problema, um grande risco, um grande perigo, nós voltarmos a ter situações onde os técnicos decidem, onde os gestores decidem e por si acabou, onde a população não demanda alguém demanda, onde a população não reclama alguém reclama, [...] a passividade dentro da política vai se tornando altamente corrosiva dentro da própria política e isso é muito ruim e perigoso, se nós não fizermos a população participar vou repetir novamente: se a população não decide o poder público decide (Entrevistado 1).



Apesar de ser perceptível uma unicidade nas falas, há algumas delas que merecem destaque pelas posições dos entrevistados e pela discussão que fazem a respeito dessa participação, como o relato abaixo:

é de fundamental importância, eu acho que sem essa participação o controle social ele não é efetivado, é necessário que exista essa participação da sociedade civil, mas é necessário que se veja como se dá essa participação, se ela é realmente é uma participação de fato ou se na verdade as pessoas só estão lá porque foram colocadas não sabem por que estão, então não há uma efetivação do controle social. Isso no aspecto de conselho, a participação no aspecto de conselho e trazendo para outras esferas de participação da sociedade, a gente vê que hoje, atualmente, infelizmente a participação está defasada, as pessoas participam, mas elas participam entre aspas, não há uma participação efetiva, elas estão em alguns ambientes, mas elas não sabem por que estão naquele ambiente, não só nos conselhos (Entrevistado 6).

Este entrevistado discute a efetivação do controle e para compreensão desse debate é preciso entender como o controle se efetiva. O mesmo entrevistado, com outras palavras vem repetindo o mesmo discurso, primeiro quando diz a frase já citada anteriormente: “se for feito como deve ser né” e depois quando diz que é necessário ver como se dá a participação para perceber se o controle se efetiva por meio dela.

A questão aí colocada toca no aspecto de que muitas vezes o representante da sociedade civil está participando por que foi indicado pela entidade da qual é sócia, ou escolhido em fórum de usuários, quando estes existem no município, ou apenas indicados pelos Cras onde são atendidos ou acompanhados, mas não está preparada para tal situação. Isso é muito comum no caso dos usuários que chegam aos conselhos despreparados para exercer a função.

Como é possível o controle social se efetivar se os membros indicados e nomeados não tem o conhecimento adequado para exercer seu papel? A capacitação é uma pauta constante nas discussões dos conselhos, quer no âmbito do município que no âmbito do estado, por onde tive uma breve passagem, mas mesmo assim ainda é possível perceber o quanto é necessário continuar capacitando os conselheiros, mais ainda no momento em que se inserem nos conselhos também os usuários da política.

Mas não é só o desconhecimento que impossibilita a efetivação do controle social no espaço dos conselhos. A questão político partidária, o descompromisso com o conselho e com a política pública, mas principalmente com a comunidade a quem o conselheiro deveria corresponder e partilhar o que observa e o que é deliberado nas reuniões, assembleias e conferências.

Esses pontos também são ressaltados nas falas de outros entrevistados.

eu acredito que...a sociedade civil tem que tá no meio pelo fato de ouvir os projetos, de saber qual o projeto que vai para Maracanaú, ou pra outro município, que o governo federal tá gastando no município. A sociedade civil tem que participar pra saber realmente como tá andando as coisas dentro do município, da assistência. [...] mas tem conselheiros que tá lá pela mídia, de dizer que tá ocupando... eu sou um conselheiro pra ter nome na mídia, porque na verdade conselheiros tem que ser aquele conselheiro que realmente veja como tá o município, eu não quero ser conselheiro só pra tá o meu nome lá como conselheiro e na hora de falar, de aprovar, de não aprovar se omitir (Entrevistado 2).

O controle social o próprio nome já diz, controle da sociedade também, então a sociedade civil ela tem que construir políticas junto com o governo, infelizmente muita gente que é sociedade civil acha que é sociedade civil de um lado e governo de outro, eu já não vejo assim, eu acho que tem que ser juntos, de mãos dadas e ser parceira, e a sociedade civil ela é que sabe o que precisa, ela é que sabe onde é que tá os gargalos da vida dela, então ela tem que construir juntos, eu acho que é primordial a participação (Entrevistado 7).

Essa fala também apresenta a parceria da sociedade civil com o governo, que é um discurso partilhado por outros entrevistados e que conflui com a questão da democracia apresentada nas palavras de outros entrevistados já citados. Contudo a fala a seguir incorpora todos os elementos tratados antes e outros que também foram discutidos em outras falas e em outros momentos, daí ser repetida aqui na sua íntegra.

Acho essencial (*a participação da sociedade civil nos espaços dos conselhos*)<sup>23</sup> no sentido de que a comunidade, a sociedade civil ela tem que participar, ela primeiro tem que compreender, a gente ainda tá convivendo com os resquícios da ditadura, onde o Estado dava uma ordem e as pessoas simplesmente obedeciam. Então depois da constituição de 88, com a municipalização das políticas, municipalização das questões inerentes a cada cidade, tem a

---

<sup>23</sup> O destaque nesta entrevista foi feito para oferecer maior compreensão à fala do entrevistado, já que este não inicia sua fala deixando claro o assunto abordado.

responsabilidade sobre a sua própria gestão, sua própria política, seu próprio recurso, essa questão até chegar na comunidade nas pessoas, essa troca de valores na cabeça das pessoas ela vai demorar acredito umas quatro gerações para as pessoas compreenderem que elas tem um papel importantíssimo, que tem um direito e um dever envolvido, e o dever de você compreender e se apropriar disso, então o papel dentro do conselho é fundamental, no entanto as pessoas, mesmo algumas lideranças comunitárias que estão nessa trajetória a não sei quantos anos, ainda não compreenderam o poder que a sociedade civil tem dentro de um conselho, e não é só um poder reivindicatório não, é um poder participativo mesmo, na hora em que se está deliberando sobre uma política, sobre um projeto, o que é que é bom pro município, se esse projeto vem de uma demanda de uma conferência municipal, de uma conferência estadual e colocar isso em pauta em uma reunião do conselho e lutar por isso e brigar por isso, você não vê muito, essas são pessoas assim que você conta nos dedos dentro dos conselhos e principalmente quando você retorna, a coisa do retorno que eu já falei, fica mais necessário quando você fala da sociedade civil, de você voltar pra sua rua, pro seu bairro, pra sua comunidade, e passar pras pessoas o que tá sendo discutido, como aquilo tá sendo deliberado, que encaminhamentos foram tirado para se tirar uma conclusão, porque muitas vezes a pessoa vai e representa a si própria ou a sua associação, entidade, enfim e aí quando ela volta pra reunião ela não tá levando a voz de centenas ou dezenas de pessoas, ela tá levando o que ela ou no máximo o que o diretor, o vice presidente da entidade que a pessoa representa acha, isso é a regra geral, nós temos poucas exceções, não que eu conheça todas as pessoas, mas você vê o reflexo disso dentro dos conselhos, a gente participa dos conselhos, eu participei do CMAS, mas participei de vários, da saúde do meio ambiente, do trabalho, da criança e do adolescente, a questão do conselheiro da sociedade civil então eu acho extremamente importante, mas ainda não tá sendo, esse papel ainda não tá sendo executado integralmente, eu acho que ainda fica muito sabe, o olhar do governo ainda prevalece, geralmente são os técnicos que estão lá, eles tem, por dever do próprio trabalho, um conhecimento que a sociedade civil não tem, e isso também é uma questão que de uma certa forma acaba envolvendo os conselheiros da sociedade civil, se a pessoa não tiver muita clareza do que é, se não tiver um mínimo de apropriação da legislação, muitas vezes ela bota, ou ela aprova uma determinada questão, determinado projeto, muitas vezes baseado nos conselheiros do poder público que tão lá, mesmo com todas as capacitações. No caso do conselho de assistência aqui de Maracanaú sempre teve esse cuidado, não importa quem tá na presidência, se é o governo ou se é a sociedade civil, capacitações é sempre perene, tá sempre acontecendo, justamente pra que todos os conselheiros fiquem no mesmo, tenham uma linha em comum de conhecimento de causa naquela área, mas se você for fazer um olhar assim mais próximo você vai perceber que realmente a sociedade civil ainda não participa em igual número que o poder público, repito: isso pode se dar porque o poder público tá lá porque tá no seu trabalho, mas mesmo a gente dando transporte, oferecendo o lanche, mesmo assim ainda não é atrativo suficiente pra sociedade civil estar lá de uma forma mais efetiva, efetiva que eu digo não é só a pessoa tá lá presente não, mas é compreendendo os debates, participando, dando a sua opinião, trazendo as opiniões de pessoas da comunidade, fazendo a representatividade de fato e de direito (Entrevistado 9).

Quando a fala desse entrevistado entra na questão da representatividade, ela se completa por outra (ou complementa uma outra) fala que responde a questão da participação, mas dessa vez tratando da participação popular, diferenciando da participação da sociedade civil, já que esta é representada por três segmentos: associações, usuários e trabalhadores, no caso da participação popular no espaço do CMAS é interesse desta pesquisa perceber como os conselheiros viam a participação dos representantes de entidades e dos usuários.

A participação popular que aqui se discute é entendida pelo Estado “como forma de expressão da vontade individual e coletiva da sociedade com o objetivo de contribuir com propostas de mudanças e de interferir nas tomadas de decisão do poder público”. (BRASIL, 2010, p. 29)

Nesse sentido a fala a seguir denota o mesmo pensamento da anterior no que diz respeito à representatividade desses segmentos, e mais uma vez todas as falas se voltam para a questão de como se dá essa participação.

Os usuários eles tem uma participação porque eles tem que ser usuários da política de assistência social, então a dificuldade é que eles tão representando o número de usuários, eles não vem como associação de usuários, eles vem como usuários representando os usuários, só que eles não conseguem dar esse retorno pra mais gente, então essa interlocução de ir até onde os usuários estão, se reunir com eles, tirar algum direcionamento e trazer pra cá e levar pra lá eu ainda não vi isso acontecer [...] então eu vejo assim que a participação popular é fundamental, mas ela ainda, ela sofre com as dificuldades porque as vezes o usuário ele tem as suas dificuldades de participação mesmo, naqueles dias agendados de reuniões ordinárias, nos dias agendados, [...] então essa institucionalidade as vezes faz com que as pessoas tenham dificuldade de participar, mas ela é fundamental porque se não trouxer pra cá as discussões ficam técnicas, puramente técnicas, a participação popular ela é quem deveria tá falando de forma mais apropriada daquilo que eles estão sentindo no atendimento do serviço, naquilo que o serviço está sendo ofertado, se realmente atende as necessidades deles, e o atendimento como é que deveria ser, sempre dialogando com o que a política tá, o que a política pública tá pregando, então eu vejo que é essencial, as entidades, eu vejo que elas são um pouco mais comprometidas as vezes, até com o próprio governo em algumas situações, não sei se é porque recebem convênios ou qual a ligação político partidária com o gestor maior do município, e as vezes elas podem estar[...]<sup>24</sup> (Entrevistado 8).

---

<sup>24</sup> Nesta fala o entrevistado não encerra seu pensamento, mas deixa a fala incompleta de forma a lançar uma dúvida sobre qual o seu real pensamento a respeito do assunto discutido.

A fala a seguir é de um membro do conselho que sempre foi muito polêmico em suas posturas. Ele próprio define sua participação como turbulenta, e sua trajetória no controle social vem sendo construída há bastante tempo, mas sua visão a respeito da participação popular é bastante pessimista, muito pelo seu próprio anseio de ver as soluções para as demandas da forma mais breve possível, e em se tratando de uma política que vai atuar sobre as questões sociais, as respostas, sejam elas positivas ou não, não serão adquiridas em um prazo curto de tempo. Entretanto, há um ponto de razão em sua fala sobre a participação popular no CMAS, que se relaciona com tantas outras aqui já descritas.

Pouquíssima ainda, pouquíssima ainda, porque as pessoas se desestimulam, pensam que vão para o conselho e as coisas vão acontecer da noite para o dia e quando chega não é assim, tem todo um processo, às vezes demora um ano ou dois, no segundo ano ainda você não conseguiu ver alguma coisa de realmente plausível para que ela se anime pra continuar, tem muitos usuários que vão pro conselho passam seis meses, oito meses e desaparecem, aí a gente ainda fica com essa questão de fazer com que as pessoas acreditem que a participação delas é importante dentro dos conselhos (Entrevistado 4).

Se é possível fazer uma relação com o desejo de um conselheiro usuário ou representante de entidade, de promover mudanças substantivas na qualidade de vida dos moradores de um território, mas que chegou ao conselho sem muito saber qual o seu papel, conforme já discutido aqui, é desestimulante ver que as soluções buscadas são lentas e que os resultados só se apresentarão a longo prazo. Como fazer então para manter esse representante assíduo e comprometido? Como estimulá-lo a continuar avançando na luta?

A cada encontro com os conselheiros era perceptível que uma fala se intercalava com a outra e que as respostas aos questionamentos feitos acabavam indo e voltando nas diferentes questões levantadas.

A representatividade é uma fala sempre presente, a efetividade e a participação são compreendidas como fundamentais para a realização do controle social, contudo, a cada momento percebo outros fatores que vem influenciar na efetividade do controle social por parte do CMAS de Maracanaú, e que acabam me motivando a continuar tentando compreender o

fenômeno da participação, porém as conclusões a que eram esperadas a se chegar nesse estudo ainda se encontram nubladas, já que as falas o tempo todo se complementam e se contrapõem, formando uma gangorra de pensamentos.

Se nos reportarmos à questão do controle tomando como recorte o momento da implementação dos parâmetros estabelecidos pelo CNAS por meio da Resolução N° 16/2010, pode-se ver que a questão não ficou tão clara para os conselheiros, ou pelo menos ela não se apresenta tão clara em suas falas. Há divergências de opiniões a respeito dos prazos para o cumprimento das determinações, consenso na questão de como se deu a divulgação e principalmente do entendimento das entidades socioassistenciais, ou que se apresentavam como tal, quando esses parâmetros começam a ser divulgados.

A princípio é preciso analisar a compreensão de cada um acerca dos parâmetros estabelecidos. Mais uma vez há uma diferenciação de compreensão que se denota pela posição que cada um ocupa no espaço institucional do CMAS, das relações que se formam, mas também o nível de envolvimento com o trabalho do conselheiro e ainda o próprio nível de conhecimento e instrução de cada um deles.

De todos os conselheiros, gestor e secretárias entrevistadas foi possível notar que quanto mais envolvido estão, quer seja com a política pública, com a gestão ou com o conselho, o nível de percepção e o desejo de se aprofundar no conhecimento é mais perceptível. Sendo assim passa-se à análise das falas a respeito do que eles pensam e compreendem a respeito da Resolução N° 16/2010.

Eu acho que é quase um mal necessário assim, porque, trazer mais critérios, tornar até de repente um pouco mais burocrático, eu acho que hoje é burocrático, mas eu acho que é necessário por conta do histórico de modelos de entidades, de a assistência como tem um histórico muito ligado à filantropia, as entidades filantrópicas, ao assistencialismo, então tinha entidade de todo jeito, que era tudo menos da assistência, aqui em Maracanaú era muito comum assim, antes de ter o Suas e até depois do Suas ainda ficou muito tempo creches tidas como entidades socioassistencial que não pode ser então até para as entidades entenderem isso e até hoje ainda não entendem mas só passou pelo menos a aceitar mesmo sem entender depois da normatização do CNAS, então é uma competência realmente do CNAS é o órgão, é o tipo da coisa que não dá pra vir de baixo deve vir de cima mesmo, pra que o conselho municipal se respalde que é uma orientação nacional que é uma normativa que não é uma decisão. Eu acho que é necessário mas tem que ter agilidade nos processos, um problema maiores é a questão da

demora desses processos, acho que falta ainda muita clareza por parte da sociedade civil, principalmente das entidades pequenas, de saber qual é a importância dessa inscrição, deste certificado, tem entidade que tem o certificado e não faz jus aos benefícios que ela traz, eu acho que precisa do jeito que normatizou, precisa haver a divulgação, uma maior mobilização, pra esclarecer a sociedade e a sociedade, principalmente às entidades [...] (Entrevistado 3).

Aqui ela discute a filantropia e proximidade da assistência com ela, e também a necessidade de sistematizar o processo de inscrição haja vista que antes dos parâmetros toda entidade ou associação solicitava a inscrição no CMAS mesmo que não prestasse nenhum serviço de assistência social, muitas delas com o tempo acabavam encerrando os trabalhos, mas não encerrando a documentação e mantendo suas inscrições por longos anos na perspectiva de conseguir um convênio para utilização de recursos públicos e reativar a associação.

A inscrição do CMAS é solicitada por diferentes órgãos para as entidades, a secretaria de saúde, para estabelecer os convênios; a secretaria de educação, as diferentes secretarias estaduais quando lançam os editais de subvenção, as empresas e fundações empresariais, bancos, enfim, institutos que financiam projetos de inclusão social, de educação inclusiva, de difusão da cultura. Sendo assim, a necessidade desse documento faz com que as entidades busquem suas inscrições e se manter vivas. Entretanto, a partir da divulgação da Resolução N° 16/2010 as entidades são orientadas a fazer suas inscrições nas suas próprias políticas públicas, naquelas com as quais suas ações tem proximidade, mas há um problema de desconhecimento por parte dos órgãos que continuam exigindo esses documentos e dessa maneira as entidades precisam adequar suas ações para que possam conseguir a inscrição.

Na fala a seguir essa questão é tratada, dentre outras, como, por exemplo, a dimensão do país e os impactos que podem ser observados em todos os municípios em relação à implantação desse processo, especialmente no que diz respeito a diminuição do número de entidades. Esse na verdade foi o aspecto inicial para começar a pensar essa pesquisa, e pelas falas de alguns dos entrevistados foi também o pensamento de alguns deles.

Além disso, toca na questão dos prazos estabelecidos para que se desse início aos processos em todo o país e que por não terem sido

amplamente divulgados precisaram ser alterados várias vezes. Sobre essas questões um entrevistado diz

eu acho que foi necessário essa modificação né, por que antes as entidades elas se inscreviam, e aí com a nova legislação, com a Loas que veio em 2011 que coloca quais são os tipos de entidades, que a Loas foi um fruto também, esse artigo da Loas foi um fruto da resolução 16, que vinha colocando que tipo de entidades era, por que antes era tudo mais desorganizado, quer dizer que eu não sei como está agora, agora o problema é, a resolução 16 foi posta, o nosso país é muito grande, e por mais que tenha tido tempo, mas não foi tempo suficiente para estar capacitando as pessoas que estão na ponta, pra tá efetivando, pra tá... as entidades...no caso de Maracanaú a gente fez reunião capacitação com as entidades sobre a resolução, mas em outros municípios, agora que eu *tou* trabalhando em C...eu verifico que as entidades elas não tem conhecimento da resolução 16, [...] mas eu acho que a resolução 16 veio como um aspecto positivo para a política, por que aí você tem definido o que é da assistência é da assistência, entidades que antes exerciam, que tinham com atividade fundamental outra política, elas eram inscritas no conselho de assistência como se fossem entidades socioassistenciais mas na verdade não eram, que era o que acontecia, entidades ligadas à saúde, à educação, só que o que acontece Socorro, a resolução veio, só que aí tem a questão da gente trabalhar com outras políticas, que eu esqueci da palavra, inter... interdisciplinaridade, por exemplo eu trabalho numa entidade lá em Fortaleza que é da saúde, que é o... aí eles me chamaram, lá [...] porque eles estavam precisando do certificado do CMAS de Fortaleza pra receber uma certa quantia ligada à política de saúde aí eles queriam que eu fizesse aquele projetinho das entidades aí eu expliquei que não precisavam, porque eles não eram, não desenvolviam nada da assistência social então eles não precisavam, só que o órgão que é da saúde não reconhece isso, ele precisa, a entidade de saúde precisa desse certificado, da assistência, aí o que foi que eu fiz então eu fiz o projeto e *tou* desenvolvendo o grupo de convivência com os idosos lá no sábado, então eles tem uma declaração de que eles tem um projeto na área da assistência social, então numa dimensão macro, [...] eles eram pra tá sabendo né (Entrevistado 6).

Ainda sobre os prazos, apesar de afirmarem das várias atividades que foram realizadas pelo conselho para dar início ao processo de revogação das inscrições anteriores e reinscrição sob os novos aspectos, os entrevistados questionam os prazos para realização desses processos, conforme o declarado na fala abaixo:

Tem um ponto positivo e um ponto negativo. Um ponto negativo é que apesar de ter sido uma resolução que passou um tempão pra ser implantada, quando ela, mas foi decidido lá no CNAS, mas quando chegou nos municípios, chegou dizendo que já era o último prazo, vocês tem que fazer isso agora e... a gente fez, fez nas carreiras nas pressas, apesar da gente ter feito várias...nós tivemos tempo ainda de fazer várias reuniões com as entidades, chamamos as entidades, conversamos com as entidades, fizemos capacitação dos



conselheiros para a resolução, fizemos essa capacitação, mas...e as entidades ao mesmo tempo não aceitavam tecnicamente aquilo que ela dizia, como é que ela tem que se comportar enquanto entidade, o que é que ela tem que fazer, qual o tipo de serviço, não ser entidade de fins religiosos, né, e ter acessibilidade e ter a questão da continuidade dos serviços, não ter discriminação com credo nem com raça e tem aí a questão do gênero, então pra isso a gente, nós tivemos alguma dificuldade, que ainda com certeza tem, e tem muitas entidades que por não entender, eles se assustaram, por não entenderem elas se afastaram, disseram que a gente estava muito rigorosos. (questionado se a questão política influenciou) Não, não porque na verdade a gente se blindou, nós enquanto conselheiros nós nos blindamos e a gente não deixou que isso viesse influenciar. As entidades que vieram com indicação política de prefeito, de vereador, de pessoas da política daqui de Maracanaú, elas não influenciaram, não influenciaram porque não tiveram como influenciar por conta disso, os conselheiros se fecharam, se uniram não agente via realmente fazer aquilo que está estipulado (Entrevistado 4).

O questionamento se reporta à segunda alteração da resolução, já que após um ano de sua divulgação ainda havia muitas dúvidas por parte dos conselheiros e muitos municípios ainda não haviam deflagrado o processo de implementação desses parâmetros, entretanto esse prazo foi estendido por mais um ano e mesmo assim a dificuldade de mobilizar as entidades ainda se apresentava.

Em abril de 2011 aconteceu em Manaus a reunião ampliada do CNAS, que discutiu esse processo e somente a partir dele é que se efetivam as ações em Maracanaú, apesar do trabalho da comissão ter começado bem antes. Para essa reunião ampliada os representantes escolhidos a participar foram ambos da sociedade civil. Esses membros foram incluídos dentre os entrevistados, e um deles fala sobre a reunião em seu relato, inclusive afirmando que no evento era muito claro que muitos dos presentes terem dúvidas e mesmo os membros do CNAS tiveram dificuldade em esclarecer essas dúvidas dos conselheiros presentes e a reafirmar a dificuldade de realização dos processos devido aos prazos.

Eu lembro bem que eu viajei acho que foi pra Brasília, Manaus, foi pra Manaus, pronto viajei pra Manaus e...e...a gente também, lá até as pessoas que tentavam capacitar até eles tinham dúvidas, na hora de explicar porque foi uma coisa nova mesmo que veio de goela abaixo e o prazo muito curto e o prazo foi tão curto e eles lá de Brasília, do governo federal, eles mesmos tiveram que alongar esses prazos três vezes, se não me engano foi isso (Entrevistado 7).

Sobre a divulgação, os prazos e o processo de implementação dos parâmetros estabelecidos pela Resolução N° 16, questioneei a todos como esse ocorreu no município e as respostas foram comuns no que diz respeito a importância e a divulgação, mas principalmente quanto ao prazo curto para sua implantação, reforçando a questão das dúvidas e da falta de interesse de grande parte das entidades em reconhecer e aceitar as mudanças que viriam com esse processo.

Especialmente sobre os prazos e a necessidade de capacitação essa fala deixa clara a angústia do CMAS de Maracanaú para conseguir sistematizar as ações e conseguir realizar a ação estabelecida. Em outro momento da entrevista, sem tocar ainda na questão dos parâmetros, um outro entrevistado declara sua angústia e crítica a esse processo no sentido de que não houve um cuidado por parte do CNAS em capacitar os conselhos em nível estadual e municipal, e que isso traria como resultado dificuldades para todos os conselhos, já que a resolução traz consigo a dúvida, como em tudo o que é novo, e a necessidade de unificação de uma sistemática de ação, para evitar que cada um fizesse de uma forma que não fosse o que realmente foi pensado e discutido pelo CNAS quando da aprovação da referida resolução. Para ele,

naquela época o conselho nacional, ao instituir tanto a resolução 109 quanto a 16 faltou muito com os municípios na questão de capacitação dos estados e dos municípios, deixando os municípios muito à revelia, muito solitários nessa construção. Nós tivemos vários momentos em Manaus e em outras conferências, quando o município foi parabenizado, na verdade o conselho foi parabenizado, mas foi porque nós tivemos a coragem primeiro de iniciar o processo de estudo e depois mesmo uma discussão e tudo era pautado numa discussão formalizada no conselho e fechado, quando havia dúvidas levava-se a plenária e fechava-se na plenária determinadas situações, porque nós não sabíamos como é que o conselho nacional havia deliberado, não sabíamos ao certo como eram as nomenclaturas, ou o que eles tinha colocado, mas nós tentamos, então houve grandes discussões, porque em si houve uma falha muito grande do conselho nacional, até hoje existe essas falhas ao instituir regras tão importantes e não fazer capacitação coerente junto aos municípios, causando muita injustiça com as entidades, como no caso nós escutamos de outros municípios e pode ter acontecido aqui também, até agora não houve nenhum pedido de revisão, ainda bem, com relação aos nossos pareceres desfavorável ou favorável, [...] mas eu entendo que com certeza devem ter tido muitos problemas outros municípios que não tiveram esse cuidado, porque alguns nós sabemos que começaram a aplicar de qualquer forma como bem entendiam e muitas vezes de forma errada, então nós tivemos sorte, cuidado, muito trabalho pra que acontecesse uma forma correta de aplicar aquilo, mas eu entendo que houve uma

falha muito grande e ainda há nesse acompanhamento (Entrevistado 1).

Segundo esse mesmo entrevistado quando o processo, seja ele qual for, tem início de maneira conturbada ocorrerão muitos conflitos posteriores e a capacitação poderia evitar esses conflitos, de maneira que a própria comissão pudesse conduzir suas ações sem intervenções externas e com tranquilidade para resolver quaisquer adversidades.

Em outro momento ele se refere à questão política, no sentido da política eleitoral e/ou partidária. Esse viés da participação e da política partidária estarem próximas uma da outra se apresenta em algumas falas reforça a ideia de que esta última pode influenciar nas ações.

[...] nós sabemos que temos casos assim onde a população é chamada a uma determinada participação, a uma determinada discussão. Não tem interesse, infelizmente é levado hoje a uma questão muito econômica, muito financeira, ou então mesma do desgaste político, que é confundida a política eleitoral, toda vida quando estamos falando com a população: “olha vamos participar de uma discussão, é importante você estar participando”, “há! é uma questão política” confunde-se política eleitoral com política pública, não deixando que política eleitoral seja importante nas decisões, mas nós estamos em outro momento (Entrevistado 1).

O discurso de que a participação é motivada ou desmotivada pela política eleitoral ainda é muito presente e naquele momento da gestão que se iniciava em 2011 ficou claro no discurso de que alguns membros da sociedade civil que se distanciaram quando teve início a discussão das medidas a serem tomadas em relação às inscrições de entidades. Essa afirmação do distanciamento é comum em algumas falas de diferentes entrevistados. Por vezes membros do conselho afirmaram não vir mais às reuniões se não estivessem presentes autoridades. Em uma dessas situações gerou-se um conflito entre dois representantes, pois um deles defendia o argumento de que os conselheiros são autoridades dentro do município dada a importância do seu papel.

Outra fala que se reporta a questão política no município faz uma leitura do quanto ela tem prejudicado os movimentos e a própria participação. Podendo-se ver a seguir:

[...] acho que a política partidária aqui é muito, deixa ver a palavra, muito maléfica, porque a política partidária aqui infelizmente amarra certos movimentos populares, é isso que eu vejo, os movimentos populares aqui quer se manifestar mas fulano que é do movimento tem um emprego acolá, o político tal dá outro emprego ali, então eu acho que a população não é tão atuante aqui (Entrevistado 7).

Essa postura reforça uma das reflexões feitas desde o início dessa empreitada acadêmica, já tratada aqui outras vezes, a respeito do receio que os membros da comissão tinham de que ocorresse alguma intervenção política nas decisões do colegiado em relação às inscrições das entidades. A fala a seguir trata exatamente dessa questão, mas tem um olhar sobre o resguardo que a comissão tem a partir do momento que a questão é trazida para a plenária. Em nenhum momento das discussões da comissão, durante minha participação, recorde-me de termos discutidos a questão da soberania da plenária, de maneira que acatando ela o parecer da comissão nenhum membro poderia ser acusado de estar dificultando o processo de qualquer entidade.

Diante da fala desse entrevistado é possível perceber que a discussão da comissão amadureceu a ponto de eles saberem, se apropriarem da responsabilidade pela análise do processo, mas que as decisões ao final e as consequências destas seriam compartilhadas por todos.

É um trabalho complicado dos conselheiros, muitas vezes eles ficam temerosos porque se as entidades antes tinham um viés de certa forma político pra conseguir alguma coisa, se tem um conselheiro que é daqui ou não sei que as vezes eles podem ser procurados, mas de qualquer forma existe uma plenária, e o conselheiro se sente mais tranquilo porque não é o nome dele é uma plenária o colegiado vigora, a comissão pode até dar um parecer, mas a plenária é quem decide. [...] assim o conselheiro que fica muito tenso com isso se alivia porque quer queira as questões políticas são muito fortes (Entrevistado 8).

Esse amadurecimento também surge na fala a seguir, que tem outra interpretação da questão política que gira em torno desse processo.

a gente sentiu uma certa resistência em relação as pessoas do poder legislativo, os vereadores e muitas lideranças de uma certa forma não nos auxiliaram nessa divulgação, num primeiro momento os vereadores resistiram, algumas lideranças comunitárias resistiram porque eles compreendiam que perderiam espaço junto a comunidade, porque no momento que eu não estou pegando no braço do eleitor e levando para a secretaria e pra levar lá pro

movimento de promoção social pra receber um remédio, uma prótese, seja lá o que for eu vou perder esse eleitor, sem ter uma compreensão do maior que é que essa pessoa é um cidadão, uma cidadã que tem direito de ir com as perninhas dele atrás do seu benefício a qual tem direito, não tem direito porque eu *to* levando, mas tem direito porque é um contribuinte dessa cidade então a gente teve...talvez seja esse um dos motivos pelo qual esse processo se deu de forma lenta, esse processo de divulgação, porque a implantação da Loas aqui é de 2005 né, quando começou era um processo sem volta, toda a secretaria foi reestruturada, a secretaria de assistência e cidadania pra isso, os técnicos foram trabalhados, capacitados pra isso, no entanto a resistência da própria comunidade que achava mais simples bater na porta de uma liderança comunitária levando uma receita dizendo que precisa de um determinado medicamento do que usar do seu poder de cidadão e ir atrás do seu benefício de uma forma, vamos dizer assim sem um atravessador, sem uma pessoa estar lhe prestando um favor, [...] (Entrevistado 9).

O discurso da defesa do direito do cidadão afastado se opõe ao da dependência do político e eleitoreiro, e esse argumento defendido por um conselheiro fortalece o da transparência das ações do conselho e se complementa com a afirmação unânime de que essa influência política não aconteceu em relação às decisões sobre as entidades e suas inscrições, apesar das afirmações daqueles três entrevistados em relação à política partidária.

Esse fato também chama atenção já que segundo as informações dadas por quase todos, não houve questionamento por parte das entidades descredenciadas quanto ao fato de perderem suas inscrições, nem recursos em relação aos processos ou ainda busca de orientações quanto ao processo de adequação das entidades ao novo modelo vigente.

As falas sobre os impactos se reportam a esse fato, à diminuição do quantitativo de entidades, e apresentam os impactos positivos, no sentido de que o conselho assumiu uma responsabilidade que já era sua, mas que não era exercida em sua plenitude, como também necessitou estudar e se aprofundar em questões da própria política de assistência social, das quais deveria ser conhecedor. Isso se denota nas falas abaixo.

eu percebi que junto com outras demandas de qualificação, a resolução contribuiu com esse processo de qualificação dos conselhos que eu acho que não só aqui em Maracanaú mas em muitos municípios, foi esse momento que foi, inclusive, que foi sendo mais chamado mais a responsabilidade, nesse sentido porque foi também o momento que explodiu o problema com o Cebas em nível nacional, então eu acho que de certa forma sacudiu o conselho como uma responsabilidade que já era dele mas que não era tão

cobrada e não era tida como de tanta importância e tanta relevância, e que consequências poderia trazer se não fosse uma inscrição observando os parâmetros os critérios e tudo mais, então acho que teve no geral, apesar de todas as dificuldades, de exigir ainda mais do conselho, mas acho que teve um impacto positivo sim (Entrevistado 3)

Teve o impacto da gente se preocupar com o número das entidades que ia reduzir, com certeza ia reduzir, tinha um número alto, é o impacto que eu consigo lembrar, lembro que o conselho se preocupou muito em ta estudando, que isso é algo positivo, de estar se apropriando da resolução que isso é muito positivo, de que realmente houve essa preocupação, quais os impactos dela, o que que o conselho teria que fazer, porque foi jogada né, é uma função do conselho né, porque é ele que inscreve, acho que é isso que eu consigo lembrar (Entrevistado 6).

[...] eu percebi assim que antes eles tinham uma relação de entidades enorme, eu não posso precisar, eu gosto de ser muito precisa, mas com certeza ela passava de cinquenta, eram mais que isso, até porque creche entrava então, com a adesão ao Suas, então creche já vai saindo automaticamente, a menos que a creche faça algum projeto, serviço de assistência para inscrever o serviço, o que eu percebo é que atualmente existem poucas entidades inscritas, esse levantamento do universo das entidades que existem pelo que eu posso ver do que tinha antes, era muito grande o universo e ele reduziu bastante, [...] (Entrevistado 8).

A imprecisão das informações sobre o quantitativo real de entidades é um dificultador na análise desse impacto inicial do processo. Cada entrevistado que falou em número de entidades citou um valor diferente, e nem a secretária atual do conselho, nem a anterior sabem precisar esse número. Essa informação se perdeu juntamente com outros documentos, conforme já citado anteriormente. Os relatos a seguir colocam as expressões dos entrevistados quanto ao número de entidades, e estão sendo apresentados porque entender-se ser necessário ilustrar essa imprecisão nas informações, já que destoam bastante umas das outras, indo de um número relativamente baixo para o porte do município (50) a um número bastante alto (330), antes da aplicação da Resolução N° 16/2010.

[...] eu não posso precisar, eu gosto de ser muito precisa, mas com certeza ela passava de cinquenta, eram mais que isso [...] (Entrevistado 8).

[...] Olha antes da resolução a gente tinha umas duzentas entidades, depois da resolução isso caiu muito muito mesmo [...] (Entrevistado 7).

[...], tinha um número alto [...] (Entrevistado 6).

[...] Como eu disse nós tínhamos aí 330 entidades que não pertenciam ao perfil. É um cálculo simples eram 330 entidades menos 30 que foram mantidas são 300 que ficaram de fora por quê? [...] (Entrevistado 1).

[...] teve uma época, que Maracanaú teve mais de cem entidades inscritas, [...] muitas fecharam, hoje acho que tem vinte e poucas, de cento e tantas, teve uma época que teve cento e oitenta e oito entidades eu acho, hoje tem vinte e poucas [...] (Entrevistado 3).

Diante de tal fato percebeu-se ser importante conseguir o dado real quanto à quantidade de entidades inscrita no CMAS de Maracanaú e foi obtido como informação da secretaria executiva do colegiado um total de 24 entidades. Destas, 13 mantém convênios com a Sasc para execução de ações de assistência social. Entretanto esse dado também pode sofrer alterações em um curto espaço de tempo, visto que a cada reunião podem ser incluídas novas inscrições ou ser excluídas algumas das que não se encontrem dentro dos parâmetros estabelecidos.

Partindo do dado acima e comparando-o com as informações dadas nas entrevistas, é visível que mesmo a comissão tendo se debruçado sobre a normativa vigente, realizado a análise dos documentos das entidades, levado para a plenária todas as informações e ter emitido pareceres favoráveis a algumas instituições e desfavoráveis a outras, sua percepção de como se encontra a rede privada composta por estas entidades atualmente sofre um lapso.

Apesar de todo o amadurecimento do grupo, que é provável ter acontecido a partir do momento em que foi necessário realizar todo o processo de discussão e estudo quanto as determinações do CNAS para as inscrições, há uma falha no que diz respeito a conhecer a rede socioassistencial, que pode ter como causa a não existência de um fórum permanente de entidades socioassistenciais que se reúna sistematicamente para fazer a discussão das suas demandas e necessidades. Essa falta de mobilização e de articulação da rede a torna invisível ainda que algumas dessas instituições mantenham vínculo com o governo por meio dos convênios, parte dela somente é percebida em seu próprio território ou não é percebida.

Retomando a questão a respeito da divulgação do processo deflagrado pelo município para inscrição das entidades, o que pode ser

observado é que apenas um dos nove entrevistados questiona essa divulgação, especialmente por não ter acompanhado esse processo. Ela afirma não poder relatar como se deu, nem analisar esse processo, mas todos os demais relatam ter promovido diversos fóruns, reuniões, visitas e seminários, entretanto não há registro desses eventos nas atas. Durante a análise documental o que se percebeu foram as várias atas em que foram discutidos os processos e emitidos os pareceres quanto as inscrições, conforme já tratado anteriormente, mas quase nenhuma faz referência ao que foi relatado pelos entrevistados.

Na verdade quando eu cheguei a gente viu que havia alguns processos pendentes, existia já uma comissão no conselho e tinha um grupo que participava dela, que não era bem fixo, mas tinha umas pessoas que sempre estavam e quando não tinha uma pegavam outro conselheiro, pra analisar. O processo anterior, eu não sei como é que foi, então quando eu cheguei eu não vi o processo de mobilização que o conselho fez, ele disse que fez, por que a gente tinha uma pendência de documentação aqui, então existiam processos que estavam esperando seus encaminhamentos, então quando eu cheguei disseram que já tinham feito a mobilização, que tinham feito vários eventos e eu não sei realmente a profundidade, qual foi o alcance dessa mobilização. Esse repasse da resolução, essa discussão sobre a resolução, se a questão foi discutida a partir mesmo do que tem que ser rede, o que é rede, como fortalecer os fóruns, eu não sei até que ponto eles conseguiram esse alcance, eu só sei que quando eu cheguei tinham processos para serem analisados, processos que já haviam sido analisados deferidos ou não e continuamente ao anterior analisar aqueles processos que vinham passar pra plenária, análise documental, visita quando o documento tá ok e depois vinha pra plenária [...] (Entrevistado 8).

Há ainda um dos entrevistados que não soube informar como esse processo se deu, alegando estar distante do CMAS de Maracanaú desde a mudança do colegiado. Entretanto este, apesar de sua trajetória de liderança comunitária e envolvimento nos movimentos sociais do município, naquela gestão do conselho não foi participativa e nem se comprometeu com o trabalho do conselho, faltando a muitas reuniões e principalmente as reuniões da comissão da qual fazia parte, qual seja, a comissão responsável pela análise dos processos de inscrição.

Quanto à divulgação, abaixo segue as falas dos entrevistados acerca dessa ação.

Ainda tá se dando, mas se deu de forma até tardia pelo próprio conselho, o conselho chamou, tentou fazer reuniões, encontros, teve dificuldade das entidades virem, teve uma época que Maracanaú



teve mais de cem entidades inscritas, que era creche, toda e qualquer associação comunitária se inscrevia no conselho como entidade de assistência social, e aí quando o conselho de 2010 começou a barrar, então as entidades se distanciaram, porque muitas delas o sentido era a inscrição, depois quando não podia mais se inscrever, e não houve esclarecimento do porque não podia, o próprio conselho não tinha perna pra capacitar essas entidades, então houve, causou um distanciamento, agora é que as entidades, estão, as que sobreviveram, porque muitas fecharam, [...] então acho que se deu muito pelo conselho, pelo próprio conselho, então o próprio conselho divulgou através disso, mandou cartas pras entidades convocando, porque tinha um prazo para organizar o cadastro, [...] (Entrevistado 3).

Diante de todas as declarações de que a divulgação foi realizada pela comissão para deflagrar o processo de cancelamento e reinscrição das entidades, é possível perceber divergências nos discursos no sentido de que essa divulgação não atingiu a contento aquilo que se propôs. Na fala anterior está claro que as entidades se distanciaram por desconhecer o processo, o como ele se daria. A orientação às lideranças sobre como preparar a documentação não foi eficaz já que “o conselho não tinha perna pra capacitar”, conforme dito acima pelo entrevistado 3, e isso é perceptível quando os membros da comissão divergem no quantitativo de entidades existentes anteriormente e no quantitativo que permaneceu depois de realizadas as ações. Para além da divergência no quantitativo, a comissão era pequena para o número de entidades inscritas, sejam elas cinquenta ou trezentas, a mobilização precisava atingir o maior número delas, mas se as próprias entidades não atendiam aos chamados, convites para reuniões e fóruns isso tornou-se um entrave para que o processo se realizasse.

O fato de o próprio conselho não ter sido qualificado, capacitado para tal ação também se apresenta como um dificultador, já que cada município tentou fazer da sua forma, sem a certeza se estava fazendo ou não o correto. Esse é um discurso recorrente em mais de uma das entrevistas, como nos relatos abaixo.

Eu lembro que o ministério e próprio conselho nacional, ele enviou para os conselhos de cada município a resolução, as datas, e ficava a cargo do conselho de tá divulgando isso em parceria com as secretarias no seu município, no caso em Maracanau a gente adotou isso, a gente fez mais de uma capacitação explicando o que era a resolução, os prazos, o que modificava e aí eu lembro que nesse momento eu lembro que por mais que a gente se esforçasse as entidades não responderam, todas as entidades inscritas no

conselho, eu não lembro o número mas era um numero bem significativo, mas elas não compareciam a esse momento, então elas não ficaram sabendo [...] (Entrevistado 6).

Pelo CNAS não foi muito bom. Não foi muito bom porque ele não desce pros estados, não desce pros municípios. Os municípios tem que se virar pra fazer isso, e quando o município, como eu já te disse antes, a gente fez algumas reuniões com entidades para mostrar o que era e as entidades simplesmente não aderiram, algumas, nós tínhamos quase 200 entidades em Maracanaú e fizemos uma reunião com quarenta lá na escola Maria Carmem, do clube da parceria já foi outra, foram vários momentos de divulgar, mas faltou a presença da União, do conselho nacional na verdade nos municípios para que realmente tivesse uma força, uma parceria entre conselho municipal, conselho estadual e conselho nacional, a gente fica muito distante, no município a gente fica muito distante, município de Maracanaú, de médio porte, a gente fica muito distante, imagine um município lá no interior do estado, como é que fica? (Entrevistado 4).

A análise que parte dos membros da comissão faz, ainda que defenda que a divulgação foi feita, é de que ela não surtiu o efeito desejado, planejado, especialmente porque muitas entidades se afastaram, porque não compreenderam as novas regras, porque não questionaram o cancelamento das suas inscrições e pela própria questão política. Todos esses destaques já foram ditos ao longo dessa análise e se repetiam a cada questão e a cada nova entrevista.

A gente tentou conversar com as associações, fizemos o seminário que não foi bem sucedido, por causa das falta desse povo dentro do seminário a gente... visitamos...nós visitamos as entidades, tentamos conversar, pra colocar essa resolução na cabeça desse povo eu lembro muito bem disso, foi horrível, foi osso! Tinha gente que dizia mas não mas não pode, mas era assim, mas tem agora que ser assim, não foi fácil. Até pra nós mesmo que já tem assento dentro do conselho e não foi fácil, pra gente que tem assento no conselho, pras associações, a gente sentou várias vezes, tivemos que colocar um grupo de estudos pra estudar esses parâmetros [...] (Entrevistado 7).

Por fim esse relato demonstra, mais uma vez, o amadurecimento de alguns membros da comissão, que tem a percepção do quanto é difícil propor essa mudança, ouvir das entidades seus questionamentos, mas mesmo assim, ela relata como foi a divulgação sem muita diferença do que já havia sido dito antes pelos demais membros.

O que a gente utilizou como divulgação, que isso é um dos pontos, o calcanhar de Aquiles, é fazer essa mudança, essas informações,

comunicar que uma mudança tão radical dessa ia acontecer, então a gente utilizou o que geralmente se utiliza nesses momentos, que são outros fóruns, a gente criou outros momentos, não só a conferência de assistência, nas demais conferências municipais a gente passava as informações, nós primeiramente chamamos os conselheiros pra capacitações, e essas capacitações eram ampliadas, foram criados os conselhos locais de cada regional aqui da cidade, esses conselhos locais tinham o papel de chamar a comunidade de determinado bairro ou região e levando de forma didática o que é que tava acontecendo e o que iria acontecer, [...] então eu acho que a gente usou os meios de comunicação oficiais da prefeitura, usamos jornaizinhos, panfletos, enfim esses momentos onde tinha a coletividade, em outros conselhos também e principalmente reunião né, nos polos ABC, reuniões com jovens e com crianças, adultos também, mas sempre onde tinha reunião dos pais e responsáveis pelas crianças onde era levada a questão dessas mudanças, mas oficialmente o que o conselho fez foi as capacitações, foi promover capacitações pra que as pessoas ficassem cientes da mudança e começassem a praticá-las, foi um parto tirar essa coisa do pedir, pedir pra primeira dama, pedir pra presidente do movimento de promoção social, aí até compreenderam que a assistência é um dever e um direito e que não precisam passar por intermediação nenhuma (Entrevistado 9).

## 7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A proposta deste empreendimento acadêmico foi proceder a uma avaliação do controle social da política de assistência social no município de Maracanaú. O estopim para essa discussão foi a divulgação da Resolução Nº 16/2010, que determinou os parâmetros para inscrição das entidades socioassistenciais nos conselhos de assistência social, com um enfoque sobre a participação popular.

Os pressupostos que delinearam esta pesquisa direcionavam a uma busca para compreender de que forma o controle era exercido e como a participação popular contribuía para sua efetividade, haja vista a observação de algumas situações ocorridas nas reuniões do conselho de assistência social daquele município, quando era conselheira, e que denotavam um estranhamento nas suas ações e sistemática de organização.

Esse estranhamento, aliado a outros questionamentos geraram as expectativas para uma análise que confirmasse que o controle social não se fazia de fato. Ao longo do processo de análise e avaliação, mantendo um distanciamento do objeto de estudo, foi possível conhecer do conselho.

Os documentos analisados mostraram aspectos que eram a mim desconhecidos, apesar de ter participado do colegiado por quase duas gestões. Ao mesmo tempo as entrevistas mostraram ser uma via profícua para a avaliação. A cada entrevista realizada novas perspectivas de análise surgiam, mas ao mesmo tempo novos embates internos também ocorriam, na medida em que as ideias iniciais não se sustentavam e a realidade se mostrava diversa daquilo que fora imaginado.

A leitura profunda dos documentos do Conselho Municipal de Assistência Social de Maracanaú, e as falas dos entrevistados denotaram a existência de um conselho que evoluiu, cresceu e amadureceu bastante em um período de um ano e meio, mas especialmente mostra que o exercício do controle social se faz por meio do conselho, não da forma ideal, da forma como “deve ser”, utilizando a fala dos entrevistados, mas um processo em construção, um exercício de efetivar esse controle aprendendo a efetivá-lo.

Ao final das análises pode-se concluir que realmente o CMAS de Maracanaú cresceu, evoluiu, amadureceu, como já dito antes e mesmo que em

alguns momentos os discursos de cada um dos entrevistados para esse empreendimento tenham se oposto, há neles um consenso no que diz respeito ao processo, à capacitação, à divulgação das ações e à participação.

Quanto à participação popular, ela tem acontecido, de maneira esporádica, com alguns membros mais comprometidos, outros menos, com a política pública, com a população que representam e com o senso de coletividade. São ensaios de uma participação que está sendo construída desde 1988 e que ainda enfrentará uma longa jornada até sua consolidação.

O processo deflagrado pelo CNAS, por meio da Resolução N° 16/2010, influenciou tanto o fortalecimento e o amadurecimento do CMAS de Maracanaú, quanto à participação popular. A necessidade de aplicar as determinações do CNAS fez com que o conselho se unisse em torno de um interesse em comum.

Há muito ainda a caminhar nesse conselho para o alcance do controle social de maneira mais ampla, mas os avanços são perceptíveis e há uma construção conjunta para que estes não parem. As informações dadas por um dos entrevistados dão um direcionamento de que há uma preparação para que eles continuem avançando nesse processo de amadurecimento e evolução.

Entender o controle social e o que motiva cada um, como cidadão, a buscar se inteirar da realidade do seu município, o desejo de participar efetivamente das discussões e construir políticas que atendam a demanda da população, colaborar com a gestão, nas três esferas de governo, ainda que se opondo a ela quando necessário, é também uma maneira de fortalecer a política, já que reforça o que está estabelecido em lei.

A Resolução N° 16/2010 trouxe consigo uma ampla temática para discussão, os impactos imaginados, alguns já podem ser percebidos, os resultados já se apresentam: os municípios inscrevem e acompanham as entidades, há um cadastro nacional de entidades, há um rigor para estabelecer os convênios, entidades que não executam prioritariamente ações de assistência social não podem mais se inscrever, contudo a resolução foi revogada em maio de 2014, quando foi divulgada pelo CNAS outra resolução, de N° 14/2014, de 15 de maio deste ano, que detalha e esclarece pontos escusos deixados anteriormente.

O processo amadureceu e frutificou, e como qualquer outro tema não se esgota em si, mas abre oportunidades para novos estudos, para análises conjuntas, para estabelecer nexos ou diferenças entre os processos em municípios de uma mesma região, nos estados e no âmbito da União, para a utilização de novas técnicas de pesquisa, abordagens ou metodologias que o contemplem.

## REFERÊNCIAS

- AGUILAR, Maria José; ANDER-EGG, Ezequiel. **Avaliação de serviços e programas sociais**. Petrópolis: Vozes, 1994.
- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. **Revista do serviço público**. Brasília, ano 51. Nº 4, 2000.
- BACELAR, Tânia. As políticas públicas no Brasil: heranças, tendências e desafios In: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos (et al.). **Políticas públicas e gestão local**: programa Interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003.
- BACELAR, Tânia. **Ensaio para o desenvolvimento brasileiro**, Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- BATTINI, Odária. Participação popular e eleições municipais: o papel dos conselhos municipais In: SILVA, Vini Rabassa da (org). **Conselhos municipais e poder local**. Pelotas: Educat, 1998.
- BECKER, Howard. **Uma teoria da ação coletiva**. Rio de Janeiro: Zahar, 1977.
- BERCOVICI, Gilberto. Vinte anos da Constituição Federal: avanços e desafios para as políticas públicas e o desenvolvimento nacional In: CARDOSO, José Celso Jr; SIQUEIRA, Carlos Henrique R. de (organizadores). **Diálogos para o desenvolvimento**, Brasília: Ipea, 2009.
- BOBBIO, Norberto. **Estado, governo, sociedade**: para uma teoria geral da política, trad. Marco Aurélio Nogueira. 16 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, reimpressão 2010.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº 145 de 15 de outubro de 2004**. Aprova a Política Nacional de Assistência Social. CNAS. Brasília: 2004.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº 16 de 5 de maio de 2010**. Define os parâmetros nacionais para a inscrição das entidades e organizações de assistência social, bem como dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais nos Conselhos de Assistência Social dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: 2010.
- BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução Nº 17, de 20 DE Junho de 2011**. Ratificar a equipe de referência definida pela Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS e Reconhecer as categorias profissionais de nível superior para atender as especificidades dos serviços socioassistenciais e das funções essenciais de gestão do Sistema Único de Assistência Social (Suas). CNAS. Brasília: 2011

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução N° 269, de 13 de dezembro de 2006**. Aprova a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS). Brasília: 2006.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil In: **Vade mecum do serviço social**. 2<sup>a</sup>. ed. Fortaleza: Premium, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Programa bolsa família: valores dos benefícios**. Disponível em <http://www.mds.gov.br/bolsafamilia/valores-dos-beneficios>. Acesso em: 15 de março de 2013.

CARVALHO, Alba Maria Pinho de. Transformações do Estado na América Latina em tempos de ajuste e resistências: governos de esquerda em busca de alternativas. In: CARLEIAL, Adelita Neto (org). **Projetos Nacionais e Conflitos na América Latina**. Fortaleza: UFC, Edições Uece, Unam, 2006.

CASTRO, Manuel Manrique. **História do serviço social na América Latina**. 12 ed. São Paulo, Cortez, 2011.

CEARÁ (Estado). Secretaria do Desenvolvimento Local e Regional. **Projeto de desenvolvimento urbano e gestão de recursos hídricos**. Disponível em [http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv\\_urbano/gerados/prourb.asp](http://conteudo.ceara.gov.br/content/aplicacao/sdlr/desenv_urbano/gerados/prourb.asp). Acesso em: 03 de fevereiro de 2013.

COELHO, Renato Saidel. Faces e interfaces da Política de Assistência Social na perspectiva das entidades de assistência social e o vínculo Suas In: **Caderno de textos VII Conferência Nacional de Assistência Social**. MDS/CNAS. Brasília: 2009.

COHEN, Ernesto e FRANCO, Rolando. **Avaliação de projetos sociais**. 2 ed. Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

COUTO, Berenice Rojas (et al). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3<sup>a</sup> edição revisada e atualizada, São Paulo: Cortez, 2012.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

GIBBS, Graham. **Análise de dados qualitativos**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

GIL, Antonio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

HOLANDA, Antônio Nilson C. **Avaliação de programas**. Fortaleza: ABC, 2006.

IAMAMOTO, Marilda e CARVALHO, Raul. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação teórico-metodológica**. 17 ed. São Paulo: Cortez, 2005.



LIMA, Eliomar de. Morre ex-deputado federal Alfredo Marques. **O Povo online**, disponível em: <http://blog.opovo.com.br/blogdoeliomar/morre-ex-deputado-federal-alfredo-marques>. Acesso em: 15 de março de 2013.

JACCOUD, Luciana. Política Pública e Oferta Privada: um desafio para a consolidação da Política Nacional de Assistência Social In STUCHI, Carolina Gabas (et al.). **Assistência Social e filantropia: cenários contemporâneos**, São Paulo: Veras Editora, 2012.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. Reflexão sobre a Sociedade Brasileira, o processo de Descentralização como Reordenamento Político Institucional e os Conselhos Municipais In SILVA, Vini Rabassa (org.) **Conselhos Municipais e Poder Local**. Pelotas: Educat. 1998.

LUDWIG, Antonio Carlos Will. **Fundamentos e prática de metodologia científica**. Petrópolis: Vozes, 2009.

MAIA, Marilene. Democratização e Conselhos Municipais In SILVA, Vini Rabassa da. **Conselhos municipais e poder local**. Pelotas: Educat. 1998.  
MARACANAÚ. Lei Nº 1849. **Dispõe sobre a organização da Política de Assistência Social no município de Maracanaú e dá outras providencias**. Governo Municipal de Maracanaú. Câmara Municipal. 2011.

MARACANAÚ. Lei Nº 477. **Cria o conselho municipal de assistência social e dá outras providencias**. Governo Municipal de Maracanaú. Câmara Municipal. Maracanaú. 1995  
MARACANAÚ. Lei Nº 628. **Altera e consolida os termos da Lei Municipal Nº 477/95**. Governo Municipal de Maracanaú. Câmara Municipal. Maracanaú. 1998.

MARACANAÚ. **Nossa História**. Disponível em <http://www.maracanau.ce.gov.br/maracanau>, acesso em 22 de julho de 2014.

MARTINS. Gilberto de Andrade. **Estudo de Caso: Uma estratégia de pesquisa**. 2ª edição, São Paulo: Atlas, 2008.

MARTINS, Aline de Carvalho. Conselhos de direitos: democracia e participação popular In SALES, Mione Apolpinário; MATOS, Maurílio Castro de e LEAL, Maria Cristina. **Política social, Família e Juventude: Uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004.

MINAYO, Maria Cecília de Sousa (org). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 32ª edição, Petrópolis: Vozes, 2012.

MINAYO, MCS; ASSIS, SG e SOUZA, ER. (org.) **Avaliação por triangulação de métodos**: abordagem de programas sociais. Rio de Janeiro, Fiocruz; 2005. 244 pp.

MOTA, Ana Elizabete; MARANHÃO, Cezar Henrique; SITCOVSKY, Marcelo. As tendências da política de Assistência Social, o Suas e a formação profissional In MOTA, Ana Elizabete (org.). **O Mito da Assistência Social: Ensaio sobre Estado, Política e Sociedade**. 4ª edição, São Paulo: Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos. **Terceiro setor e questão social: crítica ao padrão emergente de intervenção social**. 6ª. ed. São Paulo, Cortez, 2010.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lucia. **Estado, Classe e Movimento Social**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

OLIVEIRA, Maria Marly de Oliveira. **Como fazer pesquisa avaliativa**. 3ª ed. revista e ampliada, Petrópolis, Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Maria Marly. **Como fazer pesquisa qualitativa**. 3ª ed, Petrópolis: Vozes, 2010.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso. **O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever**. disponível em: <[http://bryannarayllane.blogspot.com.br/2013/04/o-trabalho-do-antropologo-olhar-ouvir\\_5398.html](http://bryannarayllane.blogspot.com.br/2013/04/o-trabalho-do-antropologo-olhar-ouvir_5398.html)>. Acesso em: 15 de março de 2013.

PAIVA, Wallace e MARTINS JÚNIOR. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2ª ed. São Paulo, Saraiva, 2010.

POCHMANN, Marcio. **Introdução** In: CARDOSO, José Celso Jr. **Brasil em desenvolvimento – 2010**. Estado, Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, IPEA, 2010

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil**. Disponível em: <<http://portal.controlesocialdesarandi.com.br/archives/12193>>. Acesso em: 05 de dezembro de 2011.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 2ª ed. São Paulo. Cortez, 2000.

RODRIGUES, Lea Carvalho. Propostas para uma Avaliação em Profundidade de Políticas Públicas Sociais In: **Revista avaliação de políticas públicas** (Aval). v. 1, n° 1 Jan/jun, 2008. Arte Escrita/MAPP/UFC. Fortaleza, CE.

SANTOS, Boaventura de Sousa. **O regresso do Estado**. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/opIniao/bss/152.php>>. Acesso em: 25 de abril de 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa & AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático In **Democratizar a Democracia: os Caminhos da Democracia Participativa**. Edição 865. Porto. Edições Afrontamento, 2003.

SCALIOTI, Osvaldo. **Maracanaú rememora história do prefeito Almir Dutra com o dia municipal da paz**. Disponível em <http://www.maracanau.ce.gov.br/noticias-secretaria-de-governo>, acesso em 15 de maio de 2013.

SCHNEIDER, Sergio; SCHIMITT, Cláudia Job. **O uso do método comparativo nas ciências sociais**. Cadernos de Sociologia, Porto Alegre, v.

9, p. 49-87, disponível em: <<http://www.ufrgs.br/pgdr/arquivos/373.pdf>>. Acesso em: 01 de novembro de 2012.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Pesquisa em Serviço Social: utopia e realidade**. 5ª edição, São Paulo: Cortez, 2013.

SILVA, Maria Ozanira Silva e (org.). **Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática**. São Paulo, Veras editora, 2008.

SOCIEDADE para o Bem Estar da Família (Sobef). **Histórico**. Disponível em: <<http://sobef.wordpress.com/Instituicao>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2013.

SOUZA, Rodriane de Oliveira. Participação e Controle Social In SALES, Mione Apolpinário; MATOS, Maurilio Castro de e LEAL, Maria Cristina. **Política social, Família e Juventude: Uma questão de direitos**. São Paulo: Cortez, 2004

STUCHI, Carolina Gabas. A concretização constitucional da assistência social e sua afirmação como direito e política pública in STUCHI, Carolina Gabas; PAULA, Renato F. dos e PAZ, Rosangela Dias Oliveira. **Assistência Social e Filantropia: cenários contemporâneos**, São Paulo: Veras Editora, 2012.

VASCONCELOS, Rejane Batista. **A política de assistência à criança e ao adolescente desenvolvida pela Fundação Estadual do Bem Estar do Menor do Ceará: passaporte para a cidadania ou dispositivo disciplinar?** 15 de dezembro de 2003, 287 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas e Sociedade). UECE, 2003.

YIN, Robert K. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. 3ª edição, Porto Alegre: Bookman, 2005.

**APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AO GESTOR**

1. Como entende o papel do conselheiro?
2. Como é sua participação no conselho?
3. Como se dá a sua relação enquanto gestora e os membros do conselho?
4. Qual a importância da participação da sociedade civil nos espaços de controle social?
5. Qual a sua opinião sobre os parâmetros estabelecidos pelo CNAS para inscrição das entidades socioassistenciais?
6. Como se deu o processo de divulgação desses parâmetros?
7. Qual a postura da comissão de inscrição e certificação a respeito das inscrições de entidades?
8. Você percebeu algum impacto sobre o CMAS após a implementação desses parâmetros?
9. Como você vê a participação popular no espaço do CMAS?

**APÊNDICE B - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA À  
SECRETÁRIA EXECUTIVA**

1. Como entende o papel do conselheiro?
2. Como é sua participação no conselho?
3. Como se dá a sua relação enquanto secretária executiva e os membros do conselho?
4. Qual a importância da participação da sociedade civil nos espaços de controle social?
5. Qual a sua opinião sobre os parâmetros estabelecidos pelo CNAS para inscrição das entidades socioassistenciais?
6. Como se deu o processo de divulgação desses parâmetros?
7. Qual a postura da comissão de inscrição e certificação a respeito das inscrições de entidades?
8. Você percebeu algum impacto sobre o CMAS após a implementação desses parâmetros?
9. Como você vê a participação popular no espaço do CMAS?

### **APÊNDICE C - ROTEIRO DE ENTREVISTA APLICADA AOS CONSELHEIROS**

1. Há quanto tempo você é conselheiro? Qual segmento representa?
2. Como entende o papel do conselheiro?
3. Como é sua participação no conselho?
4. Qual a importância da participação da sociedade civil nos espaços de controle social?
5. Participa de alguma comissão no CMAS? Qual?
6. Qual a sua opinião sobre os parâmetros estabelecidos pelo CNAS para inscrição das entidades socioassistenciais?
7. Como se deu o processo de divulgação desses parâmetros?
8. Qual a postura da comissão de inscrição e certificação a respeito das inscrições de entidades?
9. Você percebeu algum impacto sobre o CMAS após a implementação desses parâmetros?
10. Como você vê a participação popular no espaço do CMAS?

**ANEXO A - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

**TÍTULO DA PESQUISA:** A PARTICIPAÇÃO POPULAR COMO IDEÁRIO DE CONCREÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: UM OLHAR SOBRE O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MARACANAÚ.

**PESQUISADOR(A) RESPONSÁVEL:** MARIA DO SOCORRO LIMA MARTINS MATOS

Prezado(a) Sr(a),

Você está sendo convidado a participar desta pesquisa que pretende avaliar como se dá a participação popular no conselho de Assistência Social de Maracanaú. Ela tem relevância porque ao longo dos anos a participação popular tem sido vista por estudiosos e técnicos como relevante na efetivação e consolidação da política pública de assistência social, e tem envolvido instituições socioassistenciais e usuários dessa política.

1. **PARTICIPAÇÃO NA PESQUISA:** Sua participação será de caráter voluntário e os procedimentos serão esclarecidos abaixo: Você deverá responder as perguntas de uma entrevista semiestruturada, que consiste em uma técnica de investigação qualitativa, com diálogo contínuo, em que algumas perguntas são elaboradas previamente e outras poderão surgir a partir da necessidade de melhores esclarecimentos. Os dias e horários das entrevistas serão acordados entre a pesquisadora e os participantes, e todas as entrevistas serão registradas por meio de gravações de voz. A qualquer momento você poderá solicitar novos esclarecimentos e/ou se recusar a continuar participando do estudo e poderá retirar seu consentimento.

2. **CONFIDENCIALIDADE:** As informações desta pesquisa serão confidenciais, e serão divulgadas sob o formato de dissertação para conclusão do curso de Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas da Universidade Federal do Ceará (UFC), ou ainda em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o sigilo sobre sua participação.

Este termo será preenchido em duas vias, permanecendo uma com você e outra com a pesquisadora.

3. **CONCORDANCIA NA PARTICIPAÇÃO:**

Eu, \_\_\_\_\_, após a leitura (ou a escuta da leitura) deste documento e ter tido a oportunidade de conversar com o pesquisador responsável, para esclarecer todas as minhas dúvidas, acredito estar suficientemente informado, ficando claro para mim que minha participação é voluntária e que posso retirar este consentimento a qualquer momento sem penalidades. Estou ciente também dos objetivos da pesquisa, dos procedimentos aos quais serei submetido, da garantia de confidencialidade e esclarecimentos sempre que desejar. Diante do exposto expresse minha concordância de espontânea vontade em participar deste estudo.

Nome do voluntário	Data	Assinatura

4. **ESCLARECIMENTOS:** Em caso de dúvidas a respeito da pesquisa e dos métodos utilizados na mesma poderá procurar a qualquer momento o(a) pesquisador(a) responsável ou a instituição:

**Maria do Socorro Lima Martins Matos**

**Fone: (85) 87043381/99167143**

**email: msolimartins@hotmail. Com**

Endereço da instituição responsável pela pesquisa:

**Universidade Federal do Ceará**

**Mestrado em Avaliação de Políticas Públicas (Mapp)**

**Quadra da FACED - Prédio do NUPER**

**Campus do Benfica - Rua Marechal Deodoro, 750. CEP: 60.020-060**

**Fone: (85) 3366.7435 email: [mapp@ufc.br](mailto:mapp@ufc.br)**

5. **DECLARAÇÃO**

Declaro que obtive de forma apropriada e voluntária o Consentimento Livre e Esclarecido deste voluntário (ou de seu representante legal) para a participação neste estudo.

Nome da Pesquisadora	Data	Assinatura