



UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO – UFPE  
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS – CCSA  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL  
MESTRADO EM SERVIÇO SOCIAL

DARLANIA PINHEIRO LEANDRO

DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO E AO CONTROLE SOCIAL  
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NA REGIÃO DO ALTO SERTÃO PARAIBANO

RECIFE

2015

DARLANIA PINHEIRO LEANDRO

DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO E AO CONTROLE SOCIAL  
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NA REGIÃO DO ALTO SERTÃO PARAIBANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação do Professor Pós Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza como requisito para obtenção do título de Mestre.

RECIFE

2015

Catálogo na Fonte

Bibliotecária Ângela de Fátima Correia Simões, CRB4-773

L437d Leandro, Darlania Pinheiro

Desafios à participação e ao controle social nos Conselhos Municipais de Assistência Social na Região do Alto Sertão Paraibano / Darlania Pinheiro Leandro. - Recife: O Autor, 2015.

112 folhas : il. 30 cm.

Orientador: Prof. Pós-Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco. CCSA, 2015.

Inclui referências.

1. Participação social. 2. Controle social. 3. Democracia. 4. Assistência Social. I. Souza, Marco Antonio Mondaini de (Orientador). II. Título.

361 CDD (22.ed.)

UFPE (CSA 2015 – 010)

DARLANIA PINHEIRO LEANDRO

DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO E AO CONTROLE SOCIAL  
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NA REGIÃO DO ALTO SERTÃO PARAIBANO

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação do departamento de Serviço Social da Universidade Federal de Pernambuco, sob a orientação do Professor Pós Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza como requisito para obtenção do título de Mestre.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_.

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Pós Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza (Orientador)  
Universidade Federal do Pernambuco-UFPE

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Helena Lúcia Augusto Chaves (Examinadora Interna)  
Universidade Federal do Pernambuco-UFPE

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça (Examinadora Externa)  
Universidade Federal do Pernambuco-UFPE

*Dedico este trabalho a todos os usuários da política de Assistência Social, que por sua má condução, podem ter seus direitos violados.*

## **AGRADECIMENTOS**

Chegar a elencar neste momento de finalização de toda uma vida de estudos me deixa emotiva, pois, todos os aprendizados foram importantes, todas as pessoas essenciais, mas, tenho que agradecer a alguns que mais presente se mostraram.

Primeiramente aos meus pais, Dário (coleginha/painho) e Josefa (Zefinha/mainha), que na sua simplicidade de pouco estudo, muita afeição e carinho, me proporcionaram com muito sacrifício a oportunidade de sair de casa para desvendar o mundo aos dezoito anos, sendo filha única mulher, com o grande sonho de ser assistente social, e hoje com este mestrado mais uma etapa que se cumpre em minha vida acadêmica.

Aos meus irmãos Dairton e Edivan pelo incentivo nos meus estudos e muitas contribuições afetivas.

Ao meu esposo Francisco Alves Sobral Tavares, que na ajuda do dia a dia compreendeu a minha ausência para chegar ao mestrado, desde a primeira seleção que prestei um dia antes do nosso casamento (2010) até a seleção de 2012, foram seis seleções, por toda a sua compreensão e paciência, e pela distância durante dois longos anos, depois de mais de dez longas horas de idas e vindas de Cajazeiras à Recife semanalmente.

As amigas com quem dividi apartamento, pelas noites angustiantes, momentos de alegria e dias sufocados, principalmente a Roberta Menezes de Sousa, pessoa que estará sempre em meu coração, companheira para todas as horas, a Edna Melo, Patrícia e Suéllen.

Aos amigos de todas as horas, principalmente a Patrícia Karla Ferreira e Silva, que acompanhou todos os momentos, desde minha primeira seleção na UFPE (2010) – inclusive a “seleção secreta” (2012) – assim como os medos e sonhos.

À Alison Cleiton de Araújo pela motivação na busca do conhecimento e por acreditar na minha capacidade.

Aos meus queridos ex-alunos e ex-orientandos, que compreenderam minha ausência.

Aos colegas de trabalho, que me deram força nos momentos difíceis, que não foram poucos, principalmente a Jullymara Laís de Oliveira e Camilla Cavalcanti Rolim extensionistas do projeto Fortalece SUAS e hoje amigas.

À Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Cajazeiras, pela ajuda financeira para realização deste mestrado; por confiar em meu potencial.

Aos professores da Universidade Federal de Pernambuco que me acolheram e passaram seus ensinamentos com muita sapiência, em especial aos mais próximos Ângela Amaral, Valdilene Viana, Anita Aline, Ana Arcoverde, Ana Vieira e Julliane Peruzzo.

Ao meu querido e admirado orientador, Marco Antonio Mondaini de Souza, pela sabedoria, elegância, calma e paciência comigo, principalmente pelo acolhimento em orientar esta sertaneja sonhadora e perseverante. Sou imensamente grata. Sem você, jamais teria conseguido chegar a esta defesa.

Às Professoras Doutoras Helena Lúcia Augusto Chaves e Valéria Nepomuceno Teles de Mendonça, pela valiosíssima contribuição no momento da qualificação desta pesquisa e por ter aceitado participar de minha banca, obrigada.

Aos funcionários da UFPE pela recepção calorosa, especialmente a Ana Cláudia na secretaria do PPGSS.

Aos Conselheiros, que aceitaram participar da pesquisa, muito obrigada.

“A política é um fato social decorrente da convivência humana que faz parte da vida das pessoas, porque orienta sua vida, seus direitos e suas obrigações, estando intrinsecamente ligada ao homem brasileiro”. (SILVA, 2014, p. 29).

## RESUMO

A democracia participativa e o controle social no Brasil se fortaleceram e ampliaram após 2003, tornando-se alvo de interesse, debates e discussões, o que nos motivou a fazer esta pesquisa sobre a participação e o controle social nos conselhos municipais de assistência social na Região do Alto Sertão Paraibano, com o objetivo de analisar as contradições, os limites e as possibilidades dos processos de participação e das ações de controle social da representação da sociedade civil e do governo junto aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios, na Região do Alto Sertão Paraibano. Nossa pesquisa foi de tipo qualitativo, cujos sujeitos foram oito conselheiros representantes do governo e da sociedade civil. Como técnica de análise dos dados, optou-se pela análise de conteúdo. A estratégia de coleta de dados foi a entrevista, que nos subsidiou na verificação das formas de participação na região. Os principais destaques deste estudo foram a confirmação de que o controle social não funciona como deveria; que os espaços de democracia participativa, muitas vezes, são meras formalidades; que os documentos para registro das atividades não relatam os fatos tal como ocorrem; que os conselheiros apresentam dificuldades em realizar seus papéis, fato que se reflete diretamente na fragmentação da participação. Enfim, ainda persiste um forte ranço de clientelismo e assistencialismo na política de assistência social, que não se operacionaliza conforme preconiza a lei nos conselhos pesquisados do Alto Sertão da Paraíba.

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

## **ABSTRACT**

Participatory democracy and social control in Brazil strengthened and expanded after 2003, becoming the target of interest, debates and discussions, which motivated us to do this research on participation and social control in the municipal councils of social assistance in the Region the Alto Sertão<sup>1</sup> of Paraíba, in order to analyze the contradictions, the limits and possibilities of the processes of participation and social control actions of representation of civil society and government with Municipal Councils of Social Service (MCSA) of Cajazeiras and Cachoeira dos Índios in the region of Alto Sertão of Paraíba. Our research was qualitative, whose subjects were eight directors representatives of government and civil society. As the data analysis technique, we chose to content analysis. The data collection strategy was the interview that supported us in the verification of forms of participation in the region. The main highlights of this study were to confirm that social control does not work as it should; that participatory democracy spaces often are mere formalities; that the documents for registration of the activities do not report the facts as they occur; that counselors have difficulties in performing their roles, a fact that is directly reflected in the fragmentation of participation. Finally, there is still a strong rancid patronage and paternalism in social welfare policy, which is not operationalized as recommended by the law in the councils surveyed of the Alto Sertão of Paraíba.

**KEYWORDS:** Participation. Social control. Democracy. Social assistance councils.

## LISTA DE TABELAS

|                                                                                                                                                       |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabela 1 – População e índices sociais .....                                                                                                          | 72 |
| Tabela 2 – Representações dos entrevistados .....                                                                                                     | 78 |
| Tabela 3 – Tempo de participação nos CMAS .....                                                                                                       | 79 |
| Tabela 4 – Repasses do governo federal para assistência social – Cachoeira dos Índios (PB).....                                                       | 81 |
| Tabela 5 – Repasses informados ao Tribunal de Contas Estadual da Paraíba para despesa de assistência social em 2013 – Cachoeira dos Índios (PB) ..... | 83 |
| Tabela 6 – Repasses do governo federal para assistência social – Cajazeiras (PB).....                                                                 | 83 |
| Tabela 7 – Repasses informados ao Tribunal de Contas Estadual da Paraíba para despesa de assistência social em 2013 – Cajazeiras (PB).....            | 84 |

## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

**BIRD** – BANCO INTERAMERICANO DE DESENVOLVIMENTO

**BM** – BANCO MUNDIAL

**CAPS** – CENTRO DE ATENÇÃO PSICOSSOCIAL

**CCSA** – CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

**CEP** – COMITÊ DE ÉTICA E PESQUISA

**CF** – CONSTITUIÇÃO FEDERAL

**CFESS** – CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL

**CMAS** – CONSELHO MUNICIPAL ASSISTÊNCIA SOCIAL

**CNAS** – CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**CNS** – CONSELHO NACIONAL DE SAÚDE

**CRAES** – CENTRO DE REFERÊNCIA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

**CREAS** – CENTRO DE REFERÊNCIA ESPECIALIZADA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

**DSS** – DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

**FAFIC** – FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS DE CAJAZEIRAS

**FNAS** – FUNDO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**IBGE** – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

**IDH** – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

**IDHM** – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO MUNICIPAL

**IGD** – ÍNDICE DE GESTÃO DESCENTRALIZADO

**ILPI** – INSTITUIÇÃO DE LONGA PERMANÊNCIA PARA IDOSOS

**LA** – LIBERDADE ASSISTIDA

**LDO** – LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS

**LOAS** – LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

**LOS** – LEI ORGÂNICA DA SAÚDE

**MDS** – MINISTÉRIO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

**NEPA** – NÚCLEO DE EXTENSÃO E PESQUISA ACADÊMICA

**NOB** – NORMA OPERACIONAL BÁSICA

**ONGs** – ORGANIZAÇÕES NÃO GOVERNAMENTAIS

**PETI** – PROGRAMA DE ERRADICAÇÃO DO TRABALHO INFANTIL

**PIB** – PRODUTO INTERNO BRUTO

**PNAS** – POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**PPGSS** – PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

**PSB** – PROTEÇÃO SOCIAL BÁSICA

**PSC** – PRESTAÇÃO DE SERVIÇO A COMUNIDADE

**PSE** – PROTEÇÃO SOCIAL ESPECIAL

**PT** – PARTIDO DOS TRABALHADORES

**SPAIF** – SERVIÇO DE PROTEÇÃO E ATENÇÃO INTEGRAL A FAMÍLIA

**SUAS** – SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**TCLE** – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

**UFPE** – UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO

## SUMÁRIO

|                                                                                                                                                         |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| INTRODUÇÃO .....                                                                                                                                        | 14  |
| 1 O MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO E A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL.....                                                                   | 20  |
| 2 DEFINIÇÕES SOBRE CONTROLE, CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS. ....                                                                | 37  |
| 2.1 DESENHO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL.....                                                                                                              | 44  |
| 2.2 CENÁRIOS DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS ..                                                    | 50  |
| 2.3 SOBRE OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO MECANISMOS DE CONTROLE.....                                                                           | 53  |
| 2.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL.....                                                                               | 57  |
| 3 PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A CONCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DO ALTO SERTÃO PARAIBANO .....  | 77  |
| 0                                                                                                                                                       |     |
| 3.1 APRESENTANDO O ESPAÇO POPULACIONAL E POLÍTICO DA REGIÃO PESQUISADA.....                                                                             | 70  |
| 3.2 SOBRE A CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAJAZEIRAS E CACHOEIRA DOS ÍNDIOS E OS SUJEITOS ENTREVISTADOS ..... | 73  |
| 3.2.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa .....                                                                                                     | 76  |
| 3.2.2 Sobre a motivação para a participação e o controle social .....                                                                                   | 92  |
| 3.2.3 Sobre a Concepção de Controle Social dos entrevistados.....                                                                                       | 98  |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....                                                                                                                              | 110 |
| APÊNDICES                                                                                                                                               |     |

## INTRODUÇÃO

A democracia participativa no Brasil tem vivenciado momentos difíceis e importantes, esta entendida como o favorecimento ao processo de inserção da sociedade no campo da administração pública, implicando em contribuições diversas na sua cogestão. O principal marco de seu fortalecimento foi a legitimidade que está impressa na Constituição de 1988, através da obrigatoriedade da participação da sociedade.

A participação social é algo imprescindível às políticas públicas, pois, através desta – da manifestação dos interesses da sociedade – tornam-se horizontalizadas as decisões no âmbito da gestão pública, e quando esta participação não se efetiva determina implicações negativas – falta de fiscalização e controle – para os serviços públicos, visto que, quando não há participação e não se realiza o controle sobre a gestão pública, não há consolidação da democracia na gestão dos recursos e programas na instância governamental.

O processo de fortalecimento e ampliação dos espaços participativos no Brasil, essencialmente após 2003<sup>1</sup>, bem como a criação de novos conselhos de políticas públicas, além da realização de diversas conferências nacionais, têm se tornado palco de discussões e reflexões teóricas em diversos campos das ciências humanas e sociais, este tema nos chama atenção, devido à sua complexidade e pelo chamamento ao espaço público.

O interesse pelo tema de pesquisa surgiu da inquietação mediante observações sistemáticas dos problemas vivenciados na execução de um projeto de extensão do qual faço parte chamado Fortalece SUAS – o fortalecimento do controle social no Sistema Único de Assistência Social, desenvolvido pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras de Cajazeiras (FAFIC) –, levado a cabo entre os anos de 2009 e 2012 junto a 10 municípios do Alto Sertão paraibano e do Cariri cearense (Cajazeiras, Cachoeira dos

---

<sup>1</sup> Durante o governo Lula foram 70 conferências nacionais realizadas durante sua gestão – forma de participação direta da população onde foi discutida a condução das políticas públicas.

Índios, São João do Rio do Peixe, Nazarezinho, Sousa, Monte Horebe, Bonito de Santa Fé na Paraíba e Barro, Ipaumirim e Baixio no Ceará), locais onde oferecemos a capacitação para cerca de 300 pessoas, ou seja, uma média de 30 participantes por município.

Nesse momento, buscou-se fortalecer o controle social na área da política de assistência social através da capacitação de gestores, técnicos, lideranças comunitárias e conselheiros municipais de assistência social para a efetivação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) na região do Alto Sertão da Paraíba e Cariri cearense.

O referido projeto buscou contribuir para a socialização do conhecimento produzido na unidade de formação, sobretudo com ações que apontam para a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão, envolvendo 4 extensionistas bolsistas, 10 extensionistas voluntários e 4 professores responsáveis, todos do curso de Serviço Social. As ações do projeto aconteceram em três momentos nos municípios e a finalização ocorreu na cidade de Cajazeiras, através de um seminário que reuniu todos os municípios, somando uma carga horária por capacitação de 40h. Durante o período de execução foram dois seminários realizados, em 2010 e 2012, com a finalidade de reunir os participantes para discutir sobre as temáticas das capacitações e ampliar os conhecimentos através do debate, este projeto contou com apoio imprescindível da Controladoria Geral da União (CGU).

Esta experiência aconteceu devido à existência de um Núcleo de Pesquisa e Extensão Acadêmica (NEPA) da FAFIC, que todos os anos abre edital para seleção de projetos de pesquisa e extensão no qual tivemos a oportunidade de submeter o Fortalece SUAS por dois anos e prorrogar por mais seis meses. Acresça-se que as atividades circundavam o fortalecimento das ações de controle social no tocante à democratização da gestão pública, em especial a afirmação da assistência social como política social pública.

O desenrolar do projeto nos levou a evidenciar algumas dificuldades na sua operacionalização, essencialmente no que se refere à ínfima participação da sociedade civil nas capacitações e à falta de conhecimento sobre controle social na referida política pública por parte dos participantes, o que expressa a

tendência de presença majoritariamente de conselheiros da gestão pública e não da sociedade civil e usuários, como se esperava no objetivo central da proposta extensionista.

Enquanto docente em duas instituições de ensino superior na cidade de Cajazeiras e lecionando nos cursos de Serviço Social há mais de 5 (cinco) anos, experienciando o desenvolvimento de estágios na área da assistência social em diversos municípios da região como supervisora acadêmica, observando a precarização das políticas públicas, a falta de vontade política em operacionalizar conforme determina a Carta Constitucional de 1988, o forte traço clientelista, assistencialista e de favores presente no Nordeste brasileiro, veio-me o interesse em aprofundar meus conhecimentos junto ao curso de mestrado e busquei a Universidade Federal de Pernambuco (UFPE) com esta motivação, sabendo que neste programa há um profícuo debate em torno da política de assistência social. Este fato nos levou a sentir o interesse em pesquisar com mais afinco sobre o tema, motivo pelo qual decidi prestar seleção para o mestrado em Serviço Social.

O objetivo geral centrou-se em analisar as contradições e os limites dos processos de participação e controle social junto aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) de Cachoeira dos Índios e de Cajazeiras na Região do Alto Sertão Paraibano. Além disso, tivemos como objetivos específicos averiguar quais as conquistas no campo da participação e do controle social com a criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios na Região do Alto Sertão Paraibano e examinar os significados do tema participação e controle social junto aos conselheiros representantes da sociedade civil e governo daquele território.

É importante destacar que esta pesquisa teve grande pertinência teórica, por não haver ainda estudos sobre o tema na região, pelos desafios que se colocam em investigar uma realidade tão difícil e muitas vezes impenetrável e pela possibilidade que nos trouxe enquanto pesquisadora em investigar os conselhos de assistência social da região especificada, além de nos aproximar dos problemas vivenciados pelos conselheiros nos motivou a um acompanhamento mais efetivo destes espaços.

De início foi feita uma pesquisa bibliográfica para nos aproximarmos teoricamente do objeto de pesquisa, possibilitando um levantamento bibliográfico sobre o tema, o que nos auxiliou na construção de nossa proposta.

Constituiu-se de uma pesquisa qualitativa, já que este tipo de pesquisa “[...] trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes” (MINAYO 2009, p. 21). A escolha pela abordagem qualitativa deu-se por conta dos instrumentais de análise as entrevistas. O estudo teve um caráter qualitativo com utilização de análise de conteúdo das falas dos conselheiros através de entrevistas realizadas.

Os sujeitos da pesquisa foram os conselheiros acima de 18 anos, representantes da sociedade civil e do governo nos Conselhos de Assistência Social de Cajazeiras (PB) e Cachoeira dos Índios (PB). O número de conselheiros em cada entidade é de 12 (doze) e 8 (oito), respectivamente, pois quem determina é a legislação municipal; no caso, as Leis n. 1.112/96 – de Cajazeiras – e a n. 268/96 – de Cachoeira dos Índios.

Portanto, a intenção era entrevistar 50% (cinquenta por cento) do total de conselheiros, ou seja, a amostra foi intencional, pois *a priori* seriam entrevistados 3 (três) representantes da sociedade civil e 3 (três) do governo na cidade de Cajazeiras, bem como 2 (dois) representantes da sociedade civil e 2 (dois) representantes do governo em Cachoeira dos Índios, compondo um total de 10 (dez) entrevistados, sendo 6 (seis) em Cajazeiras e 4 (quatro) em Cachoeira dos Índios.

Contudo, em virtude da negação em participar por parte dos conselheiros que conseguimos contatar, a entrevista se realizou apenas com 8 pessoas, sendo 3 em Cachoeira dos Índios e 5 em Cajazeiras, sendo dois representantes de governo e um da sociedade civil na primeira cidade, contando com 3 representantes do governo e dois da sociedade civil em Cajazeiras.

É válido também ressaltar que quase todos os entrevistados possuem vínculos empregatícios com a gestão, um fato que nos chamou bastante atenção, pois apesar de se declararem sociedade civil, por representarem

entidades, o vínculo empregatício, seja por contrato ou estatutário, é um fato que pode ser avaliado como uma forma mais prática de “realizar o controle social”.

Os instrumentos de coleta foram entrevistas estruturadas realizadas no espaço de atuação profissional de cada conselheiro, uma vez que não houve reunião desde o momento em que entramos em contato com os presidentes em janeiro de 2013 para participar das reuniões e para que fizéssemos a observação participante e entrevista após aprovação do Comitê de Ética em 2014.

Foi empregada a técnica de entrevista (gravadas e depois transcritas) realizada pelo pesquisador, com perguntas fechadas e abertas. As entrevistas são os instrumentos mais usados nas pesquisas, “porque além de permitirem captar melhor o que os pesquisados sabem e pensam, permitem também ao pesquisador, observar a postura corporal, a tonalidade da voz, os silêncios etc.” (MARSIGLIA, 2007, p. 10).

Não tivemos acesso ao regimento interno das duas cidades, portanto, não foi possível a utilização deste documento de nossas análises, assim como o livro de atas.

Quanto ao procedimento de análise, utilizamos a técnica de análise de conteúdo, a qual versa sobre um:

[...] conjunto de técnicas de análise das comunicações visando obter por procedimentos sistemáticos e objetivos de descrição de conteúdos das mensagens indicadas (quantitativas ou não) que permitem a inferência de conhecimentos relativos às condições de produção/ recepção (variáveis inferiores) destas mensagens (BARDIN, 2010, p. 26).

Isto nos possibilitou a aproximação com as falas dos sujeitos pesquisados, bem como o alcance do foco central da pesquisa, que está em conceber como vem sendo delineado o tema participação e controle social junto aos representantes da sociedade civil e do governo da região do Alto Sertão Paraibano, mais especificamente dos municípios arrolados nesta pesquisa.

O presente estudo seguiu rigorosamente os aspectos que envolvem a

pesquisa com seres humanos, em consonância com a Resolução n. 466/2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS), que justifica a necessidade de assinatura do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE), com fins de os participantes obterem o conhecimento sobre os objetivos do estudo, sendo realizada somente após a aprovação do Comitê de Ética na Pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco, sob o parecer n. 606.290, de 10 de abril de 2014, conforme consta em anexo.

Para tanto, apresentaremos como este trabalho está estruturado e se distribui em três capítulos e considerações finais, sendo o capítulo um o momento onde trataremos de uma discussão sobre a seguridade social e a organização da política de assistência social no Brasil.

No capítulo dois trabalharemos mais especificamente os assuntos que dizem respeito ao conceito de controle, controle social e participação nas políticas públicas, bem como a questão da institucionalização da participação na gestão da assistência social.

Para construção do capítulo três serão expostos os resultados da pesquisa de campo realizada em 2014 através da discussão da participação e controle social, dentre eles, a discussão da concepção dos conselheiros atuantes nos conselhos Municipais de Assistência Social na Região do Alto Sertão Paraibano. Após os três capítulos serão apresentadas as considerações finais sobre o trabalho, seguidas de referências, apêndices e anexos.

## 1. O MODELO DE SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRO E A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL

O modelo de seguridade social brasileiro teve inspiração no plano Beveridge em que “os direitos têm caráter universal, destinado a todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de necessidade. O financiamento é proveniente dos impostos fiscais e a gestão é pública, estatal” (BOSCHETTI, 2009, p. 325). Mas, também teve inspiração no modelo Bismarckiano que “é considerado como um dos sistemas de seguros sociais, porque suas características assemelham-se às de seguros privados” (BOSCHETTI, 2009, p. 324).

Desta forma, sob a inspiração destes dois modelos, criou-se o modelo de seguridade social brasileiro, impresso na Constituição de 1988, sendo que em vários países temos esta maneira de difundir o bem-estar, utilizando-se ora da lógica universal, ora da lógica securitária, ficando assim dispostos como reflete Boschetti (2006 *apud* BOSCHETTI, 2009, p. 325):

No Brasil, os princípios do modelo bismarckiano predominam na previdência social, e os do modelo beveridgiano orientam o atual sistema público de saúde (com exceção do auxílio doença, tido como seguro saúde e regido pelas regras da previdência) e de assistência social, o que faz com que a seguridade social brasileira se situe entre o seguro e a assistência social.

“O princípio dessa lógica é garantir proteção, às vezes exclusivamente, e às vezes prioritariamente, ao trabalhador e à sua família” (BOSCHETTI, 2009, p. 326). Mas, em virtude do processo de exclusão inerente ao modelo do capital, o trabalhador que não se encontrar inserido no sistema produtivo terá dificuldades à efetivação destas seguranças.

Assim, encontramos um limite estrutural do modelo em que pesa a universalização do direito ao trabalho, sendo este um desafio nesta sociedade estruturalmente desigual.

É relevante evidenciar que as políticas sociais descritas tiveram e têm até os dias atuais dificuldades de concretização devido ao impasse ideológico do neoliberalismo que, segundo Soares (2009, p. 12) “faz parte de uma redefinição global do campo político-institucional de ‘reintegração social’”. Também este modelo é definido por Anderson (1995) como uma reinvenção as ideias liberais, que teve sua expansão nos anos 1970-1980 e 1990, em que se combateu o Estado Keynesiano<sup>2</sup> e ao *welfare state*<sup>3</sup> em vários países e, no caso brasileiro, não se consolidou em virtude do neoliberalismo imposto nos anos 1990. Sob a alegação de que:

[...] a forma neoliberal para sair da crise pode ser resumida em algumas proposições básicas: 1) um Estado forte para romper o poder dos sindicatos e controlar a moeda; 2) um Estado parco para os gastos sociais e regulamentações econômicas; 3) a busca da estabilidade monetária como meta suprema; 4) uma forte disciplina orçamentária, diga-se, contenção dos gastos sociais e restauração de uma taxa natural de desemprego; 5) uma reforma fiscal, diminuindo os impostos sobre os rendimentos mais altos; e 6) o desmonte dos direitos sociais, implicando a quebra da vinculação entre política social e esses direitos, que compunha o pacto político anterior (BOSCHETTI, 1999, p. 28).

Todas estas enumerações acima tiveram um impacto extremamente negativo sob a proposta do que viria a ser o *welfare state* brasileiro, impresso na Constituição Federal de 1988, tais implicações repercutiram decisivamente para os mais pobres “que passam a ser uma nova “categoria classificatória”, alvo de políticas focalizadas de assistência, mantendo sua condição de “pobre” por uma lógica coerente com o individualismo” (SOARES, 2009, p. 13) forte deste ajuste, onde o Estado passa a ser definido como figura ilustrativa – mínimo e o mercado máximo, em que há naturalmente os “ganhadores e

---

<sup>2</sup> “para Keynes [...] o Estado tem legitimidade para intervir por meio de um conjunto de medidas econômicas e sociais, tendo em vista gerar demanda efetiva [...] disponibilizar meios de pagamento e dar garantias ao investimento, inclusive contraindo déficit público [...] (BOSCHETTI, 1999, p. 28).

<sup>3</sup> Definido como Estado de bem-estar social e como o “surgimento e desenvolvimento, como um meio de compensar, por intermédio de políticas de cunho keynesiano, a insuficiência do mercado em adequar os níveis de oferta e demanda agregada, controlar politicamente as organizações de trabalhadores e capitalistas e estimular a mercantilização da força de trabalho segundo padrões industriais (fordistas), ao administrar alguns dos riscos inerentes a esse tipo de relação de trabalho e ao transferir ao Estado parte das responsabilidades pelos custos de reprodução da força de trabalho (MEDEIROS, 2001, p. 7).

perdedores, fortes e fracos, os que pertencem e os que ficam de fora” (SOARES, 2009, p. 13).

Para tanto, faz-se necessário entender primeiramente como se organiza a proteção aos brasileiros, em que “a seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade destinado a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988), em que cada uma destas áreas deve ser destinada uma parte orçamentária com fins de manter o equilíbrio e, assim, será definida a forma de destinação orçamentária, tal como define a Constituição em seu Art. 195 de que:

A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais respeitando a Emenda Constitucional nº 20, de 1998 (BRASIL, 1988).

Com as formas de financiamento da seguridade social estarão dispostas o que for estabelecido nas Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para cada área de gestão destas políticas públicas. Ao que foi posto pelo ajuste neoliberal, houve dificuldades de efetivação da lei no concernente ao financiamento.

Desta feita, os índices sociais comprovaram os destroços causados pelo ajuste, dos quais podemos referenciar Soares (2009, p. 46): “o estado lamentável da infraestrutura de saúde e o desabastecimento de água, fatores que podem converter – e na verdade converteu – uma epidemia do cólera própria das situações de extrema pobreza”.

A substituição do gasto público social, como base de uma Seguridade social universal, por formas de financiamento baseadas em fundos especiais com recursos externos, que mantém de forma precária programas sociais focalizados e emergenciais, têm provocado na América Latina o agravamento da exclusão de vastos setores sociais que não tem como pagar pelos servís básicos (SOARES, 2009, p. 72).

Assim, na área da assistência social, os rebatimentos foram no sentido da não consolidação de um Sistema de proteção social que estava previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, cujo interesse dessa consolidação era claro devido ao viés clientelista que esta política social carregou por séculos. Mas não foi suficiente a obrigatoriedade jurídica de que esta passasse a compor o tripé da seguridade que imediatamente a consolidaria, pois os desafios foram tensos, visto que quase duas décadas depois da publicação da LOAS é que tivemos de fato a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) após processos de disputas e interesses num longo debate impresso no âmbito da IV Conferência Nacional de Assistência Social em 2003.

Havendo assim o reconhecimento de que “o Estado é o garantidor do cumprimento dos direitos, responsável pela formulação das políticas públicas como expressão das relações de forças presentes no seu interior” (COUTO, 2010, p. 38). Onde caberá ao Estado:

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

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

*II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis.*

Parágrafo único. É facultado aos Estados e ao Distrito Federal vincular a programa de apoio à inclusão e promoção social até cinco décimos por cento de sua receita tributária líquida, vedada a aplicação desses recursos no pagamento de: I - despesas com pessoal e encargos sociais; II - serviço da dívida; III - qualquer outra despesa corrente não vinculada diretamente aos investimentos ou ações apoiadas (BRASIL, 1988, grifo nosso).

Sendo facultado, conforme o destaque acima o seu financiamento, seria quase que impossível de efetivarmos proteção social pública, visto que esta

receita não estava prevista nos orçamentos da União, estados e municípios. Também temos a descentralização das ações como diretrizes da assistência social, uma forma de dividir as atribuições para cada ente, inclusive como realce para as entidades beneficentes de assistência social, relegando também à sociedade funções que são estatais, como a manutenção da proteção social especial, tal como prevê hoje a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004) e que encontra entraves à sua execução.

Também o artigo 204 vem realçar as possibilidades de participação da população no planejamento das políticas e no controle, algo inovador e desafiante, que não aconteceu de maneira tão fluida como se previa, que foi o mote para ganhar força junto aos movimentos sociais e de trabalhadores da área por reivindicações em torno de um modelo de política pública de assistência social que ofertasse possibilidades de garantias sociais providas do Estado.

Como já lembramos, as dificuldades de consolidação de um sistema público e participativo de assistência social tiveram vários momentos históricos e estes vieram a desencadear com a criação e estruturação do Sistema Único de Assistência Social, em 2005, modelo já previsto na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, mas que só foi aprovado em 2005 com a Norma Operacional Básica (NOB/SUAS), publicada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), mas que tinha um longo caminho para ser estruturado e passar a ser normatizado em Lei, algo que só ocorreu com a Lei n. 12.435, de 6 de julho de 2011, que altera a LOAS.

As ações da assistência social, mesmo com a institucionalização da LOAS, eram fragmentadas, visto que a “primeira política Nacional de assistência social só foi aprovada em 1998 [e] apresentou-se insuficiente pelo paralelismo do Programa Comunidade Solidária<sup>4</sup> instituído pela medida provisória n. 830” (COUTO, 2010, p. 36).

---

<sup>4</sup> “Efetivamente o Programa Comunidade Solidária caracterizou-se por grande apelo simbólico, com ênfase em ações pontuais, focalizadas em “bolsões de pobreza”, direcionadas apenas aos indigentes, aos mais pobres entre os pobres” (COUTO, 2010, p. 36).

A Assistência Social tem no seu histórico um contexto de lutas para efetivação da cidadania, seu firmamento e financiamento como política social, que só conquistou essa denominação após a Constituição Federal de 1988, marco para cidadania no Brasil, compondo o tripé da seguridade social, juntamente com a Saúde e Previdência e, com o passar dos tempos, vem se ampliando e se solidificando como tal.

Muitas foram as dificuldades que a política de Assistência Social passou para atingir esse patamar, superando o caráter meramente assistencialista, caritativo e filantrópico que ainda está relacionado a essa política.

Também observamos que a Assistência Social é uma política que, através da articulação com as demais políticas públicas, tem ganhado destaque no combate à pobreza e no alcance de melhores condições sociais. Visto que:

[...] nos anos 1990, a somatória de perdas dos trabalhadores, que vão configurar um novo perfil para a questão social brasileira, particularmente pela via da vulnerabilização do trabalho, confronta-se com a erosão do sistema de garantias e proteções sociais e com a emergência de “modernas” e focalizadas práticas filantrópicas que descaracterizam direitos, despolitizam os conflitos sociais e desmontam a universalidade das políticas públicas (COUTO, 2010, 41).

A criação de um Sistema Único de Assistência Social (SUAS) propicia a promoção das ações socioassistenciais através da articulação com as demais políticas sociais que devem proporcionar o alcance a direitos sociais e ao enfrentamento da pobreza como define a Lei 12.435 de 2011 em seu:

Art. 6º A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominado *Sistema Único de Assistência Social (SUAS)*, com os seguintes objetivos:

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

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

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

IV - definir os níveis de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;

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

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

VII - afiançar a vigilância socioassistencial e a garantia de direitos.

§ 1º As ações ofertadas no âmbito do SUAS têm por objetivo a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice e, como base de organização, o território.

§ 2º O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta Lei.

§ 3º A instância coordenadora da Política Nacional de Assistência Social é o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (BRASIL, 2011, grifo nosso).

Como forma de normatizar e lançar uma alternativa para um novo direcionamento nas ações de assistência social no país, a PNAS (2004) atua “apoiada em um modelo de gestão compartilhada pautada no pacto federativo, no qual são detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão de atenções socioassistenciais” (COUTO, 2010, p. 38). Ela foi aprovada através da Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004, pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), instância de controle social da assistência social.

A partir de então, a Assistência Social no Brasil passou a ser reescrita, diante da atitude coletiva de profissionais da área, usuários, entidades e gestores que participaram da IV Conferência Nacional de Assistência Social, que votaram e deliberaram propostas voltadas para efetivação de um Sistema Único da Assistência Social (SUAS) e aprovadas em 2005 por meio da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS) n. 130, fundamentado na proteção social e na efetivação da cidadania, idealizando políticas de superação da pobreza com

foco na garantia de direitos. Objetivando a construção coletiva do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), assumindo o compromisso de materializar a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) junto ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS).

Visto que se fazia necessário, naquele momento, um novo posicionamento sobre as formas de proteção social efetiva presentes no Brasil, como maneira de tornar presente para população a cidadania, tratando-se de uma visão que abarcasse todos os que se encontravam marginalizados, tendo como referencial a visualização das diferenças desigualmente assistidas, entendendo a importância de exercer um trabalho territorialmente assistido<sup>5</sup> e que englobasse essa instituição que é base da sociedade – a família (matricialidade familiar)<sup>6</sup> –, como forma de enfrentar os problemas onde eles estão intrinsecamente presentes, sendo também a família o foco das políticas públicas modernas.

Na PNAS (2004) está determinado que, para realização do trabalho na Assistência Social, a partir da sua implantação, faz-se necessária a territorialização do espaço onde serão oferecidos os serviços para as famílias, para que possamos apreender a realidade social de maneira mais coesa e com nível de proximidade em que se visualizem os problemas junto à comunidade. Essa territorialização<sup>7</sup> é feita através do porte dos municípios, que variam de 20.000 habitantes, classificados como sendo de pequeno porte, até metrópoles com população acima de 900.000 habitantes. Realizando essa subdivisão para

---

<sup>5</sup> “Implica no tratamento da cidade e de seus territórios como base de organização do sistema de proteção social básica ou especial, próximo ao cidadão” (COUTO, 2010, p. 41).

<sup>6</sup> Deixando de ofertar suas ações de maneira isolada para os indivíduos, passando a proteger a família e, deixamos em destaque, que as famílias a, serem atendidas no âmbito da assistência social, são famílias nas suas múltiplas conexões, tais como ressalta Couto (2010, p. 54-55) “apesar das grandes transformações e seus impactos nos arranjos familiares contemporâneos, observa-se a permanência de velhos padrões e expectativas da família burguesa quanto ao seu funcionamento e desempenho de papéis paterno e materno, independente do lugar social que ocupam na estrutura das classes sociais”.

<sup>7</sup> “A dimensão territorial, como um dos eixos da política de Assistência Social representa um avanço potencialmente inovador, ainda mais porque incorpora uma noção ampliada de território para além da dimensão geográfica, concebendo-o como “espaço habitado”, fruto da interação entre homens, síntese de relações sociais” (COUTO, 2010, p. 51).

facilitar todo o processo de implantação do SUAS, sistema esse que visa a proteção a família e indivíduos, com fins de atingir os problemas ou vulnerabilidades sociais que afetam os segmentos tidos como mais vulneráveis, tais como: crianças, adolescentes, idosos, pessoas com deficiência, cujo objetivo consiste na diminuição de índices que prejudiquem o desenvolvimento integral destes, sendo alguns deles a gravidez na adolescência, trabalho infantil, evasão escolar, violências, uso de drogas, desemprego, entre outros.

Esta política também trata da luta pela efetivação de direitos constitucionalmente postos e, de acordo com o que preconiza a LOAS (1993) no seu art. 2º, a Assistência Social tem por objetivos, através das alterações da Lei n. 12.435/2011 (sic):

I - a proteção social, que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos, especialmente:

- a) a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;
- b) o amparo às crianças e aos adolescentes carentes;
- c) a promoção da integração ao mercado de trabalho;
- d) a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária; e
- e) a garantia de 1 (um) salário mínimo de benefício mensal à pessoa com deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover a própria manutenção ou de tê-la provida por sua família[...]<sup>8</sup>

Assim, os serviços ofertados no âmbito da assistência social se consolidam a partir dos níveis de proteção social, conforme estabelece o:

Art. 6º - A. A assistência social organiza-se pelos seguintes tipos de proteção:

I - proteção social básica: conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social que visa a prevenir situações de vulnerabilidade e risco social por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e do fortalecimento de vínculos familiares e comunitários;

---

<sup>8</sup> Benefício de Prestação Continuada (BPC)

II - proteção social especial: conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção de famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos (BRASIL, 1993).

Temos que evidenciar a importância destas mudanças da Lei para afirmação de uma política pública que deve fiscalizar e promover ações de proteção à população em diversas modalidades de proteção social, tais como explicita a norma abaixo.

Art. 6º - B. As proteções sociais básica e especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao Suas, respeitadas as especificidades de cada ação.

§ 1º A vinculação ao Suas é o reconhecimento pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome de que a entidade de assistência social integra a rede socioassistencial (BRASIL, 1993).

Também é válido ressaltar que o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) já chegou atrasado, no sentido da aplicação da LOAS, pois, se fizermos um breve retorno histórico, veremos que ele deveria ter sido criado em 1993 mas, somente em 2011 é que veio a tornar-se Lei, isso ainda com grandes desafios a serem superados em virtude de todo um processo de lutas e reivindicações por garantias sociais.

Art. 6º - C. As proteções sociais, básica e especial, serão ofertadas precipuamente no Centro de Referência de Assistência Social (Cras) e no Centro de Referência Especializado de Assistência Social (Creas), respectivamente, e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social de que trata o art. 3º desta Lei.

§ 1º O Cras é a unidade pública municipal, de base territorial, localizada em áreas com maiores índices de vulnerabilidade e risco social, destinada à articulação dos serviços socioassistenciais no seu território de abrangência e à prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais de proteção social básica às famílias.

§ 2º O Creas é a unidade pública de abrangência e gestão municipal, estadual ou regional, destinada à prestação de serviços a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, que demandam intervenções especializadas da proteção social especial.

§ 3º Os Cras e os Creas são unidades públicas estatais instituídas no âmbito do Suas, que possuem interface com as demais políticas públicas e articulam, coordenam e ofertam os serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social (BRASIL, 2011).

Os serviços oferecidos nestes espaços acima referidos se constituem essenciais, mas, como esta política foi planejada de maneira horizontal (união-município) não houve prévia divulgação dos serviços e planejamento das ações junto aos usuários e ainda existem dificuldades à sua concretização, com fins de que estes pudessem opinar diretamente sobre a forma como estes serviços fossem executados, mas, com a obrigatoriedade de que estes fossem implementados, visto que os repasses eram feitos à medida que os municípios cumprissem as normas (orientações técnicas), ocorrendo assim dificuldades de operacionalização das ações para que se consolidassem os vieses da assistência social de caráter público e gratuito para aqueles que dela necessitassem.

Sujeito a este desdobramento legal, somente em 2011, aconteceu, após forte mobilização de trabalhadores, usuários e muitas revisões, a aprovação das modificações da Lei Orgânica de Assistência Social que veio reforçar a ideia de política pública através da legalização do Sistema Único de Assistência Social, situação que não pelo reconhecimento jurídico se torna real, mas, com a força da Lei, temos evidenciado que há grande probabilidade de fortalecermos este sistema e assim dar garantias de operacionalização dos direitos e serviços.

Assim, outro grande desafio que se coloca é como operacionalizar estes programas previstos na LOAS (2011), tal como determina o:

Art. 24-A. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (Paif), que integra a proteção social básica e consiste na oferta de ações e serviços socioassistenciais de

prestação continuada, nos Cras, por meio do trabalho social com famílias em situação de vulnerabilidade social, com o objetivo de prevenir o rompimento dos vínculos familiares e a violência no âmbito de suas relações, garantindo o direito à convivência familiar e comunitária.

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paif.

Art. 24-B. Fica instituído o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (Paif), que integra a proteção social especial e consiste no apoio, orientação e acompanhamento a famílias e indivíduos em situação de ameaça ou violação de direitos, Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - articulando os serviços socioassistenciais com as diversas políticas públicas e com órgãos do sistema de garantia de direitos.

Parágrafo único. Regulamento definirá as diretrizes e os procedimentos do Paefi (BRASIL, 2011).

A Proteção Social Básica (PSB) “[...] tem como objetivos prevenir as situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento dos vínculos familiares e comunitários” (PNAS, 2004) e destina-se principalmente às populações desassistidas dos direitos sociais, vulnerabilizadas por intercorrências como o desemprego, violência, moradias precárias, pobreza, fragilização de vínculos afetivos familiares e comunitários, bem como discriminações por questões de etnia ou gênero. Visa a garantia de seguranças sociais, a saber: sobrevivência através do acesso ao rendimento/trabalho com a finalidade de gerar autonomia para as famílias e garantia da acolhida como uma maneira de facilitar o acesso aos direitos, políticas sociais e seguranças de convívio ou vivência familiar. Com foco na promoção familiar para elevação da autoestima das famílias vulneráveis.

Para efetivação da Proteção Social Básica (PSB) faz-se necessária a estruturação de programas, projetos e serviços voltados ao atendimento à família, entre os quais se destaca o Serviço de Proteção e Atenção Integral à Família (PAIF), que trabalha as potencialidades familiares, “[...] através do protagonismo de seus membros e da oferta de um conjunto de serviços locais que visam à convivência, a socialização e o acolhimento” (PNAS, 2004).

Os serviços e ações estão voltados para ampliação do acesso a benefícios como o Benefício de Prestação Continuada e Benefícios Eventuais

de acordo com o que estabelece a LOAS (1993), também no incentivo à profissionalização como uma alternativa de superação da pobreza extrema.

A unidade de referência para execução do SPAIF é o Centro de Referência da Assistência Social/CRAS, que se define como uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 família/ano (PNAS/2004).

A família é, de acordo com a Constituição Federal de 1988, art. 226 “[...] base da sociedade, tem especial proteção do Estado” (BRASIL, 1988), atingindo o que a Declaração dos Direitos Humanos preconiza como sendo “[...] núcleo natural e fundamental da sociedade”. Fundamentando-se assim que a família é o espaço de atuação de todos e de um só, pois no contexto familiar estão inseridos todos os problemas e soluções sociais (PNAS, 2004).

O CRAS, para tanto, constitui-se num importante instrumento de produção, sistematização e divulgação de indicadores sociais e urbanos de sua área de abrangência para conexão com outros territórios. Além disso, articula os serviços da Proteção Social Básica com as demais políticas públicas locais, a exemplo da saúde, educação, habitação, meio ambiente, buscando-se, desta feita, o atendimento integral necessário para a superação das situações identificadas, sendo para tanto um espaço essencial para efetivação da intersetorialidade das políticas sociais. Entre os serviços de Proteção Social Básica de assistência social se destacam: programas de inclusão produtiva e centros de formação e de educação para o trabalho para jovens e adultos, centros de convivência para idosos, atividades lúdicas para crianças e atividades socioeducativas para adolescentes.

Justificando que a assistência social só existe pelo fato das “[...] políticas sociais e econômicas (saúde, educação, previdência, habitação, trabalho e renda) que deveriam impedi-la de existir não funcionam a contento” (BRAVO MATOS, 2007, p. 28). Sendo a Assistência Social uma política que trabalha pela efetivação de outras políticas.

Ainda de acordo com a lei n. 12.435/2011, em seu Art. 6º, “A gestão das ações na área da assistência social fica organizada sob a forma de sistema

descentralizada e participativo, denominado Sistema Único de Assistência Social” (BRASIL, 2011) em todas as esferas de governo e também junto às entidades que tem atribuições de executar os serviços nas modalidades previstas na LOAS, bem como vem indicar que a política passará a integrar uma rede de serviços, benefícios e ações de caráter compartilhado entre as instituições destinadas a este fim. Também coloca o inciso V o desafio da consolidação de uma gestão do trabalho e da educação permanente dos trabalhadores, com interesse de primar pela qualidade dos serviços oferecidos. Para isso há o direcionamento das ações através da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos, bem como atualmente o fortalecimento das estratégias de capacitações permanentes.

Com base nesses preceitos Bravo (2007), estabelece que a Assistência Social deve desenvolver:

[...] um constante esforço de aproximação e de entrosamento com as demais políticas sociais e com a política econômica, na arena política, com vista à construção de projetos articulados de atenção às necessidades sociais (BRAVO, 2007, p. 38).

A proteção social, materializada pela LOAS, foi realizada tardiamente e pela via de políticas focalizadas, com programas sociais com traços compensatórios, como sinalizou Silva (2003, p. 238):

A pobreza certamente não será debelada tão-somente pelas políticas sociais, muito menos se estas são tópicas e de caráter emergencial, como tem sido no Brasil. A articulação das políticas econômicas com as políticas sociais é pressuposto fundamental para priorização da área social, não numa perspectiva de mera subordinação destas àquelas, mas como reconhecimento de que o desenvolvimento econômico não se faz sem desenvolvimento social e que não pode prescindir do progresso econômico.

Outras seriam as ações esperadas pela população, mas, medidas contencionistas foram tomadas sem haver de fato uma preocupação/compromisso com as mudanças em torno dos elevados índices de desigualdade social.

Assim, temos que:

[...] a desigualdade social, cujo verdadeiro nome é injustiça histórica e social. Releva, no entanto, constatar que com as políticas sociais do governo do PT a desigualdade diminuiu, pois segundo o IPEA os 10% mais pobres tiveram entre 2001-2011 um crescimento de renda acumulado de 91,2% enquanto a parte mais rica cresceu 16,6%. Mas esta diferença não atingiu a raiz do problema pois o que supera a desigualdade é uma infraestrutura social de saúde, escola, transporte, cultura e lazer que funcione e acessível a todos. Não é suficiente transferir renda; tem que criar oportunidades e oferecer serviços, coisa que não foi o foco principal no Ministério de Desenvolvimento Social. O “Atlas da Exclusão Social” de Márcio Poschmann (CORTEZ, 2004) nos mostra que há cerca de 60 milhões de famílias, das quais cinco mil famílias extensas detêm 45% da riqueza nacional. Democracia sem igualdade, que é seu pressuposto, é farsa e retórica (BOFF, 2014 [s.p.]).

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), que está de acordo com a NOB/SUAS (2005, p. 86) “[...] é um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”. De acordo Lopes (2006) “[...] é a materialização da agenda democrática”, o resultado de quatro décadas de lutas até a Assistência Social adquirir uma nova condição de política.

O SUAS está definido por um conjunto articulado de ações e serviços voltados para efetivação dos direitos distribuídos em benefícios, serviços, programas e projetos voltados para um público vulnerabilizado socialmente, marcados pela exclusão social e pobreza, bem como a populações mais específicas como quilombolas, negros, índios, ribeirinhos, idosos, deficientes, mulheres vítimas de violência, crianças vítimas de exploração sexual etc. (PNAS, 2004).

Para tanto, em 2005 foi aprovada a Norma Operacional Básica/NOB/SUAS, que detalhava as formas de execução do novo sistema que veio para normatizar essa implantação nos municípios da PNAS/2004, definindo as modalidades de atendimento e os níveis de proteção social como

básica; social especial de média complexidade e proteção social especial de alta complexidade.

Já a Proteção Social Especial (PSE) consiste na avaliação de que a exclusão social é bem mais complexa, uma vez que, além dos agravantes econômicos e sociais que perpassam a realidade das famílias brasileiras, indicando a violação de direitos, vários são os problemas/exclusões que determinadas famílias/pessoas passam.

A modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil (PNAS, 2004).

Para tanto, tais serviços são executados junto aos usuários em unidade pública estatal de referência, denominada de Centro de Referência Especializado da Assistência Social (CREAS).

Os serviços estão divididos em Proteção Social Especial de média e alta complexidade, onde o primeiro oferece atendimento às famílias e indivíduos com direitos violados, mas que não perderam o vínculo familiar e necessitam ser executados através de serviços especializados e melhor estruturados, dentre os quais estão: orientação e apoio sociofamiliar, plantão social, abordagem de rua, cuidados em domicílio especializados para pessoas com deficiência e medidas socioeducativas em meio aberto (Prestação de Serviços à Comunidade [PSC] e Liberdade Assistida [LA]).

Já o segundo garante a proteção integral e é direcionado às famílias/pessoas que estão sem referência familiar ou precisam sair no próprio núcleo. E estão divididos em:

Atendimento Integral Institucional, Casa Lar, Casa e Passagem, Albergue, Família Substituta, Família acolhedora, medidas socioeducativas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada) e trabalho protegido (BRASIL, 2004).

Embasados nesses pressupostos que primam pela extirpação das mazelas sociais, dentro das duas políticas de seguridade social, contribuindo para efetivação de direitos a partir da visualização que tivemos de que uma atuação intersetorial entre as políticas pode determinar mudanças significativas como detalharemos adiante, é importante que este trabalho intersetorial seja realizado através da formação de parcerias e redes sociais de proteção ao cidadão usuário.

Para situarmos o debate que se propõe este trabalho, a sessão a seguir irá discorrer sobre as concepções de controle social e participação, com fins de compreendermos os desafios postos à realidade pesquisada logo mais, na sessão final, que trará as concepções e vivências desta questão.

## **2. DEFINIÇÕES SOBRE CONTROLE, CONTROLE SOCIAL E PARTICIPAÇÃO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Constitui-se um desafio tentar conceituar alguns termos no âmbito das ciências sociais aplicadas, mas, para clarificar concepções, tivemos que buscar realizar uma densa leitura de artigos científicos que trataram do tema desta pesquisa, a propósito do controle social.

Foram vários os textos lidos, como os de Gonh, Avrtzer, Lumambo, Teixeira, entre outros que favoreceram a um aprofundamento teórico sobre participação, mas aqueles que mais tiveram significação foram os que escolhemos para construir esta revisão literária ou como alguns chamam – o estado da arte sobre controle social – que não poderiam deixar de se fazer presente em qualquer produção acadêmica, mas, longe disso, apenas iremos esboçar alguns conceitos essenciais ao entendimento de nossa discussão.

Temos por objetivo refletir sobre os aspectos conceituais no que tange ao tema controle social, visto que esta expressão pode ser utilizada para definir situações diversas, a exemplo daquelas que tratariam de controle do capital sobre o trabalho, conforme aponta Meszáros (1989, p. 26):

[...] a função do controle social foi alienada do corpo social e transferida para o capital, que adquiriu assim o poder de aglutinar os indivíduos num padrão hierárquico estrutural e funcional, segundo o critério de maior ou menor participação no controle da produção e da distribuição.

Esta definição está intimamente ligada à forma do capital como centro das relações cotidianas e como este possui capacidade de controlar através das formas massivas de exploração e expropriação da força de trabalho.

A definição do tema controle social está intimamente ligada ao termo controle, que expressa a ideia de poder algo que foi bem colocado nas discussões iniciais de Émile Durkeim nas Regras do Método Sociológico, mas, que não se reportou diretamente ao termo controle social e sim às formas de controlar relacionadas às contenções dos males causados pelo crime, onde

dialoga sobre o problema da ordem e integração social. Fato que podemos observar também nas discussões de Alvarez (2004, p. 169) em que “Durkheim se detém igualmente em fenômenos como o crime e a pena, que dizem respeito aos mecanismos empregados pela sociedade no momento em que alguém desobedece às normas sociais e ameaça a ordem social”.

Também percorrendo as apropriações teóricas de Alvarez (2004), temos definições sobre a expressão controle social:

Em autores como George Herbert Mead (1863-1931) e Edward Alsworth Ross (1866-1951) – que geralmente é indicado como o primeiro a utilizar a expressão em inglês para definir um campo específico de estudos (Lapierre, 1954; Chunn; Gavigan, 1988) –, o termo passa a ser utilizado para apreender sobretudo os *mecanismos de cooperação e de coesão voluntária da sociedade norte-americana* (Rothman, 1981). Ao invés de pensar a ordem social como regulada pelo Estado, os pioneiros do tema na Sociologia norte-americana estavam mais interessados em encontrar na própria sociedade as raízes da coesão social. O acento conservador desta perspectiva – e que também já estava presente nas ideias de Durkheim – torna-se evidente: desejava-se entender muito mais as raízes da ordem e da harmonia social do que as condições da transformação e da mudança social (Grifo nosso).

Esta definição de que a sociologia buscou para o termo teve inspiração nas ideias de Durkheim, mas não seguiu as mesmas orientações no decorrer das décadas e sim passou a problematizar a questão do controle como parte do papel do Estado e como forma de garantir a coesão social e, após a II Guerra Mundial esta expressão alcançou o palco de “resultado de práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes” (ALVAREZ, 2004, p. 170).

Dessa forma:

Deve-se ultrapassar uma visão por demais instrumentalista e funcionalista do controle social como uma misteriosa racionalidade voltada para a manutenção da ordem social e buscar, em contrapartida, formas mais multidimensionais de pensar o problema, capazes de dar conta dos complexos mecanismos que não propriamente controlam, mas sobretudo produzem comportamentos considerados adequados ou

inadequados com relação a determinadas normas e instituições sociais (ALVAREZ, 2004, p. 170).

Assim, há a lógica atribuída ao controle social como maneira intencional de garantir o consenso na sociedade a partir de orientações expressas pelos interesses do Estado, a partir da criação de mecanismos de controle, sejam eles: prisões, leis ou normas de conduta. Todos com fins de atingir objetivos determinados, como o poder ou a manutenção da ordem.

Visto que nossa pretensão é situar os principais autores que discutem sobre o termo controle social, também traremos o conceito apontado por Bobbio (1998, p. 293) o qual diz:

Por controle social se entende o conjunto de meios de intervenção, quer positivos quer negativos, acionados por cada sociedade ou grupo social a fim de induzir os próprios membros a se conformarem às normas que a caracterizam, de impedir e desestimular os comportamentos contrários às mencionadas normas, de restabelecer condições de conformação, também em relação a uma mudança do sistema normativo.

Desta feita, Bobbio (1998) afirma que o controle social tem a intenção de normatizar e intencionar a disciplina para com os membros da sociedade, sendo esta submetida às normas e regras impostas pelas próprias relações sociais estabelecidas.

Ao se referir ao termo controle social no “Dicionário de política” Bobbio (1998, p. 294) destaca:

O conceito de Controle social, embora indiretamente, está presente nas obras dos clássicos da filosofia política que abordaram os temas do Estado, do poder, do fundamento do direito de mandar, a partir da relação entre o agir individual e a história e o agir coletivo.

O conceito de Controle social, entendido como limitação do agir individual na sociedade, se encontra, por exemplo, na teoria do Estado de Hobbes. Segundo este autor, o fim do Estado é salvaguardar a paz, protegendo a vida dos indivíduos que a ele pertencem. O Estado se constitui quando os homens renunciam a fazer uso da força individual – segundo o estado

de natureza – que produz situações de anarquia, para se entregarem a um poder coletivo ao qual se reconhece o direito de impor as próprias ordens, recorrendo – nos casos extremos – também à força (BOBBIO, 1998, p. 294).

Esta definição entra em acordo com as que apontamos anteriormente de que o termo controle social refere-se a poder, logo, Bobbio (1998) define seu conceito já a partir da forma de controle social expressa pelas teorias norte-americanas de que o Estado tem papel fundamental no controle da sociedade, com fins de paz e harmonia, mesmo que sob algumas situações dependa do uso da força para manutenção da ordem.

Outra definição de controle social é de que

A expressão controle social tanto é empregada para designar o controle do Estado sobre a sociedade, quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado. E, mesmo nestas duas acepções, existem diferenças devido ao entendimento da função do Estado e da extensão do seu poder e/ou devido à forma como se concebe a sociedade civil (SILVA *et al*, 2007, p. 21).

Dessa forma, existe uma distinção entre o controle social, que tem interesses em manter a ordem, a lei, as normas e o controle social como formas de representação exercidas conforme aponta a citação a seguir, em que há dificuldades de se criar estratégias de controle em que são relacionadas horizontalmente, onde se imprime intenções socializadas de construção de interesses coletivos e não apenas de cumprimento de ordens de origem vertical.

A primeira forma de controle está relacionada aos mecanismos de representação destinados à manutenção da ordem. São exemplos desta modalidade as legislações restritivas, os tribunais, as políticas etc. Trata-se do controle exercido verticalmente, de cima para baixo, de forma centralizada e quase sempre autoritária. A segunda forma de controle social é mais sutil, porém avassaladora. E o controle, horizontalmente construído, ocorre como produto de uma socialização que naturaliza as desigualdades sociais e individuais, que justifica privilégios e que consente discriminações. São valores e crenças que conformam nossa formação sociocultural e política

por meio da educação, da cultura transmitida, da força da religião e da ideologia (CAMPOS, 2006, p. 104, *apud* MARTINS, 2009, p. 9).

O termo controle social destaca um ponto essencial e se refere a algo que está sendo direcionado por alguém ou por todos, o que, de acordo com Ross Edward *apud* Sousa (2008, p. 167), é definido como “[...] dominação social voluntária e planejada para cumprir determinada função na sociedade”. Sendo este termo também utilizado pela sociologia clássica como “[...] forma de participação da população na elaboração e fiscalização das políticas públicas”. A nossa discussão irá se guiar por esta segunda classificação, que remete ao discurso de uma forma específica de construção de um espaço público em que todos estarão dispostos a contribuir. Assim, para Raichelis (1998, p. 41) o controle social:

Significa acesso aos processos que informam as decisões no âmbito da sociedade política. Permite participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões, segundo critérios pactuados.

Contemporaneamente temos a definição de controle social posta pela Constituição de 1988, em seu artigo 204 de que ela “[...] permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e a arbitragem sobre os interesses em jogo [...]” (RAICHELIS, 1998, p. 41). Expondo assim que esta forma de controle ressalta diversas possibilidades, inclusive da abertura do Estado à gestão, destacando que acontece uma mudança de conceitos, tal como abordamos anteriormente, em que o Estado era aquele que situava o controle da sociedade através de suas formas punitivas, mas este novo paradigma vem exatamente trazer novas possibilidades, principalmente após a determinação de uma organização descentralizada das ações estatais, onde as políticas públicas sociais passam a ter possibilidade de concretização em virtude desta descentralização administrativa.

A definição de controle social que melhor define o que compreendemos é a descrita por Cendhec (2011, p. 22), ele afirma que o “eixo do controle cumpre funções sociais de monitoramento/vigilância e avaliação das políticas públicas [...] O controle social tem, portanto, a função estratégica de impulsionar o bom funcionamento dos outros eixos do sistema”. Assim, quando na redefinição do papel da sociedade junto às políticas públicas a constituição se referiu à estratégia de controle, podemos visualizar possibilidades de mudanças no ordenamento legal e também na forma da sociedade estar presente no campo da gestão pública.

Esta forma de controle social é diferente do controle institucional, visto que existem outras formas de controle definidas na Constituição brasileira (1988), tais como “plebiscitos, auditoria cidadã da dívida pública, audiências públicas, orçamento participativo e ação civil pública” (MARTINS, 2009, p. 9). Já os Orçamentos participativos (OPs), bem como o Tribunal de Contas da União (TCU), Tribunais de Contas Estaduais (TCE) e o Ministério Público (MP) que são canais de controles institucionais estabelecidos pela Constituição Federal e que possuem uma relação bastante próxima com os conselhos de direitos exercendo o controle social.

[...] são instâncias de participação e de deliberação acerca de investimentos públicos, em que a sociedade e governo compartilham decisões acerca de parte ou toda a previsão de receita e/ou de despesas do governo, ou seja, do orçamento público (CUNHA, 2007, p.136).

A definição sobre o financiamento das políticas públicas pós 1988 veio corroborar a assertiva de que o modelo descentralizado e participativo só terá como operacionalizar-se com esta abertura democrática.

Também é fato que:

[...] o efetivo exercício do controle social é realizado a partir de três atividades básicas:

- monitoramento (vigilância social) permanente das políticas públicas, no sentido de acompanhar o seu funcionamento e

avaliar resultados e impactos de serviços, programas e projetos;

- reivindicação para o bom funcionamento do sistema, cobrando das instituições que cumpram efetivamente o papel [...];
- proposição de novas ações, projetos, programas e serviços, levando em consideração as reais demandas [...] (CENDHEC, 2011, p. 23).

Assim, o controle social será exercido à medida que a participação da população tornar-se favorável, através dos espaços já citados anteriormente, tais como conselhos, fóruns, audiências públicas e conferências no âmbito das políticas públicas. Desta forma:

[...] o entendimento de controle social tem duas dimensões básicas. A primeira corresponde a *accountability*<sup>9</sup>, a prestação de contas conforme parâmetros estabelecidos socialmente em espaços públicos próprios. A segunda, decorrente da primeira, consiste na responsabilização dos agentes políticos pelos atos praticados em nome da sociedade, conforme procedimentos estabelecidos nas leis e padrões éticos vigentes (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

Para tanto, este processo de controle como forma participativa traz possibilidades concretas de que haja o respeito a princípios de soberania popular, bem como afirma o alcance de direitos a partir de reivindicações diretas da sociedade no campo dos espaços de controle democrático.

Como afirma Ingraio (1980, p. 146 *apud* Teixeira, 2002, p. 39) “trata-se de reconhecer um aspecto essencial da democracia de nosso tempo, não só no uso da lei, mas no controle de sua aplicação, e de definir as formas possíveis de utilização democrática desse controle”.

Como forma de compreendermos melhor estas formas de participação é válido situar o debate em torno das formas participativas de exercício do controle social através da participação, o que detalharemos nos item a seguir, com seus conceitos e modelos.

---

<sup>9</sup> O Conceito de *accountability* tem sido empregado por cientistas políticos para reportar à qualidade dos novos regimes democráticos na América Latina (WAMPLER, 2005, p. 35).

Antes de iniciarmos o tópico seguinte que irá pontuar sobre a participação nas esferas públicas no contexto brasileiro, relevante se faz discutirmos o conceito de esfera pública, sendo esta o espaço por excelência da participação, a qual “seriam estruturas mistas, em que se verifica a presença da sociedade civil, mas de modo vinculado ao Estado, por sua criação, composição e manutenção ou estruturas comunicacionais generalizadas, como a mídia” (TEIXEIRA, 2002, p. 47). A compreensão deste conceito nos coloca a reflexão destas possibilidades democráticas soberanas a partir do momento em que o Estado, pela lógica da democracia participativa, oportuniza discussões sobre a gestão pública nestes espaços onde estará presente a sociedade civil.

## 2.1 DESENHO DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL

Ao tratar da participação do Brasil temos que entender que esta se define como oportunidade de discussões políticas, através do engajamento nos partidos e no campo da representação na gestão pública, como também dos movimentos sociais que iniciaram experiências participativas.

[...] numa pluralidade de sujeitos políticos (Organizações Não-Governamentais –ONGs, movimentos sociais, sindicatos etc), foram os setores progressistas da igreja Católica, por meio das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), grupos ligados às milhares de paróquias católicas espalhadas por todo o país - , que conferiram a esse movimento unidade e força política. Durante as décadas de 1970 e de 1980, as CEBs constituíram uma tentativa de criar vínculos, bem como fortalecer a autonomia e a organização de grupos e setores populares. As CEBs tornaram-se conhecidas por sua abordagem pedagógica que enfatizavam a participação, a comunidade e ideais igualitárias. Estima-se que no início dos anos 80 existiam no Brasil cerca de 80 mil comunidades, reunindo aproximadamente dois milhões de pessoas (VIOLA e MAINWARING, 1987 *apud* CICONELLO, 2009, p. 606).

Também é fato que neste período houve algumas conquistas sociais em virtude do anseio da população por instalação de regimes democráticos e

participativos, conforme se intencionou através das propostas que foram colocadas na Constituição de 1988, tais como os Conselhos de políticas públicas, a qual estabelece que as formas de organização de entidades representativas deveriam se basear na participação da população através do que determina o artigo 1º “o poder vem do povo e que este poder é exercido de forma direta ou indireta”.

Quando descreve que seja de forma direta, em que o Estado antecipa que a população participará das decisões no âmbito da gestão pública através dos Conselhos Municipais de políticas públicas e de forma indireta através do voto, onde elegemos nossos representantes. Assim:

a [...] democracia participativa funda-se em critérios e valores ideopolíticos distintos da democracia representativa. Nessa modalidade de representação política, o indivíduo atomizado constitui-se no seu fundamento e objetivo. O cidadão é dotado de um conjunto de direitos civis, políticos e sociais. Em tese, é dotado de autoridade para realizar escolhas e eleger governantes. Todavia, na prática, o experimento democrático representativo estimula e cultiva o afastamento do cidadão comum das arenas que tratam do negócio público (CAMPOS, 2009, p. 19).

Tratar do tema participação envolve revisar sua construção histórica, que, conforme denomina Gohn (2011, p. 25) “[...] a principal função da participação deve ser o caráter educativo que exerce sobre as pessoas”, mas para que este processo ocorra é necessário que haja abertura à participação, que esta seja democrática e real, não apenas formal:

[...] o conceito de participação não é encontrado de maneira isolada, mas sim articulado a duas outras categorias de análise: lutas e movimentos sociais. A análise dos movimentos sociais, sob o prisma do marxismo, refere-se a processos de lutas sociais voltadas para a transformação das condições existentes na realidade social, de carências econômicas e/ou opressão sociopolítica e cultural (GOHN, 2011, p. 27).

Na democracia participativa, os cidadãos organizados constituem-se de fonte de poder; são autônomos e capazes de manifestar seus interesses (CAMPOS, 2009, p. 19).

Um estado democrático social é a forma política de Estado mais equilibrada e justa do que o Estado Liberal. Supõe a existência de uma cidadania mais envolvida e participativa, e de um quadro de servidores públicos mais eficiente e democrático (NASSUNO, 2011, p. 11).

Assim, os conselhos de políticas públicas são os que têm o papel formal de atuar na fiscalização e controle social, estes foram instituídos como uma das principais inovações no campo da democracia brasileira.

Assim, Teixeira (2002, p. 38) define a participação como “[...] instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública”. E a participação cidadã é entendida por Teixeira (2002, p. 31) “[...] como um processo social em construção hoje, com demandas específicas de grupos sociais, expressas e debatidas nos espaços públicos e não reivindicadas nos gabinetes do poder [...]”.

Desta feita, Vieira (1998, p. 32) afirma que a democracia/participação “é um processo em construção e que cabe ao povo, representado pelas esferas da sociedade civil, o seu fortalecimento através de estratégias no campo da vontade geral para assegurar a participação social”.

A expressão participação, segundo Bobbio (1986, p. 888), designa “[...] situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política”, algo que tem sido ampliado essencialmente no Brasil ao longo da década de 1980 do século XX, devido à renovação de fluxos democráticos, o que supõe a necessidade de confirmarmos ideais democráticos.

O ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e

fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação (BOBBIO, 1986, p. 889).

Nogueira (2005, p. 142) detalha que, para compreendermos como deveria ser o processo de controle social, é relevante situarmos o conceito que

[...] a participação se dedica a compartilhar decisões governamentais, a garantir direitos, a interferir na elaboração orçamentária ou fornecer sustentabilidade para certas diretrizes, concentram-se muito mais na obtenção de vantagens e de resultados do que na modificação de correlações de forças ou de padrões estruturais.

A participação adquire modelos e esquemas, como descreve Nogueira (2005, 131-133), como a participação assistencialista, corporativa, eleitoral e política, como se descreve a seguir, sucessivamente:

*Participação Assistencialista* – atividade universal, encontrável em todas as épocas, como extensão da natureza gregária e associativa do ser humano, e que se mostra particularmente relevante entre os seguimentos sociais mais pobres e marginalizados (em que funciona como estratégia de sobrevivência) ou nos momentos históricos em que crescem a miséria e a falta de proteção.

*Participação Corporativa* – defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais [...] participação fechada em si [...] foi esta participação que esteve na origem do sindicalismo moderno.

*Participação eleitoral* – defende diretamente a governabilidade e tem efeitos que dizem respeito a toda a coletividade. [...] está muito condicionada por atos e escolhas individuais, particulares, operando de modo muitas vezes episódico, flutuante, [...].

*Participação Política* – supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Não colide com elas, nem as rejeita como algo “menor”, muito ao contrário. O simples ato de votar sempre é, aliás, em maior ou menos medida, uma forma política de participação, assim como uma ação em defesa de interesses. [...] A participação propriamente política, porém, realiza-se tendo em vista a comunidade como um todo, a organização da vida social em seu conjunto, ou seja, o Estado. [...] É mediante a participação política que a “vontade geral” – o pacto social – se objetiva, se recria e se fortalece, fazendo com que certas “desigualdades físicas ou naturais” entre os homens sejam substituídas por uma “igualdade moral e legítima”, para

continuar empregando termos rousseauianos (NOGUEIRA, 2005, p. 131-133).

Assim, a participação política deveria estar presente na vida cotidiana de todos os cidadãos para imprimir suas ideias e vontades, para auxiliar nas decisões sobre as ações estatais como estratégia de disputa de poder e ideais.

A participação pode converter-se em “[...] instrumento para solidarizar governantes e governados, para aliviar a ação governamental, para compartilhar custos e decisões, para reduzir atritos ente governo e sociedade” (NOGUEIRA, 2005, p. 141).

[...] a participação depende, pois, não só das regras que podem constituir uma democracia de tipo “procedimental” (BOBBIO, 1986), mas de mecanismos próprios, institucionais, ou não. Os institucionais podem conferir-lhe um caráter de permanência e regularidade, mas contêm o risco de envolver os agentes sociais na lógica própria do poder, na racionalidade técnico-burocrática. Daí a necessidade de outros, oriundos dos movimentos sociais, que possam garantir autonomia e potencializar a ação frente ao estado, à sociedade política e ao mercado (TEIXEIRA, 2002, p. 30).

A participação apresenta-se de várias formas, como destaca Gohn (2011, p. 16): “[...] o entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduz ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira”, sendo esta até os dias recentes desafiante, visto que temos um país de dimensões continentais que não passou de forma igualitária por esta via emancipatória que é a democracia em virtude do grande desafio posto de romper com a forte cultura da tutela, do clientelismo, do favor e da privatização da esfera pública.

Assim, Gohn (2011) em seu discurso afirma que a participação “[...] é uma das mais utilizadas no vocabulário político, científico e popular da modernidade”. E que esta pode ser analisada sobre vários vieses, tais como o “[...] conceptual, o político e o da prática social” (2011, p. 16).

Não bastam leis e normas que obriguem a população a participar, necessário se faz que se mude a cultura política da população. Assim:

[...] queremos um executivo que cuide do bem comum e esteja rigorosamente sob controle democrático, cumpra a responsabilidade fiscal, seja responsabilizado por desmandos como falta de qualidade mínima em saúde e educação, não use assistência como arma clientelista (DEMO, 2006, p. 3).

Assim, “[...] é necessário o fortalecimento da sociedade democrática, pois uma cultura subalterna acaba por fortalecer relações autoritárias tanto no âmbito da sociedade civil como no Estado” (SILVA; LUIZ, s/d, p. 3).

Estudos de Dagnino (2002), Warren (2011), Teixeira (2002), Silva (2010), Avrtizer (2010), Gonh (2011), Raichelis (2005) e Bravo (2009) têm apontado para a ampliação da participação nos espaços públicos deliberativos como os Conselhos de políticas públicas, bem como através de Orçamentos Participativos (OPs), cujo foco esteve situado exatamente em verificar as conquistas que a abertura democrática oportunizou para as políticas públicas, bem como para o acesso aos direitos sociais presentes no art. 6º da Constituição Federal.

O fortalecimento destes espaços participativos adveio juntamente com o momento de reorganização e criação de vários conselhos de políticas públicas, tais como: “Conselho Nacional dos Direitos do Idoso, Conselho Nacional dos direitos da Mulher; [...] Conselho Nacional dos Direitos da Pessoa com Deficiência” (ALMEIDA, 2010, p. 135). Assim:

[...] os conselhos de políticas são estruturas político-institucionais permanentes, criados por meio de legislações específicas, nos três níveis de governo, sendo vinculados à estrutura administrativa do Estado. São compostos por representantes de organizações da sociedade civil e do governo, sendo que alguns deles têm paridade numérica. Chama atenção que, para além da participação prevista no texto constitucional, as leis que regularam essa participação estabeleceram que os conselhos tivessem natureza deliberativa, ou seja, deveriam decidir os parâmetros das políticas públicas com a qual estão relacionados e controle a ação do Estado decorrente dessas deliberações (CUNHA, 2007, p. 136).

Desta forma, “a participação é um instrumento de controle do Estado pela sociedade, portanto, de controle social e político: possibilidade de os cidadãos definirem critérios e parâmetros para orientar a ação pública” (TEIXEIRA, 2002, p. 38).

## **2.2 CENÁRIOS DA PARTICIPAÇÃO NO BRASIL: A INSTITUCIONALIZAÇÃO DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tratar do tema participação no Brasil requer que façamos reflexões sobre os desafios que esta impõe, principalmente quando se relaciona a todo um perfil sócio histórico sobre os tipos de controle exercidos pelo Estado para com a sociedade e da sociedade para com o Estado, visto que o controle também implica em formas participativas, sejam através de coação ou de ações que vislumbrem a mudança social.

Dessa forma, a participação a ser discutida nesta parte do trabalho impõe uma forma expressa que a sociedade ou governo tem de exercer ou não o controle sobre as políticas públicas, para que possa acontecer a gestão compartilhada entre o Estado e a sociedade civil conforme preconiza a Constituição Federal de 1988, através da organização paritária de espaços de controle social, tais como conselhos de políticas públicas, sendo estes entendidos como:

[...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. Eles constituem, no início deste novo milênio, a principal novidade em termos de políticas públicas [...] São agentes de inovação e espaço de negociação de conflitos (GOHN, 2011, p. 7).

Estes conselhos têm o encargo público de zelar pelo erário e pela fiscalização da execução orçamentária, também proporcionando o que denominamos de organização democrática da gestão pública; melhor dizendo, democracia participativa.

Os conselhos [...] revelam amplamente os interesses da sociedade, e que, desde o início, vêm criando o direito local, de tal forma que às vezes as normas e penas mudam de acordo com a região. No caso brasileiro, o direito local inexistiu. A localidade no Brasil só tem produzido oligarquia, tirania do clã parental (VIEIRA, 1998, p. 13).

A participação adveio como parte do processo de abertura democrática, pela via do federalismo brasileiro, sendo este entendido como distribuição de poderes entre os entes federados – municípios, estados e União – cada um com suas atribuições e competências legais e tributárias, firmando, assim, o processo de descentralização das ações no país, no qual deve ser garantida a não centralização das ações, como ocorria antes de 1988.

Desta feita, a descentralização ampliou os avanços no campo da democracia e da participação social através destes mecanismos obrigatórios de fiscalização dos recursos públicos e da execução dos serviços no âmbito governamental. Para tanto o município seria “[...] reconhecido como ente autônomo da federação, transferindo-se, para o âmbito local, novas competências e recursos públicos capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil” (BRAVO, 2009, p. 395).

Os conselhos gestores. Se compostos por lideranças e grupos qualificados – do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades – e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, podem fazer política tornando públicos os conflitos; enquanto interlocutores públicos, poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática; em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora. Seu impacto na sociedade não será dado por índices estatísticos, mas por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública ao tratar do tema exclusão social não meramente como inclusão em redes compensatórias, destinadas a clientes/consumidores de serviços sociais. Eles podem cumprir um papel muito diferente do integrativo/assistencial atribuído no passado, a outras formas de conselhos, como os comunitários/assistencialistas, compensatórios e integrativos. Isso tudo pressupõe transformar o Estado em um campo de experimentação institucional, onde

coexistam soluções institucionais e coletivas permanentes de cidadãos organizados, todos participando sob as dadas igualdades de condições (GOHN, 2011, p. 48).

Esta premissa da participação qualificada impõe vários desafios, essencialmente aqueles ligados a indicações de entidades que venham a compor os conselhos enquanto entidades que possuem interesses na ampliação e melhoria dos serviços prestados, que nem sempre estas são representadas como deveriam, uma vez que a escolha dos participantes ocasionalmente acontece de forma voluntária, muitas das vezes são indicações “obrigatórias”<sup>10</sup> para a participação, o que, por sua vez, não determinará o envolvimento com os problemas que são discutidos na esfera pública do espaço institucional dos conselhos.

Os conselhos vieram a se tornar imprescindíveis às gestões públicas, são hoje espaços por excelência de participação e de busca pela efetivação no campo das políticas públicas sociais. Sendo assim, importantes pelo fortalecimento das lutas e mobilizações sociais em torno do direito à participação política. Faz-se relevante destacarmos que os Conselhos, estão diretamente articulados aos Planos e Fundos nas três instâncias de governo, condição imprescindível para repasse de recursos.

Dessa forma, “os conselhos são os novos instrumentos de expressão, representação e participação; em tese, eles são dotados de potencial de transformação política” (GOHN, 2011, p. 89).<sup>11</sup> Os conselhos, através de seus componentes, possuem potenciais participativos e tendem a trazer contribuições riquíssimas para construção das políticas públicas, uma vez que os conselheiros, representantes de interesses diversos, possuem uma intenção

---

<sup>10</sup> Quando nos referimos a indicações obrigatórias, estamos sinalizando que, nas leis que criação dos conselhos, junto com os regimentos internos destes, estão descritas as instituições que irão compor as cadeiras naquele órgão deliberativo, mas não se obriga à qualificação teórica e compromisso do Conselheiro, apesar destes documentos descreverem que deve existir um perfil do participante.

<sup>11</sup> Nesta obra, nas páginas 90-91 estão descritos dados da pesquisa de “Dribe (1998) sobre oito áreas de políticas públicas que existem conselhos gestores, com a presença de 27 conselhos nacionais” (Gohn, 2011, p. 89).

participativa, possibilitando autonomia e principalmente deliberação, além da fiscalização.

Assim, “o debate das políticas sociais públicas tem privilegiado a focalização em oposição à universalização, enfatizando a despolitização e a tecnificação de interesses sociais” (BRAVO, 2009, p. 397), em muitos casos, devido a tendências e interesses diversos, há um movimento reverso de não operacionalização das políticas, de falta de planejamento e essencialmente de despolitização para participação, visto que a própria condução das políticas públicas vivencia esta gama de interesses que não favorecem a abertura ao debate sobre o seu gerenciamento. Como aponta Gonh (2011), há uma tendência a focalizar as ações e não se privilegia a universalização dos serviços e ações, o que favorece a um sucateamento destas, ocasionando o esvaziamento dos conselhos.

Assim, concordando com Freitas (2007, p. 68), houve um redesenho das políticas sociais através de ações como a “[...] descentralização dos programas e políticas, maior participação comunitária, concentração do gasto social em investimentos mais do que em custeio” e, por fim, a criação de um modelo de seguridade social que tivesse por base as garantias sociais.

## 2.3 SOBRE OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL COMO MECANISMOS DE CONTROLE

A Assistência Social compõe o tripé da seguridade social brasileira juntamente com a saúde e previdência, o que veio a torná-la política pública, proporcionando assim grande avanço na construção desta política social, que agregava até então um vínculo com a caridade e o favor.

Impõe a Lei Orgânica da Assistência Social a obrigatoriedade da fiscalização dos recursos destinados a esta área nas políticas públicas, através do:

Art. 12 A - § 4º Para fins de fortalecimento dos Conselhos de Assistência Social dos Estados, Municípios e Distrito Federal,

percentual dos recursos transferidos deverá ser gasto com atividades de apoio técnico e operacional àqueles colegiados, na forma fixada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, sendo vedada a utilização dos recursos para pagamento de pessoal efetivo e de gratificações de qualquer natureza a servidor público estadual, municipal ou do Distrito Federal.

Art. 30-C. A utilização dos recursos federais descentralizados para os fundos de assistência social dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal será declarada pelos entes recebedores ao ente transferidor, anualmente, mediante relatório de gestão submetido à apreciação do respectivo Conselho de Assistência Social, que comprove a execução das ações na forma de regulamento (BRASIL, 2011).

Desta forma, a fiscalização do financiamento dos recursos públicos na área será de responsabilidade das entidades representativas – conselhos – e também ampliada através da estratégia de fortalecimento da participação política dos usuários, principal interessado. O art. 30 descrito acima impõe a obrigação de informe do relatório de gestão no âmbito do SUAS, mas não tem-se a convicção de que este relatório resulta de processos democráticos, de que os recursos foram repassados e operacionalizados, de que esta participação seja real e forte, ou de que o simples fato de existirem os conselhos que eles se façam participativos e fiscalizadores do erário público.

Os conselhos de assistência social seguem o mesmo direcionamento dos demais conselhos no âmbito da seguridade social e coaduna com o que determina a Carta Constitucional em seu Art. 204, inciso II, em que define como uma das suas diretrizes a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”, inscrevendo a participação em todos os níveis, tornando-se obrigatória e essencial à construção democrática das políticas públicas.

Esta participação, mesmo sendo colocada como imprescindível, não aconteceu de forma espontânea no Estado brasileiro em virtude de vários fatores, tais como a cultura política<sup>12</sup> presente nos espaços públicos, ao forte

---

<sup>12</sup> “Assistência Social no Brasil carrega as marcas da nossa cultura política, fincada em ações caritativas, filantrópicas e fisiologistas e, apesar do *status* de política social, a assistência social não rompeu definitivamente com essas práticas tradicionais enraizadas no interior das relações, neste sentido, a

clientelismo e interesses governamentais de que a gestão pública fosse sendo conduzida somente por pessoas que estivessem à frente da gestão e que a população, mesmo que através de representantes, apenas acompanhasse as execuções orçamentárias.

Como já descrito, a criação destes conselhos foi primeiramente sinalizada na Constituição Federal de 1988, somente foi regulamentada em lei a partir de 1993, com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e se tornou obrigatória a implementação na área a partir de 1996, momento em que grande parte dos municípios brasileiros criou seus conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), sem antes haver um processo de mobilização e de organização prévia para fortalecimento destes espaços que viriam a ter papéis relevantes na assistência social.

A criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) tornou-se obrigatória a partir de 1996, conforme preconizava a LOAS, mas somente dez anos depois que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) aprovou a Resolução n. 237, de 14 de Dezembro de 2006, que disciplina sobre as Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, visto que estes espaços foram montados de maneira verticalizada e sem garantir o devido acompanhamento de seu funcionamento, diferente do que deveria acontecer, através da “organização dos conselhos de assistência social é consequência desse processo mobilizador, que ampliou o debate acerca do significado da assistência social, incorporando novos parâmetros teóricos, técnicos e político” (RAICHELIS, 2005, p. 125).

Desta feita, a resolução do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) n. 237/2006 define que:

Art. 2º. Com base na legislação existente, Conselho de Assistência Social é a instância do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social, de caráter permanente e deliberativo, de composição paritária entre governo e

---

efetivação de uma cultura política democrática é um desafio complexo e árduo, para tanto, se faz necessário um rompimento com as práticas que historicamente a caracterizaram”. (OLIVEIRA; ROLIM; LEANDRO, 2012, p. 1).

sociedade civil, em cada esfera de governo, propiciando o controle social desse Sistema (CNAS, 2006).

O delineamento normativo sobre a reestruturação dos Conselhos de assistência social ainda define que:

Art. 9º. O controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços sócio-assistenciais para todos os destinatários da Política.

Parágrafo único - A participação da sociedade civil no Conselho é enfatizada na legislação, tornando os Conselhos uma instância privilegiada na discussão da Política de Assistência Social, a mesma legislação estabelece também a composição paritária entre sociedade civil e governo.

Apesar da institucionalização da participação nos espaços de conselhos de políticas públicas na área de assistência social, esta devido à maneira verticalizada, sem mobilizações anteriores não aconteceu de forma fluida, portanto, somente se fortalecendo após debates e mobilizações dos movimentos sociais, trabalhadores e dos usuários que tiveram papel imprescindível no campo da participação e relevante importância para consolidar estes espaços participativos, uma vez que:

[...] a sua efetividade depende de associação a outras formas e forças políticas capazes de potencializar lhes a ação. Não se trata, também, de afirmar que a prática conselhistas como panaceia para o enfrentamento de todas as dificuldades decorrentes do aprofundamento dos processos democráticos, o que exige, com clareza, outras mediações políticas. Mesmo assim, parece inegável a importância da criação de conselhos institucionais no campo das políticas sociais, como expressão da conquista da sociedade civil organizada de novos espaços de participação social e exercício da cidadania (RAICHELLIS, 2005, p. 132).

Assim, conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004, p. 51), cabe aos Conselhos:

[...] A deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e a aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação de fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos.

Para tanto, a abertura destes espaços à participação deve ser precedida de fortalecimento da participação e de defesa desta política pública “Art. 1º [...] realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 2011).

Partindo do pressuposto de que esta política deve prover os mínimos sociais, estes espaços deliberativos dos Conselhos devem situar propostas de políticas efetivas que primem pelo alcance dos objetivos da assistência social.

Não se faz somente suficiente a implementação legal, mas sim a capacidade operativa de dar respostas às demandas que lhe são colocadas pela sociedade nestes espaços dos CMAS, com fins de romper com culturas políticas de atraso, tais como o clientelismo e patrimonialismo ainda tão presentes no Estado brasileiro.

Para que seja efetivada a política de assistência social no Brasil, foi criado, no ano de 2005, em consonância com a LOAS, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) através da Resolução n. 145, de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que possui o papel de implementar os programas e serviços assistenciais. Somente passando a ser regulamentado em Lei com as modificações da LOAS feitas em 2011.

## 2.4 ASSISTÊNCIA SOCIAL E AS FORMAS DE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL

Temos então que a Constituição Federal de 1988 define que haverá formas de participação da sociedade na gestão e fiscalização das políticas de assistência social. Também é confirmada esta lógica de participação na Lei n.

12.435, de 6 de Julho de 2011 que altera a Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social.

A referida lei, em seu Art. 16, definiu juridicamente as “instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil” (BRASIL, 2011).

Parágrafo único. Os Conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições (BRASIL, 2011).

[...]

Art. 17§

4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica (BRASIL, 2011).

Estes conselhos possuem o papel fundamental nas políticas públicas, pois é através das discussões realizadas nestes espaços que devem ser planejados e aprovados os gastos públicos por meio de programas, projetos e planos. Sendo assim, estes espaços são de magnífico valor para construção de uma gestão pública democrática e de caráter participativo, propiciando o fortalecimento das discussões de interesses – algumas vezes opostos – e favoráveis por parte do Estado e da sociedade civil. Sendo assim:

Os Conselhos como instituições criadas, para discutir, formular, acompanhar e avaliar as ações e políticas estatais em cada setor da política social revelam as necessárias e importantes combinações entre participação e representação, o que requer a adoção de mecanismos de autorização e responsabilidade (ROLIM; OLIVEIRA; FREITAS, 2012, p. 4).

Assim, a política de assistência social ainda encontra diversos desafios a enfrentar no âmbito de sua implementação, essencialmente devido à forma como vem sendo conduzida a partir dos anos 1990 com a validação do pacote neoliberal, que trouxe um receituário “novo” para essa área através da focalização nos programas de transferência de renda, que vieram com o discurso de superação da pobreza extrema, mas, na verdade, este problema esteve sempre orientado por organismos internacionais, como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BIRD) (BEHRING, 2006).

Nessa lógica, o Brasil foi sendo formatado numa perspectiva de descentralização político-administrativa a partir da Constituição Federal, com a intenção de organizar a gestão das políticas públicas, fornecendo a possibilidade da participação social por parte da sociedade como uma forma de cogestão das políticas; e esta forma atingiu diretamente a assistência social, que ainda estava sendo regulamentada através da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), n. 8.142, de 1990. Assim:

O município foi fortalecido e sua autonomia ampliada, passando a exigir das lideranças políticas uma atuação condizente com o novo papel que lhe foi atribuído, por um lado, e com exigência de uma gestão pública permeável às demandas de uma cidadania cada vez mais plural e ativa, por outro (SILVA, 2009, p. 18).

O campo das políticas públicas sociais brasileiras se amplia em virtude do que discorre a Constituição Federal de 1988, afirmando que, para a execução de tais políticas, sua gestão deve estar aberta para a sociedade através da participação da sociedade civil em institutos como conselhos e conferências. No âmbito da assistência social, regulamentada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) n. 8742/1993, temos a normatização da participação social através do art. 5, inciso II e, segundo a Resolução CNAS n. 237/2006, o controle social:

[...] é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse

controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política (BRASIL, 2006).

Enquanto “[...] instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado” (BRASIL, 2006), estas esferas nem sempre obtiveram resultados de impactos positivos para o acesso à lógica participativa da sociedade civil, mas vêm corroborando para dimensões economicistas, de eficiência, eficácia e efetividade, mas não com fins de fiscalizar e destinar recursos para políticas sociais fundamentais aos direitos sociais.

Concebemos os conselhos gestores como “[...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (COHN, 2011, p. 7). Aqueles que são eleitos para representar uma determinada população, público-alvo das políticas sociais, devem conduzir a fiscalização através do acompanhamento dos conselhos, planos e fundos, condições resolutivas para o financiamento e execução das políticas sociais públicas no Brasil, respeitando as legislações específicas.

Devido a esta gestão paritária no âmbito dos conselhos, observamos ainda fortes embates no que se refere à participação, ou melhor, à escassa participação nos espaços em que deveriam acontecer discussões ampliadas sobre o gerenciamento das políticas.

Temos na contemporaneidade um processo conflituoso de fragmentação da democracia participativa. Como aponta Bravo (2012):

Muitos dos obstáculos enfrentados por estes espaços decorre da cultura política presente ao longo da história brasileira que não permitiu a criação de mecanismos de participação no processo de gestão das políticas sociais públicas, havendo o predomínio da burocracia, com ênfase nos aspectos administrativos, como também nas práticas políticas do favor, patrimonialistas (uso privado da coisa pública), de cooptação da população, populistas e clientelistas. Estas características decorrentes do autoritarismo do Estado Brasileiro, da distância

entre sociedade civil organizada dos partidos e da desarticulação da sociedade civil na atual conjuntura provocada pelas alterações na forma de produção e gestão do trabalho frente às novas exigências do mercado oligopolizado (BRAVO, 2012, p. 8).

A *Carta Magna* estabeleceu em seu art. 194 e 204 a criação de “[...] mecanismos institucionais de participação popular e de democracia participativa”, através da criação de mecanismos de controle – conselhos e conferências – tiveram sua implantação a partir de longas lutas sociais por acesso à gestão pública, mas, ao mesmo tempo em que foram legalmente formalizados, esbarraram na lógica de fragmentação dos direitos sociais, marginalização do acesso às políticas públicas via mercantilização dos serviços através do viés globalizante, o qual também mundializou as desigualdades sociais e políticas.

O controle social no âmbito da assistência social é visto como forma de participação da população na elaboração, fiscalização e controle, além da capacidade de orientar e fiscalizar os recursos na gestão pública (RAICHELIS, 2005).

[...] O controle Social deverá ser entendido dentro da articulação dialética entre o Estado que abrange a sociedade civil composta por interesses de classes opostos, e deverá se dar na perspectiva de defesa dos interesses das classes subalternas e de construção de resistências às tendências do uso do fundo público para o financiamento da reprodução do capital em detrimento do financiamento da reprodução do trabalho (serviços públicos que não buscam o lucro). Controle Social norteado por um projeto societário das classes subalternas e pela busca da construção de uma cultura política de uma nova hegemonia, com vistas à superação da racionalidade capitalista (BRAVO, 2012, p. 134).

Vários foram os avanços nos estudos sobre participação social no Brasil, que ocorreram, em sua maioria, atrelados à abertura destes espaços participativos acima citados, essencialmente no âmbito da seguridade social, pós *Carta Magna* de 1988: “A participação é associada a mecanismo de deliberação pública no interior dos conselhos de políticas públicas e nos Orçamentos Participativos” (AVRITZER, 2010, p. 7).

Os conselhos devem formular políticas públicas que protejam e promovam a diminuição do agravamento de questões sociais que repercutem no estado de vulnerabilidade através de ações articulatórias que promovam espaços de discussões entre Estado e sociedade civil, como estratégias de alcance da cidadania política dos indivíduos, bem como o encorajamento e a participação como forma de cogestão da coisa pública (GOHN, 2003, p.18).

Assim, a participação deve ser conceituada, mas também qualificada, pois tal participação não pode ser oferecida sem qualidade ou representatividade, como discute Mendes (2007, p. 148), “[...] o representante deve ser dotado de capacidade de ação e julgamento, com certo grau de liberdade para deliberar, mas não pode estar em oposição aos desejos do representado”, neste caso, da população que indicou os representantes da sociedade civil ou do governo, por exemplo, no âmbito dos conselhos gestores de políticas públicas.

Utilizamos, para compreensão da participação, a seguinte categorização no campo das políticas sociais contemporâneas: o de que as políticas assumiram dois padrões para sua implementação pós Constituição Federal de 1988, o Democrático e o Neoliberal, como afirma Sousa Filho (2013):

Padrão democrático – pauta-se numa perspectiva de garantia universal de direitos sociais, baseada na participação popular e descentralização político-administrativa, resguardando o papel do poder central como elemento que propicia a unidade da política social e o apoio técnico, administrativo e financeiro para sua efetivação. Nesse sentido, o Estado tem o dever de formular e executar (direta ou indiretamente) as políticas sociais, garantindo a realização dos direitos sociais.

Padrão Neoliberal – pauta-se na lógica do receituário neoliberal proposto pelo Consenso de Washington – pautado na estabilização monetária, abertura comercial e privatização – e nos preceitos de um “social-liberalismo” que não se distingue concretamente das experiências neoliberais de redução do Estado na área social. Configura-se contrário ao padrão democrático. Essa orientação política tem tido adesão de grande parte da sociedade e de quase todos os órgãos da mídia (SOUSA FILHO, 2013, p. 172).

No aspecto da participação surge a necessidade interpretativa da forma organizativa do orçamento no âmbito democrático. Deve-se, além de garantir a participação da sociedade civil e do governo, garantir que ela seja capaz de realizar seu papel na fiscalização e apresente contribuição à democracia.

Não adianta ter representação da sociedade civil se não conseguir entender, ler ou capacitar os conselheiros no sentido de ter condições de interpretar estas informações do orçamento. E o princípio das informações públicas está lá na Constituição, no Art. 5º que também fala de uma lei para regular o acesso às informações públicas, entretanto, isso também não tem ocorrido, a maior preocupação tem sido como esconder as informações públicas e não dar acesso e isto tem sido um limite (CFESS, 2011, p. 44).

O conceito de participação social, que é fundamental para o debate e análise dos conselhos, também tem sofrido alterações, havendo predominância dos enfoques da participação solidária, cidadã, voluntária, com despolitização das lutas sociais (CFESS, 2011, p. 44).

A Constituição Federal de 1988 preconiza a gestão descentralizada e participativa, como também regulamenta a criação de conselhos gestores das políticas públicas – espaços de excelência para a abertura democrática através do exercício legal da participação, de caráter paritário, no qual 50% dos membros devem representar a sociedade civil e os outros 50% representam o Estado – com fins de que estes realizem a fiscalização, o planejamento, avaliação e a sua operacionalização através do que se denomina controle social.

Os conselhos gestores podem ser considerados por excelência como “[...] canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos [...] Agentes de inovação e espaço de negociação de conflitos” (GOHN, 2011, p. 7). Eles possuem papel fundamental e relevante na sociedade e estes espaços onde podem atuar precisam ser melhor acompanhados e valorizados, para que através desta ampliação participativa possamos conquistar políticas públicas mais efetivas.

Os conselhos estão na contramão de um processo histórico conjuntural marcado pela ação deliberada de redução da esfera pública Tatagiba (2002, *apud* BRAVO, 2009, p. 399) “[...] ressalta que o fortalecimento de práticas profundamente antidemocráticas de resolução dos conflitos pode levar os conselhos a reforçarem as ações de desresponsabilização do Estado”.

Estas esferas participativas definem-se no âmbito da esfera pública, guiado pela concepção de esfera pública de Raichelis (2005), ela pode ser definida como:

[...] espaço de publicização de impasses heterogêneos, de confrontos de práticas sociais contraditórias e de luta pela hegemonia político-cultural em torno de projetos societários. Assim concebida, a esfera pública envolve necessariamente a organização de seguimentos da sociedade civil anteprojetos políticos e, portanto, a representação de interesses coletivos de grupos e classes sociais contrapostos (RAICHELIS, 2005, p. 83).

Assim, vários autores expressam que os anos da década de 1980 foram sinônimos de várias contradições, tais como o desafio da transição democrática, a contrarreforma do Estado e a emergência do pacto neoliberal no país, o que demandou grandes desafios para a democracia, sobretudo em virtude do que expressa a CF de 1988, com novas diretrizes para as políticas públicas e o novo direcionamento de caráter descentralizado e participativo, além da abertura à participação popular.

A Resolução n. 237/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS, em consonância com o Art. 30º da LOAS (1993), determina que constituem diretrizes para funcionamento dos conselhos, além do repasse de recursos do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para estados, DF e municípios, a efetiva existência e funcionamento de Conselho de Assistência Social; Plano de Assistência Social; Fundos de Assistência Social; e comprovação orçamentária de recursos próprios alocados no Fundo de Assistência Social. No entanto, constituem-se como atribuições privativas dos conselhos, de acordo com o art. 3º:

Aprovar a política de assistência social em seu âmbito em conformidade a PNAS; Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados na Política de Assistência Social; Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza estatal e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências (BRASIL, 2006).

Além destes, existem outros requisitos mínimos para funcionamento da política de assistência social<sup>13</sup>. Todas as condições são referenciadas pela NOB/SUAS (2005) e definem como requisito para habilitação ao SUAS, em gestão básica ou plena, o funcionamento dos conselhos, os quais determinam-se por órgãos vinculados ao Poder Executivo, de caráter permanente e cuja composição deveria ser paritária entre Estado e sociedade civil. Desta forma, todo o processo de planejamento e gerenciamento dos fundos de assistência social e o controle do conselho são instrumentos fundamentais da gestão descentralizada do SUAS. Também com o redirecionamento das ações da assistência social no Brasil foram criadas “As comissões intergestoras Tri e Bipartite que são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social” (PNAS, 2004, p. 45).

Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (LOAS *apud* PNAS, 2004, p. 45).

---

<sup>13</sup> Para organização e gestão das políticas sociais devem ser definidos, além dos Conselhos, os Planos e os fundos, também denominados de (CPF) das políticas públicas, que deverão ser elaborados e fiscalizados pelos representantes da sociedade civil e do governo para que assim aconteça o controle social.

O gerenciamento da política brasileira de Assistência Social está deixando de lado o compromisso com as massas que necessitam de serviços sociais básicos e voltando-se para o compromisso com os organismos internacionais que ditam cartas neoliberais com fórmulas perfeitas para fragmentar a proteção social que foi conquistada no plano jurídico legal após processos exaustivos de reivindicações da classe trabalhadora, a maior vítima deste processo de exclusão social. Assim:

A assistência social pode educar para a submissão à medida que “[...] em vez de reforçar o desafio da emancipação, solapa a competência política”, em vez de suportar o projeto da autonomia, pode mergulhar o pobre em dependência irreversível, confirmando nele a ideia perversa de que a opressão somente pode ser superada pelo próprio opressor (DEMO *apud* YASBEK, 2004, p. 21).

Com essa característica reforça as ambiguidades citadas anteriormente reiterando a exclusão, a acomodação e a desigualdade social brasileira (CANTOIA, 2011, p. 125-126).

Entendamos que a gestão é de competência do poder estatal, com funções específicas que lhe foram delegadas a partir do pleito por meio do qual foi eleito, mas cabe à sociedade civil, a partir dos conselhos, o dever de contribuir e fiscalizar este direcionamento dos recursos de maneira coesa e participativa. Observamos, então, que, de acordo com a Resolução de n. 237, do ano de 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social, em seu art. 9º:

O controle social é o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política. Parágrafo único - A participação da sociedade civil no Conselho é enfatizada na legislação, tornando os Conselhos uma instância privilegiada na discussão da Política de Assistência Social, a mesma legislação estabelece também a composição paritária entre sociedade civil e governo (BRASIL, 2006).

Neste sentido, as ações da sociedade civil, no controle das políticas sociais, constituem-se como desafiantes, essencialmente aos que participam ou não dos conselhos gestores como sujeitos atuantes no controle social.

A Política Nacional de Assistência Social em vigência determina que o controle social possua sua concepção advinda da CF de 1988 enquanto instrumento de efetivação da participação popular na gestão política, administrativa e financeira, priorizando o caráter democrático e descentralizado. Dentro desta lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (BRASIL, 2004, p. 34).

A participação social está associada a deliberações no interior dos conselhos de políticas públicas e no âmbito da assistência social, como preconiza a Política Nacional de Assistência Social (PNAS):

[...] ao destacar a participação da sociedade civil tanto na execução dos programas através das entidades beneficentes e de assistência social, como na participação, formulação e controle das ações em todos os níveis, reforça que a perspectiva democrática, com centralidade no papel do Estado, deve orientar a relação entre o poder público e as organizações da sociedade civil que atuam no campo da assistência social, evitando a manutenção de uma articulação de cunho neoliberal que promove a desresponsabilização do Estado na área social (SOUZA FILHO *et al*, 2012, p. 31).

Devem os conselhos formular políticas públicas que protejam e promovam a diminuição do agravamento de questões sociais que repercutem no estado de vulnerabilidade, tudo isso através de ações articulatórias que garantam espaços de discussões entre Estado e sociedade civil, como estratégias de alcance da cidadania política dos indivíduos, bem como do encorajamento e alcance da participação como forma de cogestão da coisa pública.

No entanto, estes são, de fato, espaços privilegiados de participação social; coadunam com elementos fundamentais ao processo democratizante na

gestão das políticas sociais, mas não deixam de desembocar numa “armadilha” à gestão pública.

As expectativas da participação de organizações dos usuários nos mecanismos de gestão desta política nos três níveis da Federação demonstram que os conselhos, a partir de sua dimensão descentralizada e participativa, convergem para as diferentes formas de participação não explicitadas, ou, de certa forma, respondem às divergências participativas contidas no poder local.

Os espaços participativos tiveram sua expansão a partir do processo de redemocratização do país nos anos 1980. No entanto, não se convencionou que a população (sociedade civil) se fizesse presente para acompanhar a fiscalização das ações estatais e passasse a cobrar do Estado a execução das propostas inscritas nas conferências de políticas públicas.

Também evidenciamos, a partir das contribuições teóricas de autores como Teixeira (2010) que, para que a participação seja frequente e efetiva, é necessário que haja mais do que formas institucionalizadas – conselhos – da sociedade para contribuir com as políticas públicas. Faz-se necessário que sejam abertos estes espaços e que estejam habilitados os sujeitos à participação e ao compromisso com a democracia. Todavia, para além da abertura da gestão pública para proporcionar a participação, que sejam qualificados os discursos através de capacitações e escolhas competentes para desenvolver ações de caráter fiscalizador e propositivo às políticas públicas sociais.

O controle social constitui-se como uma ferramenta fundamental à gestão da esfera pública e à efetivação da democracia, mas também aos embates para sua realização, tais como: desmobilização social; lógica neoliberal, de que as políticas devem somente ser gerenciadas pelo Estado e seus representantes eleitos; individualismo presente na sociedade contemporânea; enfraquecimento dos movimentos sociais e, principalmente, a lógica do capital de enfraquecimento da democracia como lógica para a ingerência da coisa pública. Confirmando, assim, a perspectiva de Chauí (1989, *apud* Soares, 2012, p. 41) de que:

[...] os movimentos sociais se configuram como movimentos políticos, pois buscam ampliar e garantir direitos, às vezes constituídos pelo confronto ou pela convergência, capaz de levar a reelaboração prática da ideia e do exercício do poder que não é identificado exclusivamente com o Estado.

Legitimando a lógica neoliberal na condução da participação, que prima pela abertura de espaços, mas que não prioriza as indicações realizadas pelos espaços de controle, rompe com o ideal de democracia vigente, que situa ela mesma como democracia participativa e representativa.

Também se encontra como desafio para a realidade a superação de um sistema que não motivou a participação popular devido a uma cultura patrimonial da gestão pública, bem como apresenta a necessidade de que sejam revisitados conceitos sobre a possibilidade de adensarmos uma nova dimensão organizativa de política.

A democracia no Brasil passou por diversos conceitos e momentos divergentes, sendo esta a via mais promissora de alcance dos direitos, formando assim meios favoráveis para a cidadania e uma vida política que primasse pelo desenvolvimento humano. Assim, aconteceram no decorrer das décadas posteriores à ditadura (1970-1980) várias mobilizações em torno da luta pelo retorno da participação política e da construção de uma nova ordem social, propostas de participação e democratização do Estado, lutas estas que possibilitaram o favorecimento à abertura de espaços de participação política, como preconizado na Constituição Federal de 1988.

A participação cidadã tem apresentado diferentes dimensões, como destaca Fernández (2010, p. 20), tais como a política administrativa e social, estas se destacando como relevantes para administração pública.

### **3. PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL: A CONCEPÇÃO DOS CONSELHEIROS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DO ALTO SERTÃO PARAIBANO**

#### **3.1 APRESENTANDO O ESPAÇO POPULACIONAL E POLÍTICO DA REGIÃO PESQUISADA**

A Paraíba possui 223 municípios e 3.766.834 habitantes (IBGE, 2010). 50,74% da população sobrevive com metade de um salário mínimo por pessoa, estando entre os três estados mais pobres do Brasil, só ficando atrás do Maranhão e de Alagoas (IBGE, 2010).

A pesquisa “Desafios à Participação e Controle Social” aconteceu na Região do Alto Sertão Paraibano, nos municípios interioranos de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios; respectivamente, o penúltimo e o último antes de chegar ao Estado do Ceará. Estes municípios estão localizados a 465 km e 483 km da capital João Pessoa, no nordeste brasileiro.

A cidade de Cajazeiras sempre se constituiu como polo de ensino do Alto Sertão, por ser pioneira na educação, ter 150 anos de história, por possuir várias instituições de ensino superior e médio, entre elas uma Universidade Pública, um Instituto Federal de Educação e Tecnologia e três faculdades privadas, as quais suprem as necessidades educacionais de várias cidades da região do Ceará, Paraíba, Pernambuco, Rio Grande do Norte e interior da Bahia, formando profissionais nas diversas áreas do conhecimento.

O “polo industrial destaca-se principalmente através de diversas e pequenas fábricas de doce, sabão, redes e confecção de roupas, cujos produtos são exportados para outros estados” (SILVA, 2014, p. 50). “A atual prefeita municipal é Francisca Denise Albuquerque de Oliveira, do Partido Socialista Brasileiro (PSB), eleita nas eleições municipais de 2012, tornando-se a primeira mulher prefeita de Cajazeiras” <sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Disponível em: <<http://cajazeiras.pb.gov.br/politica/>> Acesso em: 10 ago. 2014.

A cidade de Cachoeira dos Índios faz fronteira com o estado do Ceará e, além dos problemas relacionados à falta de trabalho na cidade, que repercutem diretamente nos vários agravos sociais, principalmente relacionados à exploração sexual de crianças e adolescentes e ao trabalho infantil, a proximidade com a BR 116 motivou a instalação de um Centro de Referência Especializado da Assistência Social, apesar do município não ter porte para este órgão, além de contar com problemas desencadeados pela seca constante nesta região. Temos também que situar que, conforme descreve o histórico de criação da cidade de Cachoeira dos Índios, esta foi distrito de Cajazeiras, somente passando a ser município em 1964.

Quanto ao histórico de participação nos municípios pesquisados, não pudemos evidenciar um perfil participativo, mas tivemos acesso a um documento que confirma o processo de mobilização em defesa dos direitos das pessoas com deficiência, definido como “Carta de Cajazeiras”<sup>15</sup>, cuja finalidade foi discutir sobre os direitos humanos destas pessoas, principalmente no concernente a acessibilidade. Esta carta foi assinada por várias entidades da sociedade civil<sup>16</sup> e propôs entre outras ações a criação do Conselho Municipal das Pessoas com Deficiência, a elaboração de um censo, a criação de serviços de reabilitação para deficientes, além da capacitação de profissionais para atendimento no âmbito das políticas públicas.

Também podemos evidenciar que os municípios possuem grandes diferenças, mesmo pertencendo a uma mesma região, pois primeiramente estas foram sinalizadas através do perfil populacional e do desenvolvimento econômico e social de cada realidade apresentada. Assim, temos que observar que nossa pesquisa pretendeu investigar estas diferenças e similitudes nos discursos dos conselheiros que representam os conselhos de assistência social destas duas realidades, por entendermos que as demandas em cada cidade

---

<sup>15</sup> Documento disponibilizado impresso por servidor público, elaborada e aprovada em 11 de outubro de 2007.

<sup>16</sup> Associação de Pais e Amigos Excepcionais (APAE), Associação Paraibana de Cegos (APACE), Associação de Usuários de água da Lagoa do Arroz, Centro de Defesa da Mulher “Marcia Barbosa”, Conselho Estadual da Mulher, Conselho Estadual dos Direitos da Pessoa com Deficiência, Escola Especial São Francisco de Assis, Fundação Centro Integrado de Apoio ao Portador de Deficiência, Sindicato de Trabalhadores Rurais de Cajazeiras, União Municipal das Associações Comunitárias de Cajazeiras.

são diferentes e, por conseguinte, analisar também como a participação e controle dos conselheiros eram abordados nos referidos conselhos.

Também é interessante observar que, devido à extensão territorial, os agravos sociais se manifestam de maneiras diversas, bem como as demandas para a política de assistência social. Na cidade de Cajazeiras os agravos se voltam mais para questões como desemprego, violência e tráfico de drogas e, em Cachoeira dos Índios, reporta-se mais para questões como desemprego e falta de estrutura das condições de vida, tornando-se assim os habitantes um público da política de assistência social assíduo.

Portanto, os serviços oferecidos no âmbito dos CRAS e CREAS tornam-se fundamentais para as garantias dos direitos socioassistenciais destes usuários nas duas realidades pesquisadas.

Para melhor caracterizarmos os municípios, destacamos alguns índices sociais como podemos observar na tabela a seguir:

**Tabela 1** – População e índices sociais

| CIDADE                          | POPULAÇÃO<br>(IBGE, 2010) | ÍNDICE DE<br>GINI <sup>17</sup> (PNUD,<br>2010) | Índice de<br>Desenvolvimento<br>Humano/IDH<br>(PNUD, 2010) | Colocação<br>estadual em<br>IDHM (PNUD,<br>2010) |
|---------------------------------|---------------------------|-------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| <b>Cajazeiras</b>               | 60.612<br>habitantes      | 0,5637                                          | 0,587                                                      | 7º                                               |
| <b>Cachoeira<br/>dos Índios</b> | 9.546<br>habitantes       | 0,5077                                          | 0,679                                                      | 101º                                             |

**Fonte:** Dados da pesquisa, IBGE, 2010.

<sup>17</sup> O Índice de Gini, criado pelo matemático italiano Conrado Gini, é um instrumento utilizado para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo. Ele aponta a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos. Numericamente, varia de zero a um (alguns apresentam de zero a cem). O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um (ou cem) está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de Gini costuma comparar os 20% mais pobres com os 20% mais ricos. No Relatório de Desenvolvimento Humano 2004, elaborado pelo Pnud, o Brasil aparece com índice de 0,591, quase no final da lista de 127 países. Apenas sete nações apresentam maior concentração de renda. Disponível em: <[http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em 07 jul. 2014.

É relevante observar estas diferenças entre os dois municípios. Cajazeiras é a 7ª cidade com melhor Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) no estado devido a diversos fatores, tais como elevado crescimento econômico e ampliação exacerbada do setor educacional privado nos últimos 5 anos. Já Cachoeira dos Índios está na posição 101º, dados que demonstram as diferenças estruturais das cidades, mas, que proporcionou a realização da comparação sobre como ocorre a participação em cada órgão, mesmo com as diferenças municipais.

Os partidos dos gestores das cidades pesquisadas compõem-se do Partido Socialista Brasileiro (PSB) em Cajazeiras (PB), Coligação: A Esperança Voltou e Democratas (DEM) Coligação: Unidos por Cachoeira, em Cachoeira dos Índios (PB).

Estes partidos não carregam em sua história um perfil de incentivo à participação e ao controle social, visto que na história recente do país as gestões de políticas públicas que mais têm vislumbrado a ótica do fortalecimento da participação e controle social tem sido as do Partido dos Trabalhadores (PT) que “a partir de 1998 vence as eleições em importantes capitais do Brasil e implementa formas específicas de participação local, como o orçamento participativo” (AVRITZER, 2010, p. 12).

É imprescindível declarar que não existem publicações consistentes sobre o perfil histórico da política de Cachoeira dos Índios e que apenas encontramos uma obra que reflete o perfil da cidade de Cajazeiras (PB), na qual tivemos inspiração para descrever estas breves questões.

### 3.2 SOBRE A CRIAÇÃO E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CAJAZEIRAS E CACHOEIRA DOS ÍNDIOS E OS SUJEITOS ENTREVISTADOS

Elencamos como sujeitos da pesquisa os conselheiros representantes do governo e da sociedade civil na área de assistência social de Cajazeiras<sup>18</sup> e

---

<sup>18</sup> Segundo a Política Nacional de Assistência Social (2004) os municípios brasileiros estão classificados quando ao seu porte populacional, tais que o nosso espaço de pesquisa

Cachoeira dos Índios. A escolha destes se dá devido à proximidade geográfica e da vivência em torno do problema de pesquisa – a escassa participação social em momento anterior como já explícito na introdução deste trabalho.

Os conselhos municipais pesquisados foram criados no mesmo ano, 1996, fato que se relaciona com a obrigatoriedade da LOAS (1993). A Lei que regulamenta o CMAS de Cajazeiras é a n. 1.112, de 2 de abril de 1996 e a Lei que regulamenta o CMAS de Cachoeira dos Índios é a n. 268, de 16 de agosto de 1996. Nestas leis estão descritos o que é o CMAS, qual seu papel e suas competências. Descreveremos as atribuições desde papel brevemente a seguir, fazendo um comparativo. Porém, desde já informamos que há grande similitude entre as duas, inclusive com alguns artigos, incisos e parágrafos idênticos, o que pode coincidir do fato de uma mesma assessoria ter elaborado ambas as leis, algo muito frequente na região.

Não se sabe como se deu o processo de criação destes conselhos, mas, isso pode ter acontecido em virtude do que descreve o livro de ata do CMAS de Cachoeira dos Índios (ao qual tivemos acesso na íntegra), que registra a primeira ata de reunião datada de 29 de setembro de 1997 para posse dos conselheiros, seguindo a norma legal acima referida, mesmo a lei sendo de 1996, a posse dos conselheiros somente ocorreu um ano depois, posto que não se obrigava a existência dos conselhos, ainda estava acontecendo o processo de adaptação e iniciação a organização destes espaços.

Evidenciamos também um grave erro na Lei, pois esta declara no seu art. 3º que “[...] a) que a representação governamental será da secretaria de saúde e serviço social” (CACHOEIRA DOS ÍNDIOS, 1996) e não da assistência social, como consta na ata de posse. Este é um fato que nos leva a evidenciar os desafios para implementação da política pública de assistência social naquele contexto histórico, além de demonstrar o despreparo dos que redigiram as atas.

Ao folharmos todas as atas do ano de 2013, ano que elegemos para fazer nossa análise dos dados da pesquisa, verificamos que foram realizadas

---

concentra dois tipos, o de médio porte (acima de 50.001 até 100.000 habitantes) em Cajazeiras (PB) e de Pequeno porte I (até 20.000 hab.) em Cachoeira dos Índios (PB).

apenas 3 (três) reuniões, sendo 1 (uma) no mês de maio, 2 (duas) em julho, então confirmando o descumprimento da Lei n. 268/1996, que descreve em seu art. 6º: “[...] I – as sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando convocadas pelo presidente ou por requerimento da maioria de seus membros” (CACHOEIRA DOS ÍNDIOS, 1996). Este fato é algo que nos preocupa, pois as reuniões, segundo a lei municipal, deveriam acontecer mensalmente, algo que viemos a comprovar mais à frente ao indagarmos os conselheiros.

Já no município de Cajazeiras não tivemos acesso às atas, sob a alegação de que, em virtude da mudança de gestão, estes documentos não estavam na sede do CMAS e as atas de 2013 ainda não estavam assinadas por todos. Tal fato é bastante comum neste espaço, visto que, ao procurarmos este órgão para solicitarmos a assinatura para cadastro do projeto de pesquisa na Plataforma Brasil para envio ao Comitê de Ética na Pesquisa, tivemos a informação que não existiam atas do CMAS dos anos anteriores a 2013 na sede do conselho. Este fato corrobora ao que afirma Cunha (2010, p.99):

O trabalho com as atas é, sempre, desafiador. Um primeiro desafio é encontra-las! Um segundo é que, como não há um padrão predefinido para os registros das reuniões, elas diferem entre si conforme quem as redige ou a técnica de registro, ou mesmo conforme a compreensão dos conselheiros quanto à relevância desse documento, havendo diferentes tipos de atas: atas completas, que registram todas as falas; atas resumidas, que contém as principais deliberações da reunião; atas sumarizadas, que sucintamente relacionam os temas tratados nas reuniões. Um terceiro desafio diz respeito à possibilidade de interferência ou de interpretação da pessoa que redige a ata e, nesse sentido, pressupõe-se que a mediação ao ato da fala, realizada pelo redator, não compromete o conteúdo das atas, uma vez que todas elas são aprovadas pelos conselheiros.

Por sua vez, devido a esta dificuldade de acesso ao livro de atas dos dois municípios, então se decidiu por não utilizá-las como análise documental. E por esta razão, mesmo tendo acesso na íntegra às atas de Cachoeira dos Índios, não teríamos como analisar as atas de um CMAS e de outro não, portanto, priorizamos apenas fazer as entrevistas com os conselheiros titulares.

Encontramos a informação em Silva (2014, p. 164) do porque destes documentos não estarem disponíveis na sede do CMAS de Cajazeiras (PB). Havia a alegação de que a gestora municipal “iniciou a administração sem receber a documentação da gestão passada, isto é, a prestação de contas da prefeitura”.

Observamos que os desafios à participação são imensos, visto que não há uma organização devida dos documentos, e simplesmente estes documentos deixaram de existir, ou não foram encontrados no espaço do CMAS de Cajazeiras.

Estes fatos nos motiva a aproximação, num momento posterior, para contribuir, seja através de assessoria ou numa atividade de extensão no processo de participação da gestão pública da referida política social.

### 3.2.1 Caracterização dos sujeitos da pesquisa

Nossa pretensão foi investigar a participação e o controle social junto aos representantes dos Conselhos Municipais de Assistência Social das gestões de 2009 a 2012, ou seja, duas gestões dos CMAS, mas, ao procurarmos estas pessoas, a maioria já não se encontrava no município, visto ter acontecido mudança de gestão nas prefeituras e estas não mais estarem exercendo as representações nos órgãos que compunham os Conselhos. Muitas destas eram contratadas e haviam mudado de residência, então tivemos que reprogramar nossa pesquisa para os conselheiros da gestão 2013-2014, algo que, de certa forma, nos levou a uma reavaliação do problema de pesquisa – participação e controle social –, visto que estes não tinham um histórico de participação em outros conselhos.

Dessa forma, nossa pesquisa pretendeu investigar metade dos conselheiros titulares representantes do governo e da sociedade civil nos Conselhos de Assistência Social na região do Alto Sertão Paraibano, nos municípios de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios, que seriam um total de 10 (dez) conselheiros.

Após o parecer favorável do Comitê de Ética na Pesquisa da Universidade Federal de Pernambuco, realizamos as entrevistas que aconteceram no período de abril a julho de 2014. De início, a pretensão seria alcançar 4 (quatro) conselheiros na cidade de Cachoeira dos Índios e 6 (seis) conselheiros na cidade de Cajazeiras, somando metade dos representantes dos dois CMAS, visto que quem define a quantidade de conselheiros é a Lei de criação do Conselho Municipal de Assistência Social que, em Cachoeira dos Índios, é a Lei n. 268/1996 e em Cajazeiras é a Lei n. 1.112/96, mas, ao procurar os conselheiros, apenas 8 (oito) aceitaram participar da pesquisa, sendo 3 (três) e 5 (cinco), respectivamente.

Priorizamos que nossos resultados fossem dispostos da seguinte forma: colocaremos as falas dos sujeitos enumeradas de 1 (um) a 8 (oito), lembrando que as entrevistas de 01 (um) a 3 (três) foram feitas em Cachoeira dos Índios e de 4 (quatro) a 8 (oito) em Cajazeiras, para garantir o respeito, o anonimato e a ética na pesquisa. E devido ao pouco número de entrevistados e de algumas falas serem curtas, mesmo que se refiram a duas realidades diferentes, iremos descrever os resultados da pesquisa dos dois públicos.

A primeira parte das entrevistas refere-se à representação dos entrevistados, algo que vem diretamente detectar quais os interesses dos indivíduos nos espaços participativos. A representação nos conselhos está subsidiada por aspectos legais (cada lei de criação dos conselhos determina através de que órgãos esta será executada), implicando assim na obrigação de tornar presentes aqueles que não estão naqueles espaços através de compromissos com a política pública, seja no debate, nas discussões e proposições.

Para tanto, evidenciaremos as representações dos entrevistados na tabela a seguir:

**Tabela 2** – Representações dos entrevistados

| <b>Entidades</b>                                           | <b>Representações</b> | <b>Município</b>     |
|------------------------------------------------------------|-----------------------|----------------------|
| <b>Secretaria de Assistência Social</b>                    | Governo               | Cachoeira dos Índios |
| <b>Conselho Municipal de Saúde</b>                         | Governo               | Cachoeira dos Índios |
| <b>Associações Comunitárias</b>                            | Sociedade Civil       | Cachoeira dos Índios |
| <b>Secretaria de Educação</b>                              | Governo               | Cajazeiras           |
| <b>Entidades de Atendimento à Criança e ao Adolescente</b> | Sociedade Civil       | Cajazeiras           |
| <b>Trabalhadores da Assistência Social</b>                 | Governo               | Cajazeiras           |
| <b>Conselho Municipal de Saúde</b>                         | Sociedade Civil       | Cajazeiras           |
| <b>Associações de idosos</b>                               | Sociedade Civil       | Cajazeiras           |

**Fonte:** Pesquisa de Campo: Conselhos Municipais de Assistência Social – Cajazeiras e Cachoeira dos Índios, 2014.

Estas representações, apesar de se definirem enquanto governo e sociedade civil, tem algumas dissonâncias, pois mesmo os que se definiam como sociedade civil, ao serem questionados sobre a função que exerciam no município, apenas o entrevistado 8, que representa as associações de idosos, não se enquadra como servidor público, pois os outros sete entrevistados pertencem ao quadro de servidores, sendo estatutários ou temporários.

Esta questão nos chama atenção pelo seguinte fato, os entrevistados que representam a sociedade civil nestes espaços, sendo servidores, não estariam sendo sujeitos a imprimir interesses por conta da situação empregatícia que se encontravam. Também é importante lembrar que estes entrevistados atuavam há pouco tempo nos conselhos e seu histórico de participação era recente, o que poderemos evidenciar na resposta a seguir.

Foi questionado sobre o tempo de participação no Conselho Municipal de Assistência Social, como uma forma de averiguar se estes conselheiros já tinham um histórico de participação em outros conselhos de políticas públicas ou em gestões anteriores do CMAS. As respostas estão descritas na Tabela 3.

**Tabela 3** – Tempo de participação nos CMAS

| <b>Tempo de participação</b> | <b>Nº</b> | <b>Município</b>     |
|------------------------------|-----------|----------------------|
| <b>6 MESES</b>               | 1         | Cachoeira dos Índios |
| <b>9 MESES</b>               | 1         | Cachoeira dos Índios |
| <b>&lt; 1 ANO</b>            | 1         | Cachoeira dos Índios |
| <b>1 ANO</b>                 | 4         | Cajazeiras           |
| <b>1 ANO E 2 MESES</b>       | 1         | Cajazeiras           |
| <b>Total</b>                 | 8         |                      |

**Fonte:** Pesquisa de Campo: Conselhos Municipais de Assistência Social – Cajazeiras e Cachoeira dos Índios, 2014.

A participação recente nos CMAS de até um ano e dois meses foi resultado do processo de reestruturação dos Conselhos no mandato municipal de 2013-2016, fato que já explicitamos anteriormente.

Esta representação demonstra que os entrevistados ainda estariam identificando quais as suas atribuições no âmbito dos CMAS, demonstra também que o conhecimento da política através dos serviços que estão sendo estruturados também é parcial, como confirmaremos através de algumas respostas a seguir.

Temos que evidenciar que a representação, como o próprio nome expressa, e também a indicação e a afinidade não acontecem de imediato, o que, por diversas vezes, pode provocar uma desmotivação para participar, discutir, comprometer-se e debater em virtude de uma imposição.

Complementando a questão da representação nos conselhos, fizemos a indagação sobre a participação em outros conselhos e, ao serem questionados, 5 (cinco) entrevistados colocaram que somente participavam do CMAS, outros 3 relataram que faziam parte de outros conselhos, o que se confirma nas falas:

Sim, no município, eu participo do conselho municipal do idoso, do conselho municipal da saúde e do conselho municipal da assistência, do conselho municipal de educação, pois, não é todo mundo que quer participar e a gente acaba participando de vários, por questão disso aí (Entrevista 2).

Sim, o conselho de habitação também eu faço parte (Entrevista 3).

Sim, CMS e CMAS (Entrevista 7).

Esta fala da entrevista dois nos faz refletir sobre qual o papel dos conselhos na gestão pública, pois este deveria ser espaço de participação de toda a sociedade em seus diversos conselhos. Devemos destacar a desmotivação da população em estar nestes espaços, como bem aponta na fala do entrevistado, que se dispõe a participar pelo fato de que não há interesse de outros e isso determina algo complexo, pois se este funcionário público, mesmo que represente a sociedade civil, participa de tantos conselhos (quatro) e as legislações de criação dos referidos órgãos determinam que haja pelo menos uma reunião por mês, há muito trabalho a ser desenvolvido nos referidos conselhos. E, no entanto, temos uma forma de participação denominada de “pluriconselheiro”<sup>19</sup>.

Para complementar a discussão sobre participação, foi também questionada sobre a frequência das reuniões. Neste momento, pudemos evidenciar um dos grandes entraves à gestão do controle social, em que os (4 – quatro) entrevistados detalharam que as reuniões deveriam acontecer uma vez ao mês, mas, as outras falas foram mais exatas em suas afirmações, como as descritas a seguir:

[...] geralmente a gente tá fazendo a reunião que se pede, e acho que de dois em dois meses (Entrevista 7).

Uma vez ao mês, mas não tá acontecendo (Entrevista 5).

De acordo com o regimento ele nos indica que seja feita todo mês, mas infelizmente isto não está acontecendo (Entrevista 7).

Deveria ser uma vez ao mês, este ano [foi] duas vezes e olhe lá (Entrevista 8).

Os entrevistados 5, 7 e 8 foram incisivos ao declararem que as reuniões são escassas e que não estão acontecendo em alguns casos. Declarações estas que demonstram que estes espaços não estão executando seus papéis, que deve ser o acompanhamento da gestão, “Art. 2º. – IV atuar na formulação

---

<sup>19</sup> Esta denominação estamos citando apenas para se referir à pessoa que faz representação em vários conselhos.

de estratégias e controle da execução da política de assistência social” (CAJAZEIRAS, 1996). É evidente que não se devem cobrar destes conselheiros uma habilitação técnica, mas, que se faça pelo menos o acompanhamento dos recursos, da gestão dos serviços e da execução da política conforme lhes é cobrado a partir dos princípios da assistência social, seguindo orientações previstas na Lei Orgânica da Assistência Social.

Esta questão da pouca incidência de reuniões expressa claramente a questão de que poucas instituições estão no enfrentamento das questões sociais, tais como as entidades assistenciais, abrigos, entidades de acolhimento de crianças e adolescentes presentes nos CMAS.

Estas falas nos leva a um questionamento enquanto pesquisador: e como estão sendo aprovados os repasses e gastos no âmbito da assistência social, se são mensais. Para confrontar esta situação, vamos expor aqui os repasses para área no ano de 2013, dados que constam no Portal da Transparência ([www.portaltransparencia.gov.br](http://www.portaltransparencia.gov.br)) referente ao município de Cachoeira dos Índios e Cajazeiras (PB).

Os recursos repassados pela instância federal exigem contrapartidas municipais e estas também deveriam estar obrigatoriamente destacadas em *sites* como o a transparência pública, só que a nível municipal e estadual. Seria mais uma maneira da população acompanhar as execuções orçamentárias e fazer valer o direito ao controle social previsto na Constituição Federal de 1988.

Para validarmos as informações sobre a importância do controle social e da participação da comunidade nos espaços públicos, iremos destacar os repasses da união para os municípios pesquisados durante o ano de 2013, nas tabelas a seguir:

**Tabela 4** – Repasses do governo federal para assistência social – Cachoeira dos Índios (PB)

| <b>Ação governamental</b>                                                                                                                | <b>Linguagem cidadã</b>          | <b>Total</b> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------|--------------|
| <b>8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)</b> | -                                | 9.196,16     |
| <b>2060 - Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil</b>                                | Serviço Socioeducativo<br>- PETI | 49.500,00    |

|                                                                                   |                                        |                   |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------|
| <b>8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família</b> | Índice de Gestão Descentralizada - IGD | 52.795,60         |
| <b>2A60 - Serviços de Proteção Social Básica</b>                                  | PAIF/CRAS                              | 134.013,50        |
| <b>2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade</b>          | CREAS                                  | 78.000,00         |
| <b>Total geral</b>                                                                |                                        | <b>323.505,26</b> |

**Fonte:** <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Cachoeira dos Índios (PB).

Os recursos repassados pela união para o município no ano de 2013 somam R\$ 323.505,26, esta destinação orçamentária deve destinar-se especificamente à execução dos serviços socioassistenciais e à manutenção de programas e projetos na área da assistência social, como está detalhado na tabela acima, também é importante visualizarmos que os repasses foram direcionados aos serviços de proteção social básica, R\$ 134.013,50, e proteção social especial, R\$ 78.000,00, além dos serviços socioeducativos PETI, R\$ 49.500,00, no entanto, estes serviços estão acontecendo de maneira precária, os grupos de convivência ainda não foram estruturados conforme normativa do Conselho Nacional de Assistência Social de 2009, implicando na pouca efetividade dos serviços.

As cifras demonstram um elevado repasse da união e, no entanto, o órgão responsável pela fiscalização – o Conselho – somente realizou em 2013 três reuniões, nas quais apenas foram aprovados os recursos, não apontam as atas que acessamos se foram feitas discussões sobre programas ou projetos a serem desenvolvidos no município para acompanhamento destes repasses durante o ano, analisado como se expõe na tabela. No entanto, não temos como saber se realmente os serviços estão sendo oferecidos com qualidade, pois a comunidade beneficiada não possui compreensão de como este serviço deve ser executado, isto é, não é possível saber se as políticas públicas estão se articulando para que os cidadãos que necessitam de assistência social estejam sendo contemplados.

Também é importante observar o que encontra-se no *site* do Tribunal de contas da Paraíba disponível no *link* <http://sagres.tce.pb.gov.br/despesa01.php> que informa os gastos públicos estaduais correspondentes ao mês de maio até dezembro de 2013.

**Tabela 5** – Repasses informados ao Tribunal de Contas Estadual da Paraíba para despesa de assistência social em 2013 – Cachoeira dos Índios (PB)

| Mês          | Empenho   | Pagamento         | Estorno        |
|--------------|-----------|-------------------|----------------|
| MAIO         | 34.251,36 | 33.681,36         | 0,00           |
| JUNHO        | 26.746,14 | 26.864,14         | 0,00           |
| JULHO        | 37.875,58 | 37.184,38         | 0,00           |
| AGOSTO       | 38.462,64 | 36.898,72         | 54,24          |
| SETEMBRO     | 55.092,15 | 47.862,15         | 1.990,00       |
| OUTUBRO      | 31.921,71 | 35.635,71         | 0,00           |
| NOVEMBRO     | 43.185,98 | 43.146,98         | 0,00           |
| DEZEMBRO     | 46.394,50 | 36.742,34         | 0,00           |
| <b>Total</b> |           | <b>298.015,78</b> | <b>2044,24</b> |

**Fonte:** Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE), 2013.

Observamos que na prestação de contas perante o tribunal de contas da Paraíba há uma informação de gastos referentes à R\$ 298.015,78, menor que os R\$ 323.505,26 declarados serem recebidos pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, em 2013, havendo uma diferença de mais de 20 mil reais.

Também verificamos os repasses informativos da prefeitura de Cajazeiras acerca da despesa de assistência social, conforme descrito no *site* transparência pública, descritos na tabela a seguir:

**Tabela 6** – Repasses do governo federal para assistência social – Cajazeiras (PB)

| Ação governamental                                                                                                                | Linguagem cidadã                       | Total      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|------------|
| 20V5 - Ações Complementares de Proteção Social Básica                                                                             | -                                      | 188.158,00 |
| 20TR - Apoio à Manutenção da Educação Infantil (MDS)                                                                              | -                                      | 120.487,12 |
| 8893 - Apoio à Organização, à Gestão e à Vigilância Social no Território, no âmbito do Sistema Único de Assistência Social - SUAS | -                                      | 22.514,25  |
| 8662 - Concessão de Bolsa para famílias com crianças e adolescentes identificadas em Situação de Trabalho                         | Transferência de Renda - PETI          | 300,00     |
| 2060 - Proteção social para crianças e adolescentes identificadas em situação de trabalho infantil                                | Serviço Socioeducativo - PETI          | 99.000,00  |
| 8446 - Serviço de Apoio à Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família                                                        | Índice de Gestão Descentralizada - IGD | 240.494,48 |
| 2A60 - Serviços de Proteção Social Básica                                                                                         | PAIF/CRAS                              | 502.980,00 |

|                                                                          |            |                     |
|--------------------------------------------------------------------------|------------|---------------------|
| <b>2A69 - Serviços de Proteção Social Especial de Alta Complexidade</b>  | PAIF/CREAS | 60.000,00           |
| <b>2A65 - Serviços de Proteção Social Especial de Média Complexidade</b> | CREAS      | 165.609,00          |
| <b>Total</b>                                                             |            | <b>1.399.542,85</b> |

Para confrontar estes dados com os informados no Tribunal de Contas da Paraíba, verificamos o item fundo municipal de assistência social:

**Tabela 7 – Repasses informados ao Tribunal de Contas Estadual da Paraíba para despesa de assistência social em 2013 – Cajazeiras (PB)**

| <b>Mês</b>       | <b>Empenho</b>      | <b>Pagamento</b>    |
|------------------|---------------------|---------------------|
| <b>Janeiro</b>   | 59.889,60           | 43.769,77           |
| <b>Fevereiro</b> | 114.010,40          | 116.089,82          |
| <b>Março</b>     | 158.797,10          | 133.069,07          |
| <b>Abril</b>     | 185.641,12          | 211.058,40          |
| <b>Mai</b>       | 272.851,56          | 276.847,00          |
| <b>Junho</b>     | 256.309,85          | 104.649,23          |
| <b>Julho</b>     | 378.369,24          | 321.146,34          |
| <b>Agosto</b>    | 369.428,68          | 292.627,88          |
| <b>Setembro</b>  | 317.333,61          | 372.906,03          |
| <b>Outubro</b>   | 306.246,19          | 248.867,52          |
| <b>Novembro</b>  | 379.084,52          | 266.423,37          |
| <b>Dezembro</b>  | 466.930,32          | 274.540,39          |
| <b>TOTAL</b>     | <b>3.264.892,19</b> | <b>2.661.994,82</b> |

**Fonte:** Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE), 2013. Disponível em: <<http://sagres.tce.pb.gov.br/despesa01.php>>.

As despesas com pagamento apontam um valor de R\$ 2.661.994,82, ao tempo que os repasses cofinanciados pela união somam um valor de R\$ 1.399.542,85, ou seja, verifica-se uma diferença de mais de um milhão de reais a mais no valor repassado pela união. Este valor pode ser resultado de contrapartida municipal e estadual para execução de serviços na área de assistência social. Mas é válido ressaltar, conforme está disposto no SAGRES, que todo este recurso foi depositado no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). E nos deixa a pergunta, como foi a aprovação destes gastos, se o CMAS encontra-se em estruturação e, conforme descrevemos, poucas foram as reuniões para que estas despesas fossem analisadas e aprovadas.

Também é importante observar que há um repasse mensal que passa pelo FMAS, conseqüentemente, a execução deste repasse precisaria ser

fiscalizada. E se não estão acontecendo reuniões deliberativas, como estes recursos repassados estão sendo operacionalizados se o papel do CMAS é fiscalizar estes gastos? Então estes recursos e aprovações não estão passando pelo CMAS, figurando-se, portanto, como meramente ilustrativo.

Para tanto, os conselhos são instâncias formuladas para discutir, deliberar, avaliar e acompanhar as políticas e ações em cada área das políticas sociais, algo que revela adoção de medidas combinadas entre participação e representação, criando mecanismos de responsabilidade e autorização orçamentária inclusive. Como que os municípios receberam apenas do governo federal quantias como estas e não estão sendo acompanhadas pelos conselhos? Sem contar as contrapartidas do estado da Paraíba, cifras que não detalharemos aqui.

Também questionamos sobre a participação dos conselheiros nas reuniões e as falas em destaque retratam as opiniões destes:

[...] acontece participando das reuniões, acontece verificando como que está sendo feito os trabalhos, como que tá sendo né, investido os recursos dentro da assistência (Entrevista 2).

[...] a questão de participar agora dá, a questão de participação dentro do conselho eu acho assim, como faz pouco tempo que a gente tá em andamento na nova gestão, primeiramente a gente tá tomando as alturas e como se funciona, entendendo a importância do conselho. Eu vejo assim, ainda há, falta muita conscientização aqui dentro em geral da importância do que é um conselho de assistência social “né”. E aí ultimamente a gente tá buscando até conscientizar as pessoas que fazem parte do conselho e que também as outras que vão precisar futuramente também se conscientize disso, dessa importância (Entrevista 3).

Esta fala do entrevistado 3 mostra claramente a pouca experiência de participação nos conselhos, onde ainda assumem que estão organizando e entendendo suas atribuições, também se refere ao CMAS como um espaço que apenas emite declarações e não como órgão fiscalizador e deliberativo. Ele também coloca uma questão importante, o processo de conscientização da participação no espaço de assistência social, algo bastante desafiador para qualquer cidadão, visto que a atribuição de ser conselheiro não gera nenhuma

gratificação direta para o participante, mas a partir da participação irá sim beneficiar toda a população com os serviços, programas e projetos sendo executados.

Também estas falas dos entrevistados 2 e 3 demonstram exatamente a pouca experiência de participação nos conselhos, onde ainda assumem que estão organizando e entendendo suas atribuições. É válido frisar que a “a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis” conforme define o artigo 204 da Constituição Federal, imprime a participação direito dos cidadãos e dever do Estado promover meios para que esta aconteça.

Outra fala em destaque é a seguinte:

A gente sempre discute conforme as pautas, dependendo das pautas é que a gente vai discutindo, ver a questão dos recursos que [...] sempre vem, para poder a gente avaliar se realmente está acontecendo, se tá sendo gasto, a gente tem todo este conhecimento (Entrevista 4).

Na entrevista 4 podemos evidenciar que há sim uma compreensão sobre o que é o papel do conselhos, ainda que incipiente, de discutir as pautas e verificar como estão sendo feitos os gastos, com a afirmação de que “tem todo o conhecimento”, mas, no entanto, não aborda que tipos de pautas, como acontecem as discussões. Percebemos que, em virtude do pouco tempo no CMAS, há ainda insegurança nas falas sobre suas atribuições.

Como esta resposta veio de um entrevistado da cidade de Cajazeiras, descreveremos quais as atribuições dos conselheiros no CMAS a partir do Regimento Interno, pois, não tivemos acesso ao regimento do CMAS de Cachoeira dos Índios:

Art. 9 – aos membros do Conselho compete:

I – comparecer às reuniões ordinárias e extraordinárias, justificando as ausências eventuais;

II – relatar e emitir parecer, no prazo regimental aos processos que lhe forem distribuídos;

III – Representar o CMAS, quando designado pelo plenário, ou por designação do seu presidente;

IV – Requerer justificadamente, que constam da pauta, assuntos para apreciação e deliberação do plenário, bem como preferências para matérias urgentes;

V – Requerer a presidência do CMAS, a convocação de reuniões extraordinárias para a discussão de matérias específicas, e em caso de indeferimento recorrer ao plenário que poderá manifestar-se favorável ou não por maioria absoluta;

VI – Apresentar projetos de resolução e formular proposições no âmbito da competência do Conselho;

VII – Solicitar diligências em processos;

VIII – Solicitar questão de ordem, quando se fizer necessário (CAJAZEIRAS, 1996).

É relevante delinear-mos que a participação nos conselhos e as competências nas reuniões fazem parte de todo um processo de democratização da política de assistência social. Para validar esta questão dos conselhos apresentarem-se como deliberativos e funcionais nos apoiamos no comentário de Martins (2009, p. 12):

Outra pesquisa que se torna oportuna referenciar é o Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MUNIC-2007<sup>20</sup>. As informações levantadas buscaram traçar um perfil dos conselhos municipais, destacando o caráter do conselho (deliberativo ou não), a paridade entre poder público e a sociedade civil, a composição e a frequência das reuniões. Dos 5.564 municípios, 5.497 possuem conselhos. Destes, 5.211 (94,8%) têm caráter deliberativo. Segundo os dados, a presença do caráter deliberativo encontra-se nas cidades de maior população.

Temos que visualizar de maneira nítida a fala da entrevista 4 pois, em alguns momentos, quando comparamos o discurso com os outros conselheiros

---

<sup>20</sup> A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) foi levada à totalidade dos municípios do País (5.564 municípios). Trata-se, basicamente, de levantamento pormenorizado de informações sobre estrutura, dinâmica e funcionamento das instituições públicas municipais (Nota igual ao texto pesquisado). Disponível em: <http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/secretaria-nacional-de-assistencia-social-snas/cadernos>

do CMAS de Cajazeiras, vemos que eles não apresentam o mesmo direcionamento acerca das discussões feitas no âmbito do CMAS, como se descreve nas falas abaixo:

A gente praticamente só foi formado o Conselho, ainda não discutimos tema não (Entrevista 4).

[...] a gente se engaja mais com as ações que são desenvolvidas no município, as questões de assistência social (Entrevista 6).

Assuntos gerais que são pertinentes à Assistência social e se tratando de questões relacionadas ao âmbito público, ao financiamento, como está sendo aplicada aquela verba (Entrevista 7).

Eu vejo a parte dos abrigos, a carência de assistência, eu vejo mais esta parte e dou opinião nas atas (Entrevista 8).

Há um destaque relevante a se fazer a partir dos discursos da entrevista 7, pois este apresenta maior domínio acerca do que devem ser as ações realizadas pelo CMAS. Mesmo com pouco tempo de participação, este sujeito demonstra envolvimento com a temática, talvez este discurso se dê em função de sua vivência em outro conselho há mais tempo, conforme mencionado ao perguntarmos se representam mais de um conselho no município e pela militância em movimentos sociais como este declarou informalmente após a entrevista.

Sendo este o perfil de conselheiro indicado, de alguém que se envolve com a área, que demonstra interesse em discutir as pautas e que, além do mais, mostra determinação em representar os interesses dos usuários em questão, auxiliando nos debates e articulando propostas interessantes para a melhoria dos serviços e programas.

Propositalmente, indagamos quais as principais discussões feitas no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e apenas esta entrevistada respondeu, os demais entrevistados não apontaram, ou não quiseram responder.

[...] as principais discussões, realmente são como conseguir melhoria para a comunidade em geral, a gente se preocupa muito com essa questão, por que você sabe, município pequeno a verba é muito pouca, então a gente tem que se desdobrar, tem que fazer mais do pode só com as verbas federais né? Então o conselho, além de fiscalizar, que seria a nossa obrigação, que é a nossa obrigação específica, a gente acaba se envolvendo também, *ajudando a executar alguns projetos* (Entrevista 2).

A fala da entrevista 2 nos chama a atenção para o pouco investimento para os programas, e o discurso de “ajudar”. Como ela mesma diz, a verba é insuficiente. A fala em destaque acima demonstra incoerência com as atribuições de conselheiros, mas como já havia me reportado acima, esta questão inverte o papel do conselho e passa a assumir as questões como questões operacionais/executivas, algo que compete aos trabalhadores da área e não a um conselheiro, cujo papel é representativo e fiscalizador da gestão pública.

Também devemos problematizar que, apesar do entendimento do que seria sua obrigação, como o sujeito declara, o envolvimento com as ações não qualifica o fato de ser o conselheiro um profissional capaz de “ajudar”. Na verdade, tem-se a intenção de qualificá-lo para o trabalho representativo conforme determina a lei municipal e não para executar ações e projetos.

Podemos observar que esta fala é de um entrevistado que faz parte da gestão e isso pode confundir quais suas atribuições, além de induzi-lo a um envolvimento com as ações no sentido de que desenvolve outras atribuições enquanto parte do funcionalismo público, não oportunizando a separação de funções.

Outra fala que merece destaque é a da entrevista a seguir, onde o entrevistado demonstra não conhecer a política de assistência social, uma vez que foge à discussão proposta, pois aponta somente o caso da reprogramação dos gastos do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), vez que não existe o tal “fundo participativo”, mas refere uma questão interessante, que é o reordenamento dos serviços de convivência e fortalecimento dos vínculos,

seguindo a orientação da Resolução n. 109, de 11 de novembro de 2009, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

[...] nesse momento agora 'né', houve a eleição, a gente discutiu a questão do *fundo participativo* "né", o último item que tinha restado ainda e, buscou-se investir agora no programa de acompanhamento de grupos de convivência" (Entrevista 3).

É perceptível na fala a questão da ajuda e da necessidade, algo que tem sido frequente no discurso da entrevista 4 da cidade de Cajazeiras, como descrito a seguir:

Mulher, por que eu gosto muito de ir lá no fundo, de procurar as pessoas, aquelas pessoas que *tão em necessidade*, eu brigo, eu luto pra ver se elas estão sendo beneficiadas, *eu faço mais assim este trabalho com a comunidade*, que às vezes as desigualdades que existe e eu sou muito de ir assim para esse ponto (Entrevista 4)

Esta entrevista demonstra a vontade de ajuda aos necessitados, algo que vem sendo muito presente na cidade, devido à gestão da política de assistência social vir conduzindo esta como uma forma de ajuda e não como direitos, conforme preconiza a legislação. Tal fato demonstra que o sujeito entrevistado não pontua o papel de conselheiro enquanto fiscalizador, mas confunde com ações diretas por ele executadas como bem reporta através da fala em destaque.

Outra fala que nos chama atenção é da entrevista 6, em que expressa sua real sinceridade ao detalhar que não existem reuniões e coloca o fato de a participação ser imposta pela gestão, já que, ao indagarmos sobre a indicação para compor o CMAS, esta pessoa colocou que foi indicada pela Secretaria de Cidadania e Promoção Social da cidade de Cajazeiras.

Porque, assim, eu vou ser sincera com você, é muito difícil eu estar nessas reuniões, por que sempre acontece algo de não dar certo de participar, eu acho que primeiro eles deviam perguntado se eu tinha interesse em participar, se eu tinha tempo, não foi assim que aconteceu, *por isso que eu queria primeiro ler as atas e ia saber como estava acontecendo as reuniões, o trabalho* (Entrevista 6)

Preocupante é a situação, pois este entrevistado representa os trabalhadores da assistência social e não apresenta percepção sobre a importância deste no CMAS como o interessado em discutir o papel dos trabalhadores da área na política, no alcance dos direitos dos usuários e enquanto espaço de mediação de conflitos e direitos.

É relevante também observarmos que a fala detalha algo que pretendíamos visualizar com a pesquisa, de que as reuniões não acontecem como está previsto em Lei, pois na entrevista declara claramente que queria ter lido as atas para saber como estavam acontecendo as reuniões e os trabalhos. Assumindo o entrevistado que as atas são assinadas sem leituras, ou até são escassas as reuniões.

Também constatamos através da fala explicitada acima que estão submetidos “[...] os conselhos a uma situação de subordinação, como se esse espaço fosse um departamento da prefeitura ou secretaria, caracterizando, na maioria das vezes, gestões centralizadoras” (MARTINS, 2009. p. 13). E que aqueles que se denominam sociedade civil, na verdade é governo, como expomos ao retratar que quase todos os entrevistados possuem vínculo empregatício com a gestão pública.

Outra fala que se contrapõe ao discurso da entrevista 6 é a entrevista 7, que dialoga sobre a necessidade de controle social e o compromisso com a participação no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) ao referir-se que:

Com esta problemática do encontro, que a meu ver é um erro gravíssimo, que não concordo, eu vou até pedir para retirar meu nome, porque se permanecer da forma como está, eu vejo que o *Conselho não está ativo, não está funcionando*, mas nos quatro encontros que tivemos foi relacionado ao desenvolvimento dentro dos Serviços socioassistenciais no município e também de alguns grupos que estão sendo criados e implantados dentro do município (Entrevista 7).

Esta afirmação de apenas terem acontecido 4 (quatro) encontros é preocupante, pois as reuniões deveriam ser produtivas, fiscalizadoras, deliberativas e mensais. O fato de este entrevistado detalhar a inatividade do CMAS informa a fragilidade na realização do controle social e que este

conselho não é consultado para elaboração de novos programas e projetos, a exemplo do programa recentemente criado a nível municipal, o “Sopão Solidário”<sup>21</sup> que reverte totalmente o viés de direito assumido na Constituição ao eleger a assistência social enquanto política pública.

Ao terminar as entrevistas na cidade de Cajazeiras, indaguei informalmente aos conselheiros e a resposta foi unânime, ou seja, de que não haviam sido consultados para aprovar o referido programa, o que nos confirma o viés assistencialista, clientelista e retrógrado da gestão da assistência social no município.

### 3.2.2 Sobre a motivação para a participação e o controle social

Também indagamos qual a motivação para ser conselheiro e se esta ainda persistia. Alguns não responderam, as falas que obtivemos estão dispostas abaixo:

[...] *a priori* não, não teve motivação assim, “a eu vou ser conselheiro que coisa boa!”. Foi praticamente por que *foi o jeito* né, assim. Teve que formar um, mudar a presidência pra ficar sem o conselho, foi preciso fazer uma nova eleição (Entrevista 1).

[...] a motivação é meio para o município se desenvolver, ganhando melhor melhoria na qualidade de vida das pessoas (Entrevista 2).

[...] eu acho que ser membro do conselho, acho que a gente tem um compromisso, eu acho que, acima de tudo “né”, *o que motiva é o compromisso social*, eu acho que nós temos que ter o compromisso social de buscar o melhor. Nós trabalhamos com pessoas, no geral na assistência que aí eu faço parte do trabalho na parte de habitação e represento pela a parte das associações, a gente lida muito com pessoas que necessitam de esclarecimento dos seus direitos “né”, de alguém que muitas vezes pegue e vá até lá para falar com ela, pegue na mão e leve elas até pra que vejam o cumprimento da lei, muitas vezes “né”. Então assim, o que motiva, a motivação é

<sup>21</sup> Sopão Solidário - O programa foi lançado em fase experimental no mês de dezembro de 2013 e distribuiu mais de seis mil litros de sopa, este ano já beneficia cerca de 1.200 famílias. Disponível em: <<http://cajazeiras.pb.gov.br/?s=sop%C3%A3o+solid%C3%A1rio>>. Acesso em: 09 jul. 2014.

fazer inclusão social, acho que levar o conhecimento pra que outros não padeçam por falta de um conhecimento (Entrevista 3).

A fala da entrevista 1 nos mostra que não houve motivação, mas imposição, lembrando que esta pessoa representa o governo e que, como destaca, foi algo que ele teve que fazer. Já as falas dos entrevistados 2 e 3 colocam a motivação de ajudar, de indicar melhorias para a população, a importância do esclarecimento sobre os direitos, algo que demonstra compromisso social, como bem referem, com a mudança.

Já nas entrevistas realizadas em Cajazeiras, temos algo diferente, tal como a obrigação em participar enquanto cidadão e a fala que destacamos como mais expressiva é a da entrevista 7, onde o entrevistado coloca sua motivação através da contribuição para o desenvolvimento social.

Fiscalizar (Entrevista 4).

Minha motivação, enquanto conselheira e sociedade civil, temos que participar de alguma coisa (Entrevista 5).

Aquela força sindicalista, de não só desenvolver para si e sim para própria comunidade. E poder também fiscalizar de perto, não só cobrar e também saber de onde está vindo esta cobrança, *é bom a gente contribuir com o desenvolvimento social* (Entrevista 7).

Ah, Eu gosto de participar do social, principalmente pelo meu papel aqui dentro, porque cada vez que eu vejo o que vai surgir, eu vejo que a gente não pode ficar por fora da realidade de hoje exatamente para colocar os problemas dos abrigos (Entrevista 8).

Assim, concordamos com Martins (2009, p. 13) afirmando que:

Os diversos atores políticos que compõem esse espaço democrático devem buscar estabelecer uma relação simétrica que produza e gere uma dinâmica na construção de uma esfera pública transparente, qualificada, competente e comprometida com os princípios e diretrizes do Sistema Público Brasileiro de Assistência Social.

Persiste nas falas o compromisso com a mudança, com a melhoria da qualidade de vida das pessoas mais vulneráveis, a importância da participação enquanto instrumento de viabilização de direitos. Além disso, a entrevista 8

destaca bem sua área de atuação nos abrigos, trazendo a importância de sua atuação para a mudança/transformação da realidade social.

Assim, temos que:

O exercício do controle social não depende apenas da criação de instâncias institucionais como os conselhos, mas da capacidade dos movimentos, organizações, fóruns, comissões, grupos e outras formas de articulação, por meio dos quais os atores da sociedade civil possam debater, alterar e gerar uma cultura de participação e de construção de direitos (MARTINS, 2009, p. 13-14).

As respostas a esta indagação foram de extrema importância, pois nos deixa a dimensão da relevância social da participação na opinião dos sujeitos, quando questionados sobre o porquê de sua participação no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), tivemos as repostas abaixo:

[...] por que eu participo?! Num entanto, é, atualmente eu participo, pra ver a questão da *melhoria da política da assistência, fiscalizar, que é a função do conselho, né, e tá sempre, sempre mostrando qual é o verdadeiro sentido da política de assistência social* (Entrevista 1).

[...] porque assistência social é, primeiro se tornou uma coisa que eu me identifico muito, trabalhar com pessoas, eu não me vejo trabalhar dentro de uma sala fechada, eu gosto de trabalhar com pessoas, vê o que está acontecendo, ver o pode melhorar, ver o que pode ser colocado, né, a mais, então assim, o conselho de assistência social pra mim é muito importante por isso, por trabalhar justamente com pessoas mais carentes, pessoas que estão, é, geralmente, que eu costumo falar, *carentes de tudo, é carente de afeto, é carente de atenção, é carente de informação*, então a minha preocupação, a minha vontade, a minha motivação de trabalhar com o conselho é essa, é ajudar a essas pessoas mais carentes a melhorarem de vida (Entrevista 2).

Há neste discurso da entrevista 1, apesar de pouco tempo de atuação no CMAS, um entendimento de qual seu papel enquanto conselheiro, isto vem repercutir diretamente nos serviços, pois à medida que há um comprometimento e vontade política, onde se respeitam as deliberações dos conselhos, torna-se possível o acesso aos serviços conforme discute a entrevista 2, de que os indivíduos estão vivenciando, além da carência dos serviços, as carências nas relações humanas e na falta de informação como

sendo uma grande violação de direitos, e portanto, temos que concordar com Demo (2006, p. 33): “[...] que o déficit de cidadania espelha-se facilmente em políticas sociais de cima para baixo, de tendência avassaladoramente assistencialista, reservando para os pobres as sobras orçamentárias”.

A entrevista a seguir se refere à questão da motivação para participação como representação e destaca de maneira muito clara quem o entrevistado representa e qual o seu papel no âmbito do CMAS, vejamos:

[...] a questão da representação dentro do conselho; primeiro assim, entrando dentro do contexto das associações rurais, hoje. É, no geral as associações rurais, são pessoas que fazem parte da minha diretoria, nem sempre, por exemplo, são pessoas mais humildes que não tem, muitas vezes, por exemplo, um grau de instrução acadêmica tão elevado em geral e quem tem geralmente hoje no município, não quer participar. Então geralmente se tem muito essa dificuldade de montar uma equipe das associações rurais dentro desse contexto, por parte da questão do meu sítio e dos outros sítios, a gente vê que no geral existe uma dificuldade de montar uma equipe dentro dessas próprias associações, com certo conhecimento, e aí a partir daí, daquela questão de, da minha parte, deu fazer parte de outra, [...] <sup>22</sup> Eu pela questão que eu já trabalho aqui, eu acredito que foi isso, né, acredito não, com certeza, e no caso de [...], por ser um líder muito ativo (Entrevista 3).

O ponto que se destaca a fala da entrevista 3 está relacionado aos representantes da sociedade civil no CMAS de Cachoeira dos Índios ao referir-se à dificuldade de participação, de mobilização e de qualidade participativa, determinando muitas vezes o risco de acontecer uma cidadania tutelada <sup>23</sup>.

Já quando utilizamos as falas dos entrevistados de Cajazeiras, percebemos que possuem ciência do seu papel, apesar de não executarem,

<sup>22</sup> Parte desta fala foi suprimida porque se referia a pessoas que não estavam sendo entrevistadas para garantir o sigilo na identificação dos entrevistados.

<sup>23</sup> “A cidadania tutelada é em si, sua própria negação, quando o pobre se submete à tutela de elites que conservam sua propensão escravocrata quase intacta na história; cidadania assistida pode representar ganho histórico de causa, porque assistência é política social necessária para enfrentar riscos de sobrevivência; mas, ao se restringir a esse gesto assistencial, torna-se assistencialista, porque degrada as expectativas de auto-sustentação (inserção no mercado) e autogestão (cidadania); resultado principal desse processo histórico de tutela e assistência é o refreamento do controle democrático e, particularmente, o escamoteamento do confronto social, indispensável para o combate à pobreza política; enquanto o Estado e o mercado não são controlados, subsiste impávida a sempre mesma elite, com ares de mérito histórico intocável” (DEMO, 2006, p. 35).

em virtude da inexistência de encontros, como já sinalizamos acima ao nos referirmos à questão do papel enquanto conselheiros.

Para fiscalizar (Entrevista 4).

Porque a gente enquanto conselheiro é um fiscalizador e a questão de assistência e de toda forma trabalhamos junto com a assistência (Entrevista 5).

Eu quis participar, mas houve certa desorganização nas gestões anteriores, que eu não tenho nada a ver com política, mas houve esta, e a partir do momento que *o conselho não lavra ata, já tá dizendo a desorganização que é, e eu vinha me perguntando, por que existe um conselho e nem sequer uma ata existe*, mas aí veio despertando a vontade de participar e tava sobrando uma cadeira lá e de certa forma eu fui convocado por que tava faltando um representante da área de saúde e eu fui o escolhido (Entrevista 7).

A resposta que mais se apresenta como coerente foi a entrevista 7, que dialoga exatamente com a nossa dimensão de participação social, aquela que não é imposta, que é a contribuição que temos que dar ao erário público, cobrando a execução orçamentária e o acesso aos direitos, o entrevistado também destaca a necessidade da participação, da contribuição de todos; refere-se à falta de participação na gestão anterior, fala que vem a confirmar a nossa busca por documentos no CMAS referentes às gestões anteriores a 2013, aos quais não tivemos acesso, pois não constavam nos arquivos do CMAS de Cajazeiras, problema este que fez com que redirecionássemos a nossa pesquisa que, a princípio seria também documental, para somente pesquisa de campo.

As respostas apresentam uma compreensão clara de qual é o papel do conselheiro, mesmo que se refiram as dificuldades de participação e fiscalização, há sim uma nítida compreensão sobre suas atribuições.

Outro ponto de destaque na entrevista foi perguntar qual a principal contribuição da participação dos entrevistados após entrada no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), somente um entrevistado quis responder, transcrevermos sua fala a seguir:

[...] contribuição, a minha contribuição? Eu antes, sem ser presidente, eu já tava fazendo tudo assim, resolvendo é, resolvendo conferência, *resolvendo organização de ata*, resolvendo organização de documento; é, a contribuição foi nesse sentido de reorganizar o conselho, por que antes tava, num tava organizado num tava funcionando, assim, de verdade, né (Entrevista 1).

Esta fala aponta um fato importante sobre a gestão dos conselhos que, muitas vezes, fica a critério dos presidentes e os demais participantes não estão em atividade constante. Desta forma, a fala destaca que seu papel situava-se na organização de ata e documentos, como se a contribuição se resumisse apenas ao plano formal, na organização dos documentos. Esta fala denota uma análise importante para os dois conselhos investigados, de que a participação formal é suficiente para que existam os conselhos, não importando se este tem papel de direcionar os interesses de quem está representando.

Como preocupação acerca da qualidade na participação, foi questionado se estes conselheiros já participaram de alguma capacitação; apenas um respondente declarou ter participado, no caso, o entrevistado da cidade de Cacheira dos Índios. Outro de Cajazeiras respondeu que participou de capacitação, mas em outro conselho que atua. Mesmo com pouco tempo de atuação, os conselheiros deveriam ter participado de capacitações/formações direcionadas à qualidade do controle social, como expressam as falas a seguir:

[...] nós participamos, agora mesmo a gente participou, foi feita a nova eleição, também participou de uma capacitação, né, para conselheiro de como atuar, como deve se comportar como conselheiro... Geralmente a prefeitura, ela contrata empresas de consultoria pra passar a capacitação pra gente e a gente participa também quando há capacitação do governo estadual ou federal, que vem convite, a gente sempre manda uma representação... as capacitações, quando são direcionadas ao conselho, realmente é a questão de como fiscalizar, de como estar monitorando as verbas, né, como pode ser, por exemplo, uma verba remanejada de um setor pra outro, então a gente... é mais essas questões (Entrevista 2).

Não, Já, participei no âmbito da saúde, o tribunal de contas do estado (Entrevista 7).

Também questionamos sobre como se deu a indicação para que entrassem no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e verificamos que apenas uma das entrevistas declarou ser por vontade própria, pois, quando a participação é forçada, há uma tendência a não querer se envolver e, no caso da maioria, “participam<sup>24</sup>” não por motivação, mas sim por obrigação, o que convencionamos muitas vezes em um descomprometimento com as ações que lhes são destinadas..

Desta forma, as indicações estiveram dispostas da seguinte forma: 3 entrevistados foram indicados pela instituição, 2 pelos secretários de assistência social, 2 foram participar dos Conselhos de Assistência Social por convite e somente 1 por vontade própria.

Estas indicações são importantes, porém devem também fazer parte de articulações de interesses pessoais, visto que o papel de conselheiro deve ser resultado de representações dos diversos segmentos presentes nestes espaços de negociações.

### 3.2.3 Sobre a Concepção de Controle Social dos entrevistados

Como pergunta essencial a esta análise, indagamos se, na opinião dos entrevistados, o Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS realizava o Controle Social e de que forma.

[...] eu acho que deveria tá mais fiscalizando assim no caso do banco de alimentos, *pra ver realmente se as famílias estão necessitando*<sup>25</sup>, há uma pequena falha por que às vezes ela é resumida a dois ou três conselheiros. Por mais que faça o chamamento e veja que não só o presidente como eu sou o presidente eu tenho a minha função a minha obrigação, mas eles também deve ter né? Mas em relação a instrumentais, como demonstrativos financeiros, sempre passa pelas nossas mãos para ir analisar pra (sic) saber se realmente vai ser

---

<sup>24</sup> Quando nos referimos a participar entre aspas estamos sinalizando o desinteresse.

<sup>25</sup> Esta parte da entrevista aponta a impressão de que estão sendo escolhidos os beneficiários de maneira indicativa e não a partir de critérios de seleção em virtude da necessidade do usuário.

aprovado ou não, né, por que tem que dar o aval, né? Dar o ok (Entrevista 1).

Este conselheiro entrevistado não emitiu sua opinião sobre a realização do controle social, apenas justificou como é feito o trabalho, fato que nos auxilia na compreensão de que não há controle, pois não há participação.

A fala das entrevistas 2 e 3, que pertencem a conselheiros de Cachoeira dos Índios, demonstra a falta de conhecimento sobre o que deveria ser seu papel, sua função na esfera pública do CMAS, fiscalizando, aprovando e deliberando as ações pertinentes à política.

Realiza, justamente *buscando informações* junto à secretária de assistência social, não é? Participando das reuniões, às vezes até participa de reuniões nas próprias comunidades, então é uma forma da gente tá realizando esse controle (Entrevista 2).

[...] 'controle social, né?'. É. Eu acho que o controle em si, a nível daquilo que o governo tá querendo em suas políticas de controle é preconizar, é controlar, eu acho que vem muito essa palavra na minha cabeça, preconizar as políticas sociais, né, apesar de que, no Brasil, geralmente a gente tem muito a política de primeiro acontecer as coisas, acontecer aàs intempéries pra depois a gente ir solucionar. Isso é muito da nossa cultura, eu vejo isso muito impregnado na nossa cultura. A palavra *preconizar*, nem sempre ela é *preconizada*, até mesmo dentro do meio social até, quando se fala, as pessoas às vezes não, isso não vai acontecer, deixam primeiro acontecer pra depois agir. Então, eu acho que o controle social, pra mim ele tá associado com a *preconização* dos acontecimentos que podem vir a acontecer, prevenir, né, a gente não valoriza ainda muito, mas eu fico muito ligado nessa palavra. É, eu acredito que *realiza o controle social, dentro de suas limitações*, eu que quando a gente pega se... se posiciona de uma forma, há por que deveria todos, os mínimos detalhes, a gente sabe que isso nunca vai acontecer nos mínimos detalhes em qualquer parte do mundo, né, nem só no nível Brasil, mas eu acho que vem procurando sim, né, se posicionar melhor. Lógico que precisa melhorar muito ainda, mas reconhecer que já está dando alguns passos, eu acho que isso é essencial (Entrevista 3).

Este entrevistado 3 mostra uma confusão de ideias ao falar do controle social, levanta o conceito de preconizar<sup>26</sup>, que possui significado totalmente divergente: dar indicativo, orientar, propor. Demonstra com esta fala que não consegue expressar claramente o que ele define por controle social e este fato nos preocupa exacerbadamente, pois como alguém que não tem condições de pelo menos descrever o que seria seu papel/função no controle social está representando a sociedade civil? Qual é o nível de representação? Que qualidade participativa?

Preocupa-nos a falta de consciência crítica e política nestes espaços de participação e o esvaziamento da participação dos usuários, que ainda são mais vulneráveis neste processo.

É preocupante o questionamento que se segue, pois, acerca da realização do controle social, as falas foram claras nas entrevistas 5 e 6, declarando que não a realizam na cidade de Cajazeiras. Já a entrevista 4 apontou como suficiente a existência dos serviços de proteção social básica e especial. Lembrando que os problemas relacionados à assistência social no município de Cajazeiras são gravíssimos, tais como elevado número de pessoas em situação de rua, incluindo crianças e idosos, as Instituições de Longa Permanência da Cidade são todas comandadas pela sociedade civil, como demonstra pesquisa realizada por (Queiroga, 2013) através de seu Trabalho de Conclusão de Curso em Serviço Social, onde buscou analisar a efetivação dos direitos dos idosos a partir dos discursos dos coordenadores e dirigentes das Instituições de Longa Permanência para Idoso (ILPI) do município de Cajazeiras (PB), momento em que pudemos averiguar que, das três ILPIs de Cajazeiras, nenhuma pertence ao município e a contrapartida para execução dos serviços de alta complexidade fica a critério da sociedade, visto que o recurso que o município destinava no momento da pesquisa não

---

<sup>26</sup> (lat *preconizare*) vtd 1 Fazer a preconização de: Preconizar um conselheiro, um candidato. 2 Apregoar com louvor; elogiar demasiadamente: Preconizar um artista, um escritor. 3 Proclamar, anunciar, vulgarizar: Preconizar uma notícia, preconizar os feitos de alguém. 4 Aconselhar, recomendar: O gramático preconiza os modelos clássicos. O médico lhe preconizou este remédio. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=preconizar>>. Acesso em 10 jul. 2014.

era suficiente para auxiliar no pagamento de profissionais para garantir o cuidado à pessoa idosa.

Sim, você vê que no município tem o CRAS, o CREAS com todos os serviços lá para comunidade (Entrevista 2).

Não realiza (Entrevista 4).

Não realiza (Entrevista 5).

Realiza em partes, deixa a desejar, como eu falhei é uma falhar grande não termos todos os meses as reuniões (Entrevista 6).

Eu acredito que sim, agora com estas restrições, pessoa de rua, a infância o jovem, tem programas bastante, haja visto que a secretária tirou o primeiro lugar enquanto programas sociais (Entrevista 7).

Sobre a concepção de Participação social, perguntamos sobre qual seria o conhecimento dos entrevistados, as respostas se dispõem a seguir:

[...] a participação social, assim, enquanto conselheira? É isso assim que a gente tá fazendo, é, é tar (sic) controlando, vendo a questão dá, se a política de assistência realmente tá sendo efetivada ou não, é assim (Entrevista 1).

[...] eu acho que isso, fazer parte de um conselho, já é uma participação social, é tá engajado, é tá preocupada com essa questão da sociedade (Entrevista 2).

[...] participação social; eu acredito que é, estarmos, permanecermos mais ativos ao que está acontecendo na nossa cidade é, se conscientizar como a gente já tinha falado nos nossos direitos, né, eu acho que a participação de tudo é de uma consciência dos nossos direitos. Participação social acima de tudo é conhecer os nossos direitos (Entrevista 3).

Demonstram as falas do CMAS de Cachoeira dos Índios que não há uma dimensão clara nos discursos dos conselheiros de que a participação é a abertura democrática da esfera pública, é o exercício da democracia participativa e autônoma, portanto, estas falas confirmam a necessidade urgente de rever a fiscalização das ações dos Conselhos, bem como fazer com que estes conselheiros possam contribuir com a política, através do acompanhamento dos serviços e da observação de sua operacionalização.

Conhecer a Política de Assistência Social e discutir nas reuniões sobre os problemas vivenciados no município e procurar soluções (Entrevista 1).

Bem, eu acho que participação social, não só os profissionais devem estar engajados nas ações, nos programas, e o que complica muito é a sobrecarga de trabalho que temos aqui. O profissional não pode porque está sobrecarregado e há a falta de interesse da comunidade (Entrevista 6).

[...] ficarmos informados enquanto cidadãos civis e não deixar só com o setor público a responsabilidade (Entrevista 7).

Uma administração tem que ter todos estes segmentos, e a participação social, independentemente de política, precisa ter gente que bata de frente, porque é assim que se consegue alguma coisa. Todo segmento é candidato a receber o benefício (Entrevista 8).

Como forma de saber qual o papel dos conselheiros nos dois CMAS, perguntamos quais os principais problemas que chegam ao Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS e como este soluciona os problemas.

[...] ultimamente o que tá acontecendo é, essa questão do banco de alimentos; e fizeram a seleção das famílias, sem passar pelo conselho e sem passar pelos profissionais da assistência, né? O certo seria o quê? Fazer a visita domiciliar pra ver se aquela família realmente necessita ou não (Entrevista 1).

Eita, são vários, mas eu acho que os principais, os problemas maiores que a gente tem, é a *questão justamente de não ter uma sede, um transporte próprio*<sup>27</sup>, né, a gente acaba se reunindo aqui na secretaria, ou em outra secretaria perto pra se reunir, acho que os principais problema são esses (Entrevista 2).

Vemos a divergência de opiniões entre a fala 1 e a 2, onde a primeira aponta algo relacionado precisamente à falta de controle social, que é uma ação do governo federal desenvolvida junto às famílias mais vulneráveis, onde se busca comprar alimentos produzidos na região e doar àquelas famílias que

---

<sup>27</sup> Esta fala apresenta um problema não ter um transporte próprio, mas o CMAS precisaria não de um transporte se as ações de assistência estão centralizadas no mesmo espaço. Esta entrevista confunde as atribuições do CMAS com as obrigações da política de assistência social.

não possuem benefícios do governo federal ou municipal. Uma ação deste tipo deve obrigatoriamente passar pelo CMAS para deliberar como se deve proceder e determinar junto às equipes atuantes nas instâncias de proteção social básica, que devem obrigatoriamente conhecer a comunidade para priorizar de fato os mais vulneráveis.

Ainda sobre a problemática do conselho:

[...] pronto; a questão assim eu, o que tem chegado até aqui, é mais parte administrativa, sendo bem sincero, nesse pouco tempo que a gente participa, primeiro, eu vejo que parece que está se colocando a casa em ordem, a parte administrativa até. Problemas, é que geralmente assim, eles não vieram. Uma das coisas que foi ativa agora no conselho foi a questão do programa nacional de habitação rural, né, que é o “Minha Casa Minha Vida” rural do Governo Federal. Que aí precisou sim, da assinatura do Conselho, uma declaração e aí essa foi uma das formas que pude ver mais ativa agora, um problema que foi solucionado, né. Conseguir declaração do conselho municipal, foi providenciado. A nível até então assim, de problemas gerais, a não ser dos grupos de convivência ou de alguém que procure, o problema mesmo que está vindo até agora (Entrevista 3) .

Já na entrevista 3, o conselheiro aponta com mais propriedade sobre o assunto/demandas que chegam ao CMAS, declarando a necessidade do reordenamento dos serviços, como sugere a tipificação dos serviços socioassistenciais de 2009.

Já ao analisarmos as falas dos entrevistados de Cajazeiras, pudemos perceber total falta de conhecimento na fala exposta a seguir ao serem indagados sobre os problemas que chegam ao CMAS:

Procurando os órgãos competentes para solucionar os problemas, se for na saúde, eu vou perguntar/cobrar, perguntar porque tá faltando isso, se for na ação social a secretária está sempre disponível (Entrevista 4).

Apenas a entrevista 7 mais uma vez apresenta uma fala qualificada ao referir-se aos problemas do município e à questão urbana, algo que se mostra como extremo, o *deficit* habitacional, a estrutura da cidade e o processo de periferização.

Moradia, questão habitacional (Entrevista 7).

Como forma de compreender qual a opinião dos conselheiros sobre a política de assistência social acerca da participação, teve-se a necessidade de questionar se existem desafios a serem superados no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS e quais seriam estes.

[...] um dos desafios é assim; *ele é atuante*, mas não é tanto como deveria ser. Por mais que eu seja presidente, mais *deveria ser mais atuante*, é, por que fica complicado ser presidente assim do, pela questão governamental, aí a gente fica nessa, digamos, na corda bamba [...] como presidente eu tenho que ter a postura de fiscalização, [...] tenho que fiscalizar independentemente se eu trabalho ou não aqui (Entrevista 1).

[...] Por que é a questão do conselho, é o maior desafio pra gente *manter o conselho ativo*, fazer com que todos os conselheiros participem, *é por que é um trabalho que a gente faz voluntário* e você sabe que infelizmente muita gente, *a maioria das pessoas não tem essa consciência de que a gente precisa participar*, que a gente precisa *atuar, cobrar, fiscalizar* [...] Mas eu acho que a maior dificuldade é essa, *é convencer as próprias pessoas da comunidade a participar*, ver que isso é importante (Entrevista 2).

*Motivação dos conselheiros* (Entrevista 4)

Existem, *pessoas que tenham certo compromisso em participar do conselho*, não ver isso como questões eleitoreiras, não ver como uma questão de si próprio, na questão de dizer assim: eu participo para levantar meu nome e futuramente eu ser um cabo eleitoral (Entrevista 7).

Estas falas sobre os desafios da participação contemplam várias dimensões, tais como a questão da necessidade de fiscalização das políticas, do fato da função de conselheiro ser algo voluntário e de que ainda as políticas devem ser construídas pela sociedade também. O desafio colocado pela entrevista 1 destaca um ponto relevante, tal como a dificuldade de exercer a representação do órgão governamental, apontando a questão de ter que assumir algumas vezes posturas de não fiscalização por ser servidor público.

Mas, como bem coloca, deve sim mudar de postura e pensar em cumprir o seu papel de conselheiro.

A motivação para ser conselheiro foi disposta por vários dos entrevistados como uma questão fundamental à existência do controle social, mesmo com pouco tempo no exercício do CMAS, observa-se que estes conselheiros apresentam uma compreensão sobre a importância de participar e estar presente na política, exercendo seu papel, este dado é importante ser observado através dos destaques aplicados nas falas.

Ainda como forma de fornecer informes sobre os desafios da participação, foram os respondentes indagados sobre as possibilidades de fortalecer a participação no CMAS e quais seriam estas.

[...] existe, a partir do momento, que as reuniões sejam mais contínuas e vê é que tá sendo debatida uma política de assistência e como funciona e também pode ser feito assim, a meu ver, divulgações no conselho, se a pessoa quiser “vir” e denunciar alguma coisa ao conselho a gente tá aberto pra receber as denúncias e fiscalizar (Entrevista 1).

[...] eu acho que políticas públicas sempre se pode fortalecer quando a gente se abre para melhorias, né, dentro do social. [...] Primeiro passo, acho que conscientizando até, eu volto ao termo de conscientizar o papel do conselho [...] (Entrevista 3).

Sim, que ficou definido assim, a secretaria organizar um encontro, [...] informando a sua importância como conselheiro, a gente tá esperando este momento e ficou de ser feita esta articulação com os conselheiros, que as vezes, eu sou da educação e tenho que saber um pouco da assistência social, eu vou ler um pouco, vou pesquisar, para poder ter um conhecimento e já tem outros que não se motiva para ser conselheiro (Entrevista 4).

Divulgação de projetos, de programas, de conscientização da população (Entrevista 6).

Existe, a partir do momento em que tiver uma parte educacional feita pelos governos, enquanto não melhorar nossa educação, infelizmente isso não vai acontecer não. A partir do momento em que [se] ver com outra visão a educação nossa aí sim (Entrevista 7).

As falas dos entrevistados foram bem incisivas no sentido de que, para modificar a situação de desmotivação à participação, seria importantíssimo

uma ação que direcionasse a motivação da população para conscientização da importância da fiscalização na gestão pública, além do que a entrevista 4 (quatro) colocou, que esta não possui experiência com conselhos de assistência, pois pertence à secretaria de educação, mas que se compromete a capacitar-se para entender como se dá o processo de execução dos serviços, visto que a motivação é pouca e aos que estão exercendo o cargo de conselheiro que possam sim, capacitar-se e estar exercendo da melhor forma suas atribuições. Assim, todas as falas expostas colocaram a importância de processos educativos para sensibilizar as pessoas da necessidade de controle social.

Outra pergunta primordial na busca de nossa compreensão sobre a participação social foi sobre quais seriam as atribuições dos conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) A pergunta gerou as respostas que estão descritas a seguir:

Eu, é assim, a questão da de fiscalizar, antes de tudo, é que faz parte do controle né, a fiscalização. A partir da fiscalização você vai controlar a, o que vai “vim” de demanda, né do conselho. E; também, deixa eu ver aqui... além da fiscalização, eu acho que os conselheiros deveriam participar mais do conselho e não deixar para uma ou duas pessoas (Entrevista 1).

[...] a principal realmente é *fiscalizar se o dinheiro público está sendo investido adequadamente na forma correta “né”, tá atingindo aquele público realmente que a assistência precisa, é ver também essa questão da assistência social que ela tem que parar, tem que acabar principalmente no município pequeno, essa questão da ajuda, né, da esmola, do benefício, né, isso é então uma dificuldade muito grande, a própria comunidade que a gente tem que “vim”, tem que dar uma feira, tem que dar isso e a gente tem que fazer eles entender que isso é uma Lei é direito, né, e não é uma esmola, não é!?* (Entrevista 2).

[...] eu vejo, muito aquilo que você questionou, desde o início, né, gosta de dar propostas, vir sim, com propostas, né, eu acho que acima de tudo a gente deve discutir o que está acontecendo dentro do eixo que cabe ao conselho, né, dentro do eixo daquilo que é para o conselho, né, do controle social,

procurar fazer mais essa participação, tá mais ativo dentro do conselho nesse sentido (Entrevista 3).

Fiscalizar, orientar, é acharmos se é certo certas ações que estão sendo desenvolvidas, obedecer o regimento, que não estão sendo desenvolvidas (entrevista 7).

Resolver as coisas, chega lá a pessoa para resolver os problemas e ser resolvido, o menor infrator, chega ali e é acolhido por aquelas conselheiras e não ser deixado de lado e dali surgir um encaminhamento, mas que não deixe de lado, abrange todos os seguimentos, o CRAS, o CREAS, o CAPS, ou trabalho, para que não volte a acontecer (Entrevista 8).

As entrevistas acima destacam a compreensão restrita sobre participação social, algo que coaduna com os tipos de participação assistencialista, brevemente discutido no referencial teórico sobre participação. Determinando assim que basta estar presente nas reuniões, para se consolidar a participação, implicando assim numa modalidade de participação descomprometida com as discussões e relevâncias no campo da assistência social.

Apenas a entrevista de número dois é a que realmente consegue destacar o cerne da questão da participação social, a qual se detectou como participação política, ela também coloca uma percepção a ser muito bem avaliada e já citada neste trabalho, por ser uma região de alto índice de vulnerabilidade social, temos o grande desafio de romper com as estratégias clientelistas de “resolver” as questões sociais tais como bem destaca a entrevista:

[...] essa questão da ajuda [...], da esmola, do benefício [...], isso é então uma dificuldade muito grande, a própria comunidade que a gente tem que “vir”, tem que dar uma feira, tem que dar isso e a gente tem que fazer eles entenderem que isso é uma lei, que é direito [...] e não é uma esmola, não é!

Também questionamos como se dá a participação das entidades do Governo no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS e de que forma a sociedade civil participa.

[...] tem mais participação do governo, o mais importante era pra ser a sociedade civil, assim, era pra tá mais participando e fiscalizando, por isso que eu que a presidência era pra ser da sociedade civil (Entrevista 1).

[...] o governo, eu acho que tem melhorado muito, a gente vê assim uma melhoria muito grande, muitas cobranças, tá tudo muito assim, muito amarrado, né, tudo meio querendo saber o que foi feito, da sociedade civil já é um pessoal mudado, um pessoal, eles querem, mas ninguém quer fazer nada, a gente convida pra uma reunião, *é difícil, então a dificuldade maior é convencer, como eu já falei antes, a própria sociedade que é importante participar, que sejam eles membros do conselho ou não [...]*. Então a maior dificuldade é realmente convencer as pessoas da importância de participar (Entrevista 2).

[...] eu acho que, no geral, já que eu passei por outros conselhos, não só por esse aqui, já que a entrevista é voltada para o contexto do controle, mas eu acho que no geral sempre se enfrenta dificuldades nos conselhos municipais, às vezes pra montar, entendeu, e pra que essas pessoas venham para reunião à gente divulga e isso até agora o conselho de ação social tá bem, graças a Deus, né, então a gente faz aí, entrega os convites, tudo certinho e, sempre fica no pé, lembrando pra que as pessoas participem, mas no geral existe sempre uma dificuldade na hora de *montar os conselhos municipais* (Entrevista 3).

Eu vejo que anda equilibrada, que era para ser diferenciada, que a *participação social era para cobrar mais dos gestores, do que o próprio gestor tomar de conta da situação* e eu acho que isso não é bom. Tem pessoas que vão participar, mas se quer abre a boca, ele ver o erro grotesco que tem ali, *infelizmente a opinião que ele vai dar é a favor do governo* (Entrevista 7).

São tão poucas as reuniões e quando chegar as reuniões atribuladas e as atas feitas no computador e uma ata no computador não é confiável (Entrevista 8).

Como forma de ampliar nossos conhecimentos, fizemos alguns questionamentos sobre o regimento interno aos presidentes dos CMAS das duas cidades: se os conselheiros teriam propriedade, se acontecem discussões e, quanto às conferências, se é feito um processo de mobilização. Mas obteve-se somente uma resposta.

Todas as falas apontam o desafio de convocar, convidar, montar, organizar e fazer com que existam as reuniões e estas tenha funcionalidade. Também é importante observarmos o que destaca a entrevista 7, que muitas vezes não há uma compreensão de que estar no conselho é representar interesses e não somente atender aqueles que estão no comando e calar-se mesmo que diante de situações desconfortantes.

[...] na última conferência, quando foi assim, teve que fazer conferência, por que foi obrigatoriedade... *foi obrigatoriedade*. Mas, tem que ter a participação não só na conferência, mas participação contínua, só que eu vejo aqui em Cachoeira dos Índios, que a sociedade civil fica que meio, como é que eu chamo? A maioria dos conselhos, assim, o movimento é através da presidência, mas por que a sociedade civil fica, como se fosse, bem *acanhada em participar das reuniões* (Entrevista 1).

Deve-se ter claro que as falas dos entrevistados acerca da participação social colocam um grande desafio, seja de fortalecer estas estratégias de controle através dos CMAS, seja de indicar pessoas que tenham maior compromisso com a gestão pública, visto ser relevante o exercício da participação.

Apresentam também um indicativo das dificuldades de vocalizar os interesses dos representados, em sua maioria por questões de caráter político, ou de intenções por parte dos gestores em aprovar apenas os recursos e não manter a fiscalização dos serviços.

Também é importante sinalizarmos que o Conselho deve contribuir para política enquanto órgão de consulta e deve também deliberar sobre a execução dos serviços e benefícios a serem implementados a nível municipal.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Pesquisar constitui-se de atitude teórica e prática que corrobora com conclusões muitas vezes preliminares em virtude da dinâmica da realidade social. Para tanto, o aprofundamento sobre o tema participação e controle social nos proporcionou o alcance de conexões sobre as formas de participação no campo das políticas públicas, bem como as formas de exercer controle sobre estas.

Os espaços alcançados a partir da Constituição Federal de 1988 deram possibilidades de motivações políticas sobre a gestão pública e caracterizaram-se por serem plurais e formalizadas, mas não puderam por si só oportunizarem as formas de participação ampliadas.

Diante do arcabouço teórico tecido no decurso dessa dissertação, temos a compreensão de que a participação social na região pesquisada ainda é algo que não se materializa conforme o descrito na Constituição de 1988, mas, o que existe é uma participação fragmentada, descompromissada, recheada de práticas que fortalecem o processo de cooptação dos participantes devido a diversos fatores, tais como: a forte presença de uma cultura de mando e favor presente na região e também de que as políticas públicas são responsabilidade exclusiva dos gestores; a forte cultura clientelista presente no discurso dos entrevistados que, sem perceber, fazem parte de todo este emaranhado de interesses pelo poder; a falta de uma composição igualitária nos Conselhos pesquisados, visto que os representantes da sociedade civil são funcionários/servidores das prefeituras; a não compreensão sobre o real papel do Conselho Municipal de Assistência Social e, mais grave; uma dimensão de que basta aos gestores a governança e não faz parte do papel de cidadão a fiscalização sobre o erário público.

Esta discussão empreendida nos faz afirmar que a participação na gestão da política de assistência social nos dois municípios – Cachoeira dos Índios e Cajazeiras – na Região do Alto Sertão Paraibano pode ser qualificada como ingênua, onde não prevalece somente interesses dos usuários, mas que

as lideranças, através dos partidos políticos e do arraigado processo de assistencialização da pobreza, desfavorece o controle social, fazendo com que os conselhos se confirme como espaços ainda pouco vislumbrados pela população como possibilidade de alcance de uma gestão partilhada dos recursos públicos.

Também é relevante colocar que as conquistas no campo da participação e do controle social a partir das falas dos entrevistados não se apresentam como concretas, devido a pouca participação e vontade política de que a democracia seja efetiva nestes espaços, pois não há como realizar controle e participação social num contexto em que a assistência social não é vista como prioridade para superar as condições de vulnerabilidade.

Ao entrevistar os conselheiros também pudemos acompanhar diretamente através de observação participante os serviços de assistência social nos dois municípios, situação que nos fez refletir sobre a não operacionalização destes, como apontamos o retrocesso na política de assistência social na cidade de Cajazeiras a ponto de constituir-se como programa oficial da gestão a distribuição de sopa aos usuários nos espaços como o Centro de Referência da Assistência Social (CRAS).

Também lembra-nos os desafios no desvendamento da realidade, tais como o acesso à documentação (atas, regimentos internos e relatórios) que, pela inexistência de alguns destes instrumentos, fato que de certa forma prejudicou a nossa pesquisa – pois almejávamos alcançar uma proximidade com os discursos dos conselheiros que já tinham experiência com controle social nas gestões anteriores. Reconhecemos que a opção teórica por aplicar a pesquisa com conselheiros que haviam assumido os conselhos há pouco tempo (gestão 2013-2014) foi uma opção que nos custou várias reflexões, dentre elas que poderíamos ter reconduzido o nosso objeto de estudo, mas isso seria complicado em virtude dos prazos.

Esperamos que estas análises possam auxiliar aos que conduzem a gestão pública, que terão acesso ao nosso relatório final, com fins de que reavaliem os resultados e promovam possibilidades de participação social nestes espaços, tais como a abertura democrática. Além de dar visibilidade a

este problema da precária participação, visto que tal fato implica a não operacionalização adequada das políticas por falta de controle social.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. **Controle Social**: notas em torno de uma noção polêmica. Disponível em: Revista SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 18(1): 168-176, 2004

<<file:///C:/Users/Windows/Desktop/no%C3%A7%C3%B5es%20sobre%20controle.pdf>> Acesso em 06.09.2014 às 11h38min.

AVRITZER, L. **A dinâmica da participação local no Brasil**. Pensando a democracia participativa, vol. 3. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, Leonardo. A participação social no Nordeste. IN: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

BEHRING, BOSCHETTI, **Política Social: fundamentos e história** (Biblioteca Básica do Serviço Social). São Paulo: Cortez, 2006.

BOBBIO, Norberto, 1909 - **Dicionário de política** / Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998.

BOFF, Leonardo. **Os rolezinhos nos acusam**: somos uma sociedade injusta e segregacionista. Disponível em <<http://leonardoboff.wordpress.com/2014/01/23/os-rolezinhos-nos-acusam-somos-uma-sociedade-injusta-e-segregacionista/>> Acesso em: 23 jan. 2014.

BOSCHETTI, Ivanete. CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **Capacitação em Serviço Social e Política Social/ ABEPSS-CEAD/NED – UNB, 1999. Módulo 3.**

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil**: Brasília-DF. Senado, 1988.

BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS**, 1993, 5 ed. Brasília/2004.

BRASIL, **Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS**, Brasília. Lei nº 12435/2011.

BRASIL, **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**, 2004, 1 ed. Brasília/2004.

BRASIL, **Resolução Nº 237, De 14 De Dezembro de 2006**. Dispõe sobre Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS.

BRASIL. [Lei n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993]. **Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)** [recurso eletrônico]: Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências, e legislação correlata. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2013. 156 p. – (Série legislação; n. 111).

BRAVO, M. I.S. **Saúde, Serviço Social, Movimentos Sociais e Conselhos:** desafios atuais. São Paulo: Cortez, 2012.

BRAVO, M.I. S. **O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático**. IN: Serviço Social: direitos e competências profissionais. Brasília, Conselho Federal de Serviço Social – CFESS/Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social – ABEPSS. 2009.

BRAVO, M.I. S. PEREIRA, P.A.P. (Orgs). **Política social e democracia**. 3ª ed. São Paulo, Cortez; Rio de Janeiro, UERJ, 2007.

CACHOEIRA DOS ÍNDIOS, Lei Nº 268, de 16 de agosto de 1996 dispõe sobre a regulamentação do CMAS de Cachoeira dos Índios. 1996.

CAJAZEIRAS, Lei Nº 1.112, de 2 de abril de 1996. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social. 1996.

CANTOIA, L. D. E. **Emancipação e Serviço Social:** a potencialidade da prática profissional. Ponta Grossa: Editora UEPG, 201.

CENDHEC , Centro Dom Helder Câmara De Estudos E Ação Social. **A metodologia do projeto de defesa dos direitos das crianças e do adolescente do Cendhec**. Recife, 2011.

CFESS, Conselho Federal de Serviço Social. **O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito**. Conselho Federal de Serviço Social - CFESS (organizador). Brasília, 2011.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). **Resolução Nº 237, de 14 de Dezembro de 2006**. Disciplina sobre as Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência

Social. Disponível em:

<<http://www.mds.gov.br/cnas/legislacao/resolucoes/arquivos-2006/CNAS%202006%20-%20237%20-%2014.12.2006.doc/view>> Acesso em 29.09.2014 às 11h55min.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 109, de 11/11/2009**. Dispõe sobre reordenamento dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos. 2009.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS. **Resolução Nº 130**. Dispõe sobre a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. 2005.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social/CNAS. **Resolução Nº 145, de 15 de outubro de 2004**. Dispõe sobre a Política Nacional de Assistência Social. 2004.

COUTO, Berenice Rojas [et al]. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. São Paulo, Cortez, 2010.

CUNHA, Eleonora Shettini M. Inclusão e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. IN: AVRTZER, 2010.

DEMO, Pedro. **Pobreza Política**: a pobreza mais intensa da pobreza brasileira, Campinas: Armazém do Ipê (Autores Associados), 2006.

DURKHEIM, Émili. **As regras do método sociológico**. 17 ed. São Paulo: companhia das letras, 2002. (Biblioteca Universitária. Série 2).

FERNÁNDEZ, Ernesto Ganuza. Novos instrumentos de participação: entre a participação e a deliberação. IN: SILVA, Eduardo Moreira da; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. (Org.). **Experiências internacionais de participação**. São Paulo: Cortez, 2010.

FREITAS, R. de C. M. O governo Lula e a proteção social no Brasil: desafios e perspectivas. IN: **Revista Katálisys**. Florianópolis. V. 10, Nº 1. p.65-74. Jan/Jun, 2007.

GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

GOHN, M.G. **Conselhos Gestores e Participação Sóciopolítica**. São Paulo: Cortez Editora, 2011.

IPEA, **Welfare State no Brasil: Papel Redistributivo das Políticas Sociais dos Anos 1930 aos Anos 1990**, IPEA, Brasília, dezembro de 2001.

LUMAMBO, Denilson Bandeira Coêlho; MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis-RJ, Vozes, 2005.

MARTINS, Valdete de Barros. **Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos**. IN: Conselho Nacional de Assistência Social. Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

MENDES, D.C.V.R. **Representação política e participação: reflexão sobre o déficit democrático**. IN: **Revista Katálisys**. Florianópolis. v 10. Jul/Dez. 2007.

MEDEIROS, Marcelo. TEXTO PARA DISCUSSÃO Nº 852. **A Trajetória do SUAS** / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF CNAS, MDS, 2009.

MÉSZÁROS, István. **A necessidade de Controle Social**. [tradução Mário Duayer]. São Paulo, Ensaio. 2ª edição, 1989.

NEVES, Ângela Vieira; SANTOS, Marlene de Jesus Silva. Conselhos e SUAS: Avanços no fortalecimento da cultura de direitos. *Temporalis*, [S.l.], v.2n. 24, p. 407-431, nov. 2012. ISSN 2238-1856. Disponível em: <<http://periodicos.ufes.br/temporalis/article/view/2604/3278>. Acesso em: 29 set. 2014.

OLIVEIRA, Jullymara Laís Rolim de; ROLIM, Camila Cavalcante; LEANDRO, Darlania Pinheiro. **Assistência Social E Cultura Política: Questões Para O Debate No Contexto Brasileiro**. Disponível em: [http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2012/anais/arquivos/0045\\_0684\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2012/anais/arquivos/0045_0684_01.pdf) Acesso em 29 de set. 2014.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e Conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

ROLIM, Camila Cavalcante; OLIVEIRA, Jullymara Laís Rolim De; FREITAS, Eliane Alves De. **Participação e representação nos conselhos gestores de políticas públicas: questões para o debate**. Disponível em: <http://www.inicepg.univap.br/> Acesso em: 30.10.2014.

SILVA, Irismar Gomes da. **Os prefeitos e Cajazeiras**. Halley Gráfica e Editora, Teresina –PI, 2014.

SILVA, M. O. da S. *et al*. Os Programas de transferência de renda: inserção no contexto do sistema brasileiro de proteção social. IN: **A Política Social Brasileira No Século XXI** – a prevalência dos programas de transferência de renda. São Paulo: Cortez, p. 25-92. 2004.

SOARES, Laura Tavares. **Os custos sociais do ajuste neoliberal na América Latina**. 3ª Ed. São Paulo, Cortez, (Coleção Questões da Nossa Época) 2009.

SOUZA Filho *et al*, 2012. Política de Assistência Social no Contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: **Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e serviço social: uma análise da realidade de Juiz de Fora**. Juiz de Fora: UFJF, 2012.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

TEIXEIRA, Elenaldo. **O Local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. 3ª ed. São Paulo. Cortez, Recife. Equip; Salvador: UFBA, 2002.

TEIXEIRA, S. O. Que democracia? Soberania popular ou soberania de mercado? IN: BOSCHETTI, I. S. *et al* (Orgs) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

VIEIRA, E. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. IN: **Revista Serviço Social e Sociedade**. Nº 56, Cortez, 1998.

WAMPLER, Brian. **Expandindo accountability através de instituições participativas?** Ativistas e reformistas nas municipalidades brasileiras. IN: LUMAMBO, Denilson Bandeira Coêlho; MELO, Marcus André (Orgs.). **Desenho Institucional e participação política: experiências no Brasil contemporâneo**. Petrópolis-RJ, Vozes, 2005.

## SITES

Disponível em: <<http://cajazeiras.pb.gov.br/politica/>> Acesso em 16.11.2014 as 14h00mim.

Disponível em: <<http://sagres.tce.pb.gov.br/despesa01.php>> Acesso em 16.11.2014 as 14h00mim.

Disponível em: <[http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23](http://ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23)>. Acesso em 07 jul. 2014.

Disponível em:  
<<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoes.asp?Exercicio=2013&SelecaoUF=1&SiglaUF=PB&NomeUF=PARA%CDBA&CodMun=1967&NomeMun=CACHOEIRA%20DOS%20INDIOS&ValorMun=15.145.948,03&Pagina=>>> Acesso em 09.11.2014 às 11h36min.

Disponível em:  
<<http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaAcoes.asp?Exercicio=2013&SelecaoUF=1&SiglaUF=PB&NomeUF=PARA%CDBA&CodMun=1975&NomeMun=CAJAZEIRAS&ValorMun=68.468.959,63&Pagina=3>> Acesso em 09.11.2014 às 11h36min.

Disponível em:  
<[http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li\\_IDH](http://www.pnud.org.br/IDH/IDH.aspx?indiceAccordion=0&li=li_IDH)> Acesso em: 07 jul. 2014.

## APÊNDICES

## **APÊNDICE A – INSTRUMENTO DE COLETA DE DADOS (ROTEIRO DE ENTREVISTA)**

### **Bloco I – Identificação do Entrevistado**

1. Representa que órgão? \_\_\_\_\_
2. Há quanto tempo está no Conselho Municipal de Assistência Social?  
☐ Menos de um ano      ☐ Até dois anos  
☐ De dois a quatro anos      ☐ Mais que quatro anos
3. Representa mais de um conselho no Município? Quais?  
☐ Sim, \_\_\_\_\_ ☐ Não

### **Bloco II – Concepção dos Conselheiros sobre participação**

4. Qual a frequência das reuniões?  
☐ Uma vez ao mês      ☐ A cada dois meses  
☐ Um vez por semestre      ☐ Uma vez ao Ano
5. Como acontece sua participação nas reuniões do Conselho Municipal de Assistência Social?
6. Quais as principais discussões feitas no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS?
7. Qual a motivação para ser conselheiro?
8. Ainda persiste esta motivação?
9. Por que você participa do Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS?
10. Qual a principal contribuição da sua participação após entrada no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS?
11. Já participou de alguma capacitação?  
☐ SIM, como foi? \_\_\_\_\_  
☐ NÃO
12. Quando? Quais assuntos foram discutidos?
13. Houve alguma indicação para que entrasse no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS?  
☐ Prefeito      ☐ Vereador      ☐ Comunidade  
☐ Líder Comunitário      ☐ Secretário      ☐ Instituição
14. Em sua opinião o Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS realiza Controle Social? De que forma?
15. O que você compreende por participação social?  
☐ Está presente nas reuniões  
☐ Contribuir com as discussões do CMAS

- ( ) Conhecer a Política de Assistência Social
  - ( ) Discutir nas reuniões sobre os problemas vivenciados no municípios e procurar soluções
  - ( ) Outro \_\_\_\_\_
16. Quais os principais problemas que chegam ao Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS? Como o Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS soluciona estes problemas?
  17. Existem desafios a serem superados no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS? Quais?
  18. Existe possibilidade de fortalecer a participação no CMAS? Quais?
  19. Quais as atribuições dos Conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS?
  20. Como se dá a participação das entidades do Governo no Conselho Municipal de Assistência Social/CMAS? E a sociedade Civil participa?

Obrigada!

**APÊNDICE B – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (PARA MAIORES DE 18 ANOS OU EMANCIPADOS - Resolução 466/12)**



**Universidade Federal de Pernambuco**  
**Centro de Ciências Sociais Aplicadas – CCSA**  
**Departamento de Serviço Social – DSS**

**Programa de Pós Graduação em Serviço Social –PPGSS - Mestrado**

Convidamos o (a) Sr. (a) para participar como voluntário (a) da pesquisa **Desafios à Participação e ao Controle Social nos Conselhos Municipais De Assistência Social na Região do Alto Sertão Paraibano**, que está sob a responsabilidade da pesquisadora Darlania Pinheiro Leandro, residente no Sítio Areias, Fazenda Muquém, em Barro-Ceará, SN, CEP: 63380-000 – Telefone: (83) 98292034 / 88565173 (inclusive ligações a cobrar) e e-mail [darlaniapl@hotmail.com](mailto:darlaniapl@hotmail.com) está sob a orientação Professor Pós Dr. Marco Antonio Mondaini de Souza, e-mail [marcomondaini@ig.com.br](mailto:marcomondaini@ig.com.br).

Este Termo de Consentimento pode conter alguns tópicos que o/a senhor/a não entenda. Caso haja alguma dúvida, pergunte à pessoa a quem está lhe entrevistando, para que o/a senhor/a esteja bem esclarecido (a) sobre tudo que está

respondendo. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, caso aceite em fazer parte do estudo, rubrique as folhas e assine ao final deste documento, que está em duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. Em caso de

recusa o (a) Sr. (a) não será penalizado (a) de forma alguma. Também garantimos que o (a) Senhor (a) tem o direito de retirar o consentimento da sua participação em qualquer fase da pesquisa, sem qualquer penalidade.

**INFORMAÇÕES SOBRE A PESQUISA:**

✓ O **objetivo** da pesquisa será analisar as contradições, os limites e as possibilidades dos processos de participação e das ações de controle social da representação da sociedade civil e do Governo junto aos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios na Região do Alto Sertão Paraibano, será realizada uma entrevista com os conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios-PB.

✓ **Objetivos específicos:** Averiguar quais as conquistas no campo da participação e do controle social, com a criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios na Região do Alto Sertão Paraibano. Examinar os significados do tema participação e controle social junto aos conselheiros representantes da sociedade civil e governo nos municípios de Cajazeiras e Cachoeira dos Índios na região do Alto Sertão Paraibano.

✓ Quanto aos **riscos**, detalharemos sobre os objetivos da pesquisa aos sujeitos, sobre a possibilidade de desistência de responder a algumas perguntas ou desistir por completo da entrevista, caso sinta algum desconforto, se sinta constrangido ou não compreenda algum questionamento, sendo também garantido ao entrevistado o esclarecimento sobre a pesquisa a qualquer tempo, podendo retirar seu consentimento para utilização dos dados e falas em qualquer fase da pesquisa, podendo a qualquer momento deixar de participar do estudo, sem que isso traga prejuízos a si; e na garantia e compromisso quanto à segurança dos dados coletados e quanto ao sigilo das informações, garantindo a confidencialidade e sua total

privacidade.

✓ Quanto aos **benefícios** da pesquisa vemos que a nossa análise proporcionará o conhecimento de como vem sendo realizada a participação nos Conselhos da Região, e que através desta serão beneficiados diretamente os envolvidos através da apresentação dos resultados e da possibilidade de que se planejem ações nesta área.

As informações desta pesquisa serão confidenciais e serão divulgadas apenas em eventos ou publicações científicas, não havendo identificação dos voluntários, a não ser entre os responsáveis pelo estudo, sendo assegurado o **sigilo** sobre a sua participação. Os dados coletados nesta pesquisa tais como gravações, entrevistas e cópias das atas e relatórios, ficarão armazenados em computador pessoal e arquivo digital, sob a responsabilidade da pesquisadora **Darlania Pinheiro Leandro**, no endereço acima informado, pelo período de mínimo 5 anos.

O (a) senhor (a) não pagará nada para participar desta pesquisa. Se houver necessidade, as despesas para a sua participação serão assumidos pelos pesquisadores ressarcimento de transporte e alimentação. Fica também garantida indenização em casos de danos, comprovadamente decorrentes da participação na pesquisa, conforme decisão judicial ou extra-judicial.

Em caso de dúvidas relacionadas aos aspectos éticos deste estudo, você poderá consultar o Comitê de Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da UFPE no endereço: (Avenida da Engenharia s/n – 1º Andar, sala 4 - Cidade Universitária,

Recife-PE, CEP: 50740-600, Tel.: (81) 2126.8588 – e-mail: cepccs@ufpe.br).

---

(assinatura do pesquisador)

#### CONSENTIMENTO DA PARTICIPAÇÃO DA PESSOA COMO VOLUNTÁRIO (A)

Eu, \_\_\_\_\_, CPF \_\_\_\_\_, abaixo assinado, após a leitura ou a escuta da leitura deste documento e de ter tido a oportunidade de conversar e ter esclarecido as minhas dúvidas com o pesquisador responsável, concordo em participar do estudo **Desafios à Participação e ao Controle Social nos Conselhos Municipais De Assistência Social na Região do Alto Sertão Paraibano** como voluntário (a).

Fui devidamente informado (a) e esclarecido (a) pela pesquisadora sobre a pesquisa, os procedimentos nela envolvidos, assim como os possíveis riscos e benefícios decorrentes de minha participação. Foi-me garantido que posso retirar o meu consentimento a qualquer momento, sem que isto leve a qualquer penalidade ou interrupção de meu acompanhamento/ assistência/tratamento.

Local e data \_\_\_\_\_

Assinatura do participante: \_\_\_\_\_

Presenciamos a solicitação de consentimento, esclarecimentos sobre a pesquisa e o aceite do voluntário em participar. (02 testemunhas não ligadas à equipe de pesquisadores):

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

Assinatura: \_\_\_\_\_

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

Assinatura: \_\_\_\_\_

## ANEXOS

## ANEXO A – Termo De Aprovação Do Comitê De Ética Na Pesquisa

Comitê de Ética  
em Pesquisa  
Envolvendo  
Serres Humanos



UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
PERNAMBUCO CENTRO DE  
CIÊNCIAS DA SAÚDE / UFPE-



### PARECER CONSUBSTANCIADO DO CEP

#### DADOS DO PROJETO DE PESQUISA

**Título da Pesquisa:** DESAFIOS À PARTICIPAÇÃO E AO CONTROLE SOCIAL NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA REGIÃO DO ALTO SERTÃO

**Pesquisador:** Darlania Pinheiro Leandro

**Área Temática:**

**Versão:** 2

**CAAE:** 26577214.4.0000.5208

**Instituição Proponente:** CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

**Patrocinador Principal:** Financiamento Próprio

#### DADOS DO PARECER

**Número do Parecer:** 606.290

**Data da Relatoria:** 10/04/2014

#### **Apresentação do Projeto:**

Indicado na relatoria inicial.

#### **Objetivo da Pesquisa:**

Indicado na relatoria inicial.

#### **Avaliação dos Riscos e Benefícios:**

Indicado na relatoria inicial.

#### **Comentários e Considerações sobre a Pesquisa:**

Indicado na relatoria inicial.

#### **Considerações sobre os Termos de apresentação obrigatória:**

Indicado na relatoria inicial.

#### **Recomendações:**

S/recomendação.

#### **Conclusões ou Pendências e Lista de Inadequações:**

Aprovado.

#### **Situação do Parecer:**

Aprovado

**Endereço:** Av. da Engenharia s/nº - 1º andar, sala 4, Prédio do CCS

**Bairro:** Cidade Universitária

**CEP:** 50.740-600

**UF:** PE

**Município:** RECIFE

**Telefone:** (81)2126-8588

**Fax:** (81)2126-8588

**E-mail:** cepccs@ufpe.br

**Comitê de Ética  
em Pesquisa  
Envolvendo  
Serres Humanos**

**CEP - CIBS - UFPE**

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE  
PERNAMBUCO CENTRO DE  
CIÊNCIAS DA SAÚDE / UFPE-**



Continuação do Parecer: 606.290

**Necessita Apreciação da CONEP:**

Não

**Considerações Finais a critério do CEP:**

O Colegiado aprova o parecer do protocolo em questão e o pesquisador está autorizado para iniciar a coleta de dados.

Projeto foi avaliado e sua APROVAÇÃO definitiva será dada, após a entrega do relatório final, na PLATAFORMA BRASIL, através de "Notificação " e, após apreciação, será emitido Parecer Consubstanciado .

RECIFE, 07 de Abril de 2014

---

**Assinador por:**  
**GERALDO BOSCO LINDOSO COUTO**  
**(Coordenador)**

**Endereço:** Av. da Engenharia s/nº - 1º andar, sala 4, Prédio do CCS  
**Bairro:** Cidade Universitária **CEP:** 50.740-600  
**UF:** PE **Município:** RECIFE  
**Telefone:** (81)2126-8588 **Fax:** (81)2126-8588 **E-mail:** cepccs@ufpe.br

**ANEXO B – Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Cachoeira dos Índios-PB**



LEI Nº 268/96 DE 16 DE AGOSTO DE 1996

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

O Prefeito Municipal de Cachoeira dos Índios, no uso de suas atribuições legais, com base na Lei Federal Nº 8.742/93;

**DECRETA:**

**CAPÍTULO I  
DOS OBJETIVOS**

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

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

- I - definir as prioridades da política de assistência social;
- II - estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência;
- III - aprovar a Política Municipal de Assistência Social;
- IV - atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social;
- V - propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos.
- VI - acompanhar critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos.
- VII - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;
- VIII - aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;

02  
CMM

  
**ESTADO DA PARAÍBA**  
**PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DOS INDIOS**  
**GABINETE DO PREFEITO**

IX - aprovar critérios para elaboração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito do municipal;

X - apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;

XI - elaborar e aprovar seu regimento interno;

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

XIII - convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema.

XIV - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados.

XV - aprovar créditos de concessão e valor dos benefícios eventuais.

**CAPITULO II**  
**DA ESTRUTURA E DO FINANCIAMENTO**

**SEÇÃO I**  
**DA COMPOSIÇÃO**

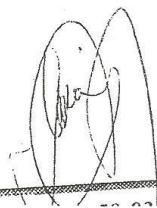
Art. 3º O CMAS terá a seguinte composição:

I - Do governo municipal:

- a) um representante da Secretaria de Saúde e Serviço Social;
- b) um representante do Conselho Municipal de Saúde;
- c) um representante da Secretaria de Educação e Cultura;
- d) um representante da EMATER/PB

II - Dos usuários:

- a) Um representante da Associação de Proteção a Maternidade e a infância de Cachoeira dos Índios;
- b) um representante das Associações Comunitárias;
- c) um representante do Sindicato dos Trabalhadores Rurais;
- d) um representante da Pastoral da Criança.





ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DOS INDIOS  
GABINETE DO PREFEITO

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

§ 2º - Somente será admitida a participação no CMAS de entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento.

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

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

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

II - do único representante legal das entidades nos demais casos.

§ 1º - Os representantes do Governo Municipal serão de livre escolha do Prefeito.

§ 2º - A atividade dos membros do CMAS reger-se-á pelas disposições seguintes:

I - o exercício da função de Conselheiro é considerado serviço público relevante, e não será remunerado;

II - os Conselheiros serão excluído do CMAS e substituídos pelos respectivos suplentes em caso de faltas injustificadas a 3 reuniões consecutivas ou 5 reuniões intercaladas;

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

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

V - as decisões do CMAS serão consubstanciadas em resoluções.

CAPITULO II  
DO FUNCIONAMENTO

Art. 6º - O CMAS terá seu funcionamento regido por regimento interno próprio e obedecendo as seguintes normas:

I - plenário como órgão de deliberação máxima;

II - as sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros.



ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CACHOEIRA DOS ÍNDIOS  
GABINETE DO PREFEITO

Art. 7º - A Secretaria Municipal de Assistência Social ou equivalente, prestará o apoio administrativo necessário ao funcionamento do CMAS.

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

I - consideram-se colaboradores do CMAS, as instituições formadoras de recursos humanos para a assistência social e as entidades representativas de profissionais e usuários dos serviços de assistência social sem embargo de sua condição de membro;

II - poderão ser convidadas as pessoas ou instituições de notória especialização para assessorar o CMAS em assuntos específicos.

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

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

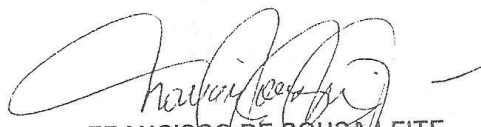
Art. 10º - O CMAS elaborará seu Regimento Interno no prazo de 60 (sessenta) dias após a promulgação da Lei.

Art. 11º - A Secretaria Municipal a cuja competência estejam afetas as atribuições objeto da presente Lei passará a chamar-se Secretaria Municipal de Assistência Social.

Art. 12º - Fica o Prefeito Municipal autorizado a abrir crédito especial no valor de R\$ 500,00 (Quinhentos reais), para promover as despesas com a instalações do Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 13º - Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogada as disposições em contrário.

Gabinete do Prefeito Municipal de Cachoeira dos Índios, 16 de agosto de 1996.

  
FRANCISCO DE SOUSA LEITE  
Prefeito

CARTÓRIO DO 1.º OFÍCIO  
DE NOTAS  
RENÉ MOÉSIA  
TABELIÃO  
Roberlita da Rocha Alves Moésia  
Escrevente  
Cajazeiras - Paraíba

CARTÓRIO DO 2.º OFÍCIO  
APRESENTADO hoje para registro e por  
sub nº de ordem 0190  
Protocolo nº 02 e registrado na m  
data as páginas 190 do Livro 8  
Cajazeiras 16 de 12 de 1  
Roberlita da Rocha Alves Moésia  
OFICIAL

## ANEXO C - Lei de Criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Cajazeiras-PB

ESTADO DA PARAÍBA  
PREFEITURA MUNICIPAL DE CAJAZEIRAS  
GOVERNO DO MUNICÍPIO

Lei nº 1.112 /96, de 02 de abril de 1996.

Cria o Conselho Municipal de Assistência Social, na forma que especifica e dá outras providências.

O PREFEITO CONSTITUCIONAL DO MUNICÍPIO DE CAJAZEIRAS, Estado da Paraíba, faço saber que a Câmara Municipal decreta e eu sanciono a presente Lei.

### Capítulo I

#### DOS OBJETIVOS

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

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

- I - definir as prioridades da política de assistência social;
- II - estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência;
- III - aprovar a Política Municipal de Assistência Social;
- IV - atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social;
- V - propor critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;
- VI - acompanhar critérios para a programação e para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e aplicação dos recursos;
- VII - acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no município;
- VIII - aprovar critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;
- IX - aprovar critérios para celebração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;
- X - apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;
- XI - elaborar e aprovar seu Regimento Interno;

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

XIII - convocar ordinariamente a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XIV - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados;

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

## Capítulo II

### DA ESTRUTURA E DO FUNCIONAMENTO

#### Seção I

#### DA COMPOSIÇÃO

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

##### I - do Governo Municipal:

- a) - 01 representante da Secretaria do Trabalho e da Ação Social;
- b) - 01 representante do órgão de educação;
- c) - 01 representante do órgão de saúde;
- d) - 01 representante do órgão de planejamento;
- e) - 01 representante do órgão de finanças;
- f) - 01 representante do órgão de agricultura;
- g) - 01 representante das outras esferas de Governo (União e Estado).

##### II - representantes dos prestadores de serviços da área:

- a) - 01 representante de entidades de atendimento à Infância e adolescência;
- b) - 01 representante de escolas especializadas;
- c) - 01 representante de albergues ou asilos;
- d) - 01 representante de instituições de atendimento a crianças e/ou adolescentes;

##### III - representantes dos profissionais da área:

- a) - 01 representante dos assistentes sociais;
- b) - 01 representante dos sociólogos;
- c) - 01 representante dos psicólogos.

##### IV - dos usuários:

- a) 01 representante das entidades ou associações comunitárias;

b) 01 representante dos sindicatos e entidades patronais da área de assistência social;

c) - 01 representante dos sindicatos e entidades de trabalhadores;

d) - 01 representante das associações de portadores de deficiência;

e) - 01 representante de associações de idosos.

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

§ 2º - Somente será admitida a participação no CMAS de entidades juridicamente constituídas e em regular funcionamento.

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

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

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

II - do único representante legal das entidades nos demais casos.

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

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

I - o exercício da função de Conselheiro é considerado serviço público relevante, e não será remunerado;

II - os Conselheiros serão excluídos do CMAS e substituídos pelos respectivos suplentes em caso de faltas injustificadas a 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) reuniões intercaladas;

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

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

V - as decisões do CMAS serão consubstanciadas em resoluções.

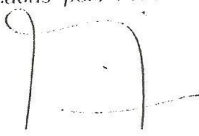
## Seção II

### DO FUNCIONAMENTO

Art. 6º - O CMAS terá o seu funcionamento regido por regimento interno próprio e obedecendo as seguintes normas:

I - plenário como órgão de deliberação máxima;

II - as sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando convocadas pelo Presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros.



Art. 7º - A Secretaria Municipal de Trabalho e Promoção Social - SETAPS, prestará o apoio administrativo necessário ao funcionamento do CMAS.

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

I - Consideram colaboradores do CMAS, as instituições formadoras de recursos humanos para a assistência social e as entidades representativas de profissionais e usuários dos serviços de assistência social sem embargo de sua condição de membro;

II - poderão ser convidadas pessoas ou instituições de notória especialização para assessorar o CMAS em assuntos específicos;

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

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

Art. 10 - O CMAS elaborará seu Regimento Interno no prazo de 60 (sessenta) dias após a promulgação desta Lei.

Art. 11 - Fica o Prefeito Municipal autorizado a abrir crédito especial no valor de R\$5.000,00 (cinco mil reais) para promover as despesas com a instalação do Conselho Municipal de Assistência Social.

Art. 12 - Esta Lei entrará em vigor na data da sua publicação, revogadas as disposições em contrário.

Prefeitura Municipal de Cajazeiras-PB, em 14 de junho de 1996.

JOSÉ NELLO ZERINHO RODRIGUES  
Prefeito Municipal