



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL

IZABELLA FONSECA BUTTENDORFF

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NATAL-RN:
O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

JOÃO PESSOA
2017

IZABELLA FONSECA BUTTENDORFF

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NATAL-RN:
O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba.

Orientadora: Profa. Dra. Maria do Socorro de Souza Vieira
Coorientador: Prof. Dr. Henrique André Ramos Wellen (UFRN)

JOÃO PESSOA

2017

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

B988c Buttendorff, Izabella Fonseca.

O controle social na política de assistência social em Natal-RN: o conselho municipal de assistência social / Izabella Fonseca Buttendorff. - João Pessoa, 2017.
161 f. : il.

Orientação: Maria do Socorro de Souza Vieira.

Coorientação: Henrique André Ramos Wellen.

Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCHLA.

1. Serviço social. 2. Controle social - Participação Social. 3. Política social. 4. Assistência social - Natal/RN. 5. Conselho Municipal de Assistência Social. I. Vieira, Maria do Socorro de Souza. II. Wellen, Henrique André Ramos. III. Título.

UFPB/BC

IZABELLA FONSECA BUTTENDORFF

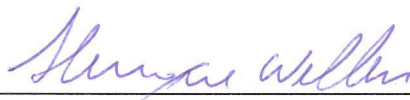
**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NATAL-RN:
O CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Aprovado em 28 de agosto de 2017.

BANCA EXAMINADORA



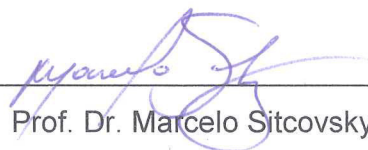
Profª. Drª. Maria do Socorro de Souza Vieira
Orientadora – Membro Interno (UFPB)



Prof. Dr. Henrique André Ramos Wellen
Coorientador - Membro Externo (UFRN)



Profª. Drª. Luciana Batista de Oliveira Cantalice
Membro Externo (UFPB)



Prof. Dr. Marcelo Sitcovsky
Membro Externo (UFPB)

*Aos meus pais Rita e Carlos, e meu companheiro de vida Yuri,
que desde o início dessa jornada me prestaram apoio
incondicional, sem o qual teria tornado essa trajetória mais
pesada. Todo meu amor por vocês!*

AGRADECIMENTOS

Não é possível traçar uma trajetória acadêmica de maneira solitária, muitas pessoas colaboraram na elaboração e maturação teórica desse estudo, seja nas discussões acadêmicas, seja trazendo leveza aos momentos de descontração, seja pelo apoio emocional.

Minha gratidão aquele que além de ter se tornado meu amado marido, também é um grande amigo, companheiro de vida, camarada e meu grande incentivador nessa caminhada acadêmica. Yuri, obrigada pelos momentos de descontração quando me encontrava exausta e pelas orientações (mesmo duras) que me fizeram seguir em frente. Meu amor e gratidão por tudo!

Aos meus pais Rita e Carlos que desde tenra idade me incentivaram nos estudos e não mediram esforços para que eu conseguisse alcançar meus objetivos. Obrigada também pelas orações e palavras de incentivo quando me encontrava desacreditada.

Às amigas que UEL me presenteou e que apesar da distância tem um lugar especial em meu coração. Um grande sentimento de amor e carinho permeiam minhas doces lembranças ao lado de vocês.

À minha orientadora Socorro que me acolheu depois de tantos desencontros no processo de trocas de orientadores. Obrigada pelas contribuições e paciência.

Ao meu coorientador Henrique, que consentiu na coorientação e no estágio-docência e com isso muito contribuiu para minha maturação teórica. Minha gratidão e admiração.

Às colegas de mestrado do PPGSS 2015, em especial as queridas amigas Dani e Raquel, que me acolheram tão fraternalmente na Paraíba. Minha gratidão pelos momentos compartilhados - as angústias e as alegrias - que nos fizeram seguir em frente. Levo vocês em meu coração.

Aos professores Marcelo e Luciana que aceitaram o convite para participar da banca desse estudo. Obrigada pelas contribuições na qualificação, minha admiração por vocês.

Ao Conselho Municipal de Assistência Social de Natal (CMAS) que desde o primeiro contato se mostrou aberto a minha presença como pesquisadora. Agradeço a todas as conselheiras que participaram da pesquisa e enriqueceram este estudo

com suas contribuições. Agradeço também à Silésia e à Jane por terem me acolhido e contribuído com as informações documentais solicitadas, além da simpatia e doçura características suas.

A todos que direta ou indiretamente contribuíram com a construção deste trabalho.

RESUMO

O presente trabalho tem o objetivo de discutir e avaliar o exercício do controle social no âmbito do SUAS, no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social, na cidade de Natal. A questão que norteou este estudo em busca do alcance de seu objetivo foi: qual é a finalidade político-social do exercício do controle social e da participação social no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN? Especificamente, buscamos investigar e analisar a aplicação político-social do exercício do controle social e da participação social no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN. Buscamos também identificar se a concepção de controle social e participação social prevista em legislação (LOAS/PNAS/SUAS/NOB-SUAS/NOB-RH-SUAS e Resoluções CNAS/CMAS) está compreendida por seus conselheiros e concretizada nas práticas do CMAS. Foi de nosso interesse também investigar se as estratégias e práticas desenvolvidas pelo CMAS vêm contribuindo para ampliar a participação social. Os procedimentos metodológicos desta pesquisa de natureza qualitativa incluem: a pesquisa bibliográfica e documental e; também pesquisa de campo com conselheiros(as) do CMAS de Natal-RN. Esta última, após aprovação no Conselho de Ética de Pesquisa, foi realizada por meio de entrevista semiestruturada utilizando perguntas fechadas respeitando as questões éticas e de sigilo. Foram selecionadas através do critério de participação em no mínimo 70% nas reuniões compreendidas nos últimos 12 meses do mandato da gestão de 2013-2016 uma amostra de 8 conselheiras representando o universo de 32 atores sociais, respeitando a paridade entre os segmentos governamental e sociedade civil. Os dados coletados foram analisados qualitativamente. A análise crítica foi fundamentada em autores que discutem o tema, nos documentos e legislações próprias dos Conselhos de Assistência Social. Com base na pesquisa realizada foi possível inferir: a) que apesar dos avanços obtidos no campo legislativo referente ao controle social e à participação social na política de assistência social, o controle social no CMAS de Natal-RN tem sua atuação atrelada às tarefas de dimensão técnica em detrimento da dimensão política, b) que o exercício do controle social no CMAS do município de Natal, apesar ser um conceito compreendido pelas conselheiras, não se constitui como um modelo descentralizado e participativo como é preconizado em legislação desta política, não havendo estímulo e mobilização para a participação dos usuários da política de assistência social, e de demais segmentos da sociedade neste espaço. Este estudo, que teve como particularidade o CMAS de Natal-RN, não deve ser compreendido isoladamente, e sim, como parte de um processo histórico que compreende não somente a cidade de Natal e o estado do Rio Grande do Norte, mas que manifesta características e dimensões políticas e sociais identificadas a nível nacional e internacional.

Palavras-chave: Democracia, Política Social, Assistência Social, Controle Social, Participação Social.

ABSTRACT

The present work has the objective of discussing and evaluating the exercise of social control within the scope of SUAS, in the space of the Municipal Council of Social Assistance, in the city of Natal. The question that guided this study in search of the reach of its objective was: what is the political-social purpose of the exercise of social control and social participation in the space of the Municipal Council of Social Assistance of Natal / RN? Specifically, we seek to investigate and analyze the politico-social application of the exercise of social control and social participation in the space of the Municipal Council of Social Assistance of Natal / RN. We also sought to identify whether the conception of social control and social participation envisaged in legislation (LOAS / PNAS / SUAS / NOB-SUAS / NOB-RH-SUAS and CNAS / CMAS Resolutions) is understood by its directors and implemented in CMAS practices. It was also in our interest to investigate whether the strategies and practices developed by CMAS have contributed to broadening social participation. The methodological procedures of this qualitative research include: bibliographical and documentary research; Also field research with Natal-RN's CMAS advisors. The latter, after approval by the Ethics Research Council, was carried out through a semi-structured interview using closed questions respecting ethical and confidentiality issues. At least 70% of the meetings comprised in the last 12 months of the 2013-2016 term of office were selected by a sample of 8 councilors representing the universe of 32 social actors, respecting the parity between the government and civil society segments . The collected data were analyzed qualitatively. The critical analysis was based on authors who discuss the subject, in the documents and laws specific to the Councils of Social Assistance. Based on the research carried out, it was possible to infer: a) that despite the advances achieved in the legislative field regarding social control and social participation in social assistance policy, CMAS social control in Natal-RN has its performance linked to the tasks of dimension (B) that the exercise of social control in the CMAS of the city of Natal, despite being a concept understood by council members, does not constitute a decentralized and participatory model as it is advocated in the legislation of this policy, and there is no stimulus And mobilization for the participation of users of social assistance policy, and of other segments of society in this space. This study, which had the CMAS of Natal-RN, should not be understood in isolation, but as part of a historical process that includes not only the city of Natal and the state of Rio Grande do Norte, And political and social dimensions identified at national and international levels.

Keywords: Democracy, Social Policy, Social Assistance, Social Control, Social Participation.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Faixa etária das entrevistadas.....	101
Gráfico 2 – Escolaridade das entrevistadas.....	101
Gráfico 3 – Curso de formação das entrevistadas.....	102
Gráfico 4 – Profissão atual das entrevistadas.....	103
Gráfico 5 – Tipo de instituição em que trabalham.....	103
Gráfico 6 – Vínculo empregatício das entrevistadas.....	104
Gráfico 7 – Tempo de serviço na instituição que trabalham atualmente.....	104
Gráfico 8 – Políticas que atuam as entrevistadas.....	105
Gráfico 9 – Formas de indicação para participar do CMAS.....	107
Gráfico 10 – Número de gestões no CMAS.....	108
Gráfico 11 – Forma de repasse das discussões e deliberações do CMAS no local de trabalho.....	113

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABEPSS - Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social

ANAS - Associação Nacional de Assistentes Sociais

Anasselba – Associação Nacional dos Empregados da LBA

Asselbas - Associação Regional dos Empregados da LBA

ATIVA - Associação de Atividades de Valorização Social

BPC – Benefício de Prestação Continuada

CadÚnico – Cadastro Único

CCS – Centro de Ciências em Saúde

CEME - Central de Medicamentos

CEP – Comitê de Ética em Pesquisa

CFESS – Conselho Federal de Serviço Social

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CNS – Conselho Nacional de Saúde

CNSS – Conselho Nacional de Serviço Social

CRAS - Centro de Referência de Assistência Social

CREAS - Centros de Referência Especializado de Assistência Social

CRESS – Conselho Regional de Serviço Social

CRP – Conselho Regional de Psicologia

ECA – Estatuto da Criança e do Adolescente

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FMI – Fundo Monetário Internacional

FNAS – Fundo Nacional de Assistência Social

FUMAS – Fundo Municipal de Assistência Social

FUNABEM - Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ILP - Instituições de Longa Permanência

INAMPS - Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social

INSS - Instituto Nacional do Seguro Social

LA - Liberdade Assistida

LBA – Legião Brasileira de Assistência

LOAS – Lei Orgânica de Assistência Social

MAS - Ministério da Assistência Social

MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MDAS – Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário

MPAS - Ministério da Previdência e Assistência Social

NOB- SUAS - Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

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

ONU – Organização das Nações Unidas

PAEFI - Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos

PAIF - Proteção e Atendimento Integral às Famílias

PBF – Programa Bolsa Família

PETI – Programa de Erradicação de Trabalho Infantil

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

PSB – Proteção Social Básica

PSC - Prestação de Serviços à Comunidade

PSE - Proteção Social Especial

PT – Partido dos Trabalhadores

RMN – Região Metropolitana de Natal

RN – Rio Grande do Norte

SEMPS – Secretaria Municipal de Promoção Social

SEMTAS - Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social

SINPAS - Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

UDN - União Democrática Nacional

UFPB – Universidade Federal da Paraíba

UFRN – Universidade Federal do Rio Grande do Norte

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
Capítulo 1 – BRASIL: ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS.....	23
1.1 O Desenvolvimento Histórico do Capitalismo no Brasil.....	23
1.2 Estado Monopolista e Políticas Sociais.....	37
Capítulo 2 – POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: A PARTICIPAÇÃO E O CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS.....	46
2.1 A Assistência Social no Brasil.....	46
2.2 O Controle Social e a Relação Estado x Sociedade Civil.....	64
2.3 O Controle Social e a Participação Social e no SUAS.....	69
Capítulo 3 – O CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE NATAL-RN.....	79
3.1 Breve Perfil do Município de Natal – RN.....	79
3.2 A Política de Assistência Social em Natal - RN.....	83
3.3 O Conselho Municipal de Assistência Social de Natal-RN.....	89
Capítulo 4 – O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CMAS DE NATAL-RN.....	96
4.1 Processos Metodológicos da Pesquisa.....	96
4.2 O Perfil dos(as) Conselheiros(as) Municipais de Assistência Social de Natal.....	99
4.3 A Atuação do(a) Conselheiro(a) no CMAS.....	106
4.4 O Controle Social no CMAS.....	118
4.5 A Participação Social no CMAS.....	130
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	139
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	145
APÊNDICES.....	150

APÊNDICE A – Termo de Anuência do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal /RN.....	151
APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido.....	152
APÊNDICE C - Roteiro norteador de entrevista com os conselheiros do CMAS de Natal-RN.....	155
ANEXOS.....	160
ANEXO A - Certidão de Aprovação pelo Comitê de Ética de Pesquisa.....	161

INTRODUÇÃO

A presente dissertação de mestrado intitulada “O Controle Social na Política de Assistência Social: o Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN” originou-se pelas inquietações vivenciadas no espaço sócio ocupacional em que a pesquisadora esteve inserida durante três anos e meio no município de Londrina-PR.

Os últimos seis meses dessa experiência profissional foram vivenciando a realidade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Londrina-PR. A partir da inserção profissional nesse espaço, até então inexplorado pela pesquisadora, começaram a surgir indagações como: O CMAS é de fato um espaço de participação social? Que controle social se exerce nos CMAS? As demandas políticas são discutidas nesse espaço? Até que ponto as tarefas administrativas se sobrepõem ao levantamento e atendimento de demandas da população usuária dessa política? Os usuários dessa política têm acesso a este espaço? De que forma?

Estes foram alguns questionamentos que impulsionaram a busca por leituras pela temática do controle social, da participação social e o interesse em conhecer com mais profundidade a realidade dos Conselhos de Assistência Social. A fim de ampliar esse debate buscou-se através do projeto de mestrado submetido ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da UFPB discutir inicialmente a participação do usuário nesse espaço de controle social. Optou-se por realizar a pesquisa no CMAS do município de Natal-RN, onde a pesquisadora passou a residir. Verificou-se que no CMAS em questão, na gestão em que se iniciou este estudo, não haviam representações de usuários. Desta forma, redirecionou-se o foco da pesquisa.

O objetivo geral deste estudo é discutir e avaliar o exercício do controle social no âmbito do SUAS, no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social, na cidade de Natal. Buscamos especificamente investigar e analisar a aplicação político-social do exercício do controle social e da participação social no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN. Buscamos também identificar se a concepção de controle social e participação social prevista em legislação (LOAS/PNAS/SUAS/NOB-SUAS/NOB-RH-SUAS e Resoluções CNAS/CMAS) está compreendida por seus conselheiros e concretizada nas práticas do CMAS. Foi de nosso interesse também investigar se as estratégias e práticas desenvolvidas pelo CMAS vêm contribuindo para ampliar a participação social.

O procedimento metodológico deste estudo, de natureza qualitativa, partiu a priori de um aprofundamento teórico, através de pesquisa bibliográfica e documental que abordaram temáticas como: controle social, participação social, democracia, Estado, sociedade civil, política de assistência social e Conselhos de Assistência Social. A parte documental se baseou nos documentos do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Natal, tais como: atas, resoluções, relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social, Planos de Ação, etc. Também foram realizadas consultas a relatórios do Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA) e do Cadastro Único (CadÚnico) para extração de dados recentes sobre a realidade da política de assistência social no município de Natal.

Também foi realizada a pesquisa de campo, dividida em duas etapas: primeiramente, durante o período de elaboração deste estudo, esta pesquisadora participou (a partir de novembro de 2015) como observadora das reuniões ordinárias que acontecem mensalmente no Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN. A participação nas reuniões teve o objetivo de identificar os atores sociais que compõem este espaço, assim como compreender a correlação de forças e a concepção da gestão desta política no município.

Em um segundo momento, a pesquisadora optou por aplicar entrevista semiestruturada (Apêndice C) com questões fechadas e abertas, que traçaram o perfil das pessoas entrevistadas e questões que envolveram as temáticas como: o controle social; a participação social; e o exercício do conselheiro no CMAS de Natal. Os procedimentos metodológicos da pesquisa de campo estão detalhados no capítulo 4, item 4.1.

As temáticas da participação social e do controle social na elaboração, acompanhamento e fiscalização das políticas públicas ganha espaço nos debates profissionais e acadêmicos após o processo de redemocratização do Brasil no final da década de 1980 e a implementação dos Conselhos de direitos a partir da década de 1990.

Contudo, a ampliação e aprofundamento do debate das instâncias de participação e controle social é permanente e necessária. A ocupação destes espaços, não somente no cumprimento de tarefas administrativas de suas funções,

mas também no alargamento do debate político crítico, assim como na ampliação da efetiva participação, ainda é um obstáculo a ser superado.

No entanto, sabe-se que superar tais obstáculos não é tarefa fácil. A dinâmica das políticas públicas - e conseqüentemente também dos conselhos de direitos - está diretamente ligada a dinâmica política e econômica em contextos que extrapolam os limites dos municípios e do país.

Desta forma, é necessário a compreensão dos contextos históricos, políticos e econômicos em âmbito nacional e internacional que vão afetar a implementação e desenvolvimento das políticas públicas brasileiras a partir da década de 1990.

Compreender o contexto histórico, político e social em que surgem as primeiras ações de assistência social – ainda como filantropia ligada à caridade cristã, longe do viés de direito público – até a atualidade, é essencial para uma análise crítica do desenvolvimento desta política social.

O termo “controle social” não possui um significado único, seu sentido varia conforme as leituras e interpretações de diferentes autores e em contextos diversos, conforme veremos no capítulo 2. No entanto, para a análise da pesquisa realizada adotamos o sentido disposto na Constituição Federal de 1988, ou seja, o controle social que deve ser exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado.

A Constituição Federal de 1988 representou um importante marco legal e apontou pela primeira vez a participação social através da sociedade civil organizada no exercício do controle social das políticas sociais, conforme aponta o Art. 204, inciso II: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, p. 37).

Do período que compreende os primórdios da assistência social até os dias de hoje, a Carta Constitucional foi sem dúvidas um divisor de águas no campo dos direitos sociais trazendo avanços significativos para a assistência social, principalmente no que se refere ao campo legislativo. As questões que antes eram vistas como “problema de cada um”, que deveriam ser resolvidas na individualidade ou pela via filantrópica, passaram - agora legalmente - a ser problemas de responsabilidade pública, na condição de política de direito. (MDS, 2010)

A assistência social, a partir da Constituição Federal passou a compor o tripé do sistema de seguridade social brasileiro, juntamente com a saúde e a previdência

social¹. Passou a ser reconhecida como uma política pública, de proteção social, não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado em provê-la em âmbito nacional, estadual e municipal.

Um importante avanço identificado na Constituição Federal foi a introdução da participação da população nas formulações e fiscalização das políticas de direito. Na política de assistência social pode se identificar a participação da população no sentido do exercício do controle disposto em suas diretrizes.

No entanto o texto da Constituição Federal, referencial legal primário da política de assistência social, traz uma forma muito reduzida sobre a organização para a concretização da participação da população no exercício do controle social na gestão desta política.

No sentido de avançar e buscar a efetivação e aprimoramento dessa política houve, a partir da década de 1990, a aprovação de outras leis que fortalecem a implantação da assistência social como política pública, e que, reiteram, dentre outras, a importância da participação da população na construção, no acompanhamento das ações e na fiscalização dessa política, ou seja, no exercício do controle social. São elas: Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993; Política Nacional de Assistência Social (PNAS), de 2004; a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), de 2005; a Norma Operacional Básica NOB-RH/SUAS, de 2006; e Resoluções do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS).

Percebe-se que, ao menos no sentido da legalidade, o controle social tem avançado e se consolidado na política de assistência social. No entanto, esse elemento (da legalidade) não é suficiente para que o controle social seja de fato exercido nos espaços dos Conselhos e que seus atores (conselheiros governamentais e da sociedade civil) estejam sendo qualificados ao exercício desta função.

A instauração dessa instância de controle não significa que haja um efetivo funcionamento alinhado as legislações específicas e o cumprimento de suas responsabilidades no exercício do controle social. As especificidades e características dos Conselhos Municipais de Assistência Social variam de acordo com a realidade em que está inserido. As forças políticas e sociais que compõem o contexto municipal podem refletir na forma e na dinâmica do Conselho.

¹ Art. 194. “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social” (BRASIL, 1988, p. 35).

Os Conselhos Municipais de Assistência Social são órgãos colegiado superior, com poder normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da Política de Assistência Social no Município. São compostos paritariamente por representações governamentais e da sociedade civil, esta última pode ser representada por entidades socioassistenciais; por usuários ou representantes de usuários; e por trabalhadores ou representantes de trabalhadores do SUAS.

No que diz respeito a paridade neste espaço são levantados debates e reflexões quanto a real paridade nos momentos de decisões. É importante ressaltar que a sociedade civil representada nos Conselhos não constitui um campo homogêneo, mas sim, um campo de disputas.

A sociedade civil representada pelas entidades socioassistenciais possui forte vínculo com a gestão municipal por meio da celebração de convênios com subsídios financeiros, estabelecendo uma situação de dependência com o campo governamental. Por outro lado, os representantes de trabalhadores e de usuários, que também compõem o campo da sociedade civil, tendem a fazer o contraponto nos debates e votar de maneira (mais) autônoma em relação aos demais segmentos.

As disputas e correlações de forças neste espaço muitas vezes se apresentam de forma velada. No entanto, é necessário ressaltar que os Conselhos são espaços de decisões políticas, sendo estas disputas inerentes às defesas de interesse de cada segmento.

Desta forma, percebe-se que embora a estrutura dos Conselhos Municipais de Assistência Social esteja constituída, os conselheiros governamentais e não governamentais enfrentam consideráveis obstáculos relativos a participação e ao exercício do controle social, conforme disposto nas legislações.

Portanto, observa-se que muitas inquietações e desafios se colocam em relação à realidade concreta do controle social e da participação popular na gestão desta política pública. Neste sentido, se faz pertinente refletirmos acerca do controle social que é exercido nos Conselhos. De acordo com Bravo (2009),

Os conselhos tem sido objeto de estudo entre setores liberais e da esquerda com diferentes matizes. Pelos liberais, eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e pela esquerda como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder. Ressalta-se que os conselhos podem ser espaços de fortalecimento da gestão democrática, mas

podem, também, ser transformados em estruturas burocráticas de aprovação de políticas sociais ou, ainda, em instrumentos que amenizam conflitos (GOHN, 2001 apud BRAVO, 2009, p. 398).

Por conseguinte, é prudente dizer que o controle social da sociedade civil sobre as ações do governo é uma possibilidade no espaço dos conselhos. Tal possibilidade irá depender da correlação de forças existente nesse espaço, que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil (BRAVO & CORREIA, 2012).

No entanto, esse é apenas um dos desafios que esse espaço de controle social possui. Segundo Almeida & Tatagiba (2012), ocorrem nos conselhos o fomento de exigências para que o Estado atue de forma transparente, dando publicidade de suas ações e apresentando contas para aprovação nessa instância. E da sociedade civil, para que se qualifique para o exercício da função e haja um equilíbrio para a defesa dos interesses privados e corporativos no seu interior. Porém, essas demandas exigidas aos conselheiros (governamentais e da sociedade civil) muitas vezes acabam sendo secundarizadas em razão de deliberações de cunho administrativo.

Bravo (2009) também relaciona as dificuldades enfrentadas pelos Conselhos, como

o desrespeito do poder público pelas deliberações dos conselhos e conferências; o não cumprimento das leis que regulamentam o seu funcionamento; a burocratização das ações e dinâmica dos conselhos que não viabilizam a participação dos representantes; a não divulgação prévia da pauta das reuniões; a infraestrutura precária; a ausência de definição orçamentária; a falta de conhecimento da sociedade civil organizada sobre os conselhos; a ausência de articulação mais efetiva dos conselheiros com suas bases; a dificuldade dos conselheiros interferirem na dinâmica dos conselhos; a chantagem institucional do Poder Executivo, alegando que, caso as propostas apresentadas sejam questionadas pelos conselheiros, irá trazer prejuízos para a população; a ausência de soluções jurídicas mais ágeis quanto à necessidade de se defrontar com o executivo; a contribuição ainda incipiente dos conselhos para a democratização da esfera pública (BRAVO 2001; 2006 apud BRAVO, 2009, p. 399).

A efetiva participação e não uma mera representação formal dos conselheiros e da sociedade nesse espaço se mostra um desafio a ser enfrentado e superado,

juntamente com tantos outros desafios elencados, para que seja exercido de fato o controle social.

Percebe-se que, para a efetivação do controle social no SUAS, é necessária de uma maior participação e o protagonismo de seus usuários, ocupando a centralidade nas discussões. Partindo do pressuposto de estarmos tratando de sujeitos de direitos, a avaliação e o monitoramento desta política precisam ser realizados também por eles, com a sua própria voz, superando o legado histórico da assistência social de tutela às classes subalternas.

A VII Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2009, teve como o tema: “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, e já apontava a necessidade e importância de inserir a temática na pauta dos debates em todos os níveis. Nos Anais da referida Conferência foram elencadas algumas das dificuldades em relação ao exercício do controle social e da participação popular no âmbito dos municípios, nos espaços dos Conselhos.

O relatório vai mostrando as enormes dificuldades que os usuários têm para participar, como a distância dos locais onde ocorrem as reuniões, os horários e dias em que os encontros são realizados, a complexidade das programações e a inviabilidade de seu deslocamento (...). Outro ponto que aparece em vários relatórios é a questão da escolaridade, o descompasso entre a escolaridade dos usuários e a linguagem técnica utilizada nos espaços de participação. O desconhecimento da política, dos programas, dos benefícios e dos direitos também ainda é observável nos relatórios acerca da participação dos usuários (Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social, 2009, p.59).

Portanto, para que o SUAS se materialize como um sistema que supere a lógica de subalternidade que historicamente se identifica na política de assistência social é necessário que haja a ampliação da participação social e o protagonismo na participação dos usuários nos espaços de controle social.

No entanto, a realidade atual não é essa, visto que muitos dos conselhos constituídos são apenas institucionais, não incorporando a sociedade civil na sua construção e, muito menos, no protagonismo do seu funcionamento e deliberações. Observa-se, portanto, que as estruturas dos conselhos foram criadas, secundarizando a participação popular nessa construção.

Ainda nesse campo da sociedade civil, dos Conselhos, observa-se uma organização popular fragilizada e uma cultura de não participação, que nasce ou que se explica no bojo de uma cultura política mais ampla, que aparece referenciada nos relatórios como cultura normal, mas acaba sendo uma cultura nacional. Ela tem destaque em uma cultura política patrimonialista, clientelista, primeiro damista, assistencialista, ou seja, em uma cultura antidireito (Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social, 2009, p.59 e 60).

Ao realizar a pesquisa no CMAS de Natal-RN percebeu-se que, muitas das dificuldades elencadas acima por Almeida & Tatagiba (2012), por Bravo (2009) e pelo relatório da VII Conferência Nacional de Assistência Social são comuns também ao Conselho Municipal de Assistência Social de Natal na atualidade e foram apontadas nas entrevistas realizadas com as conselheiras.

Dessa forma, o presente estudo pretende contribuir com a reflexão e o debate sobre os desafios da efetivação do controle social e da participação social no espaço do CMAS. Para a consolidação do SUAS é necessário que a política de assistência social seja pensada e executada conforme as diretrizes propostas na PNAS, que dentre elas aponta a “Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (PNAS, 2005, p.33).

No âmbito municipal, o CMAS é responsável em fomentar essa participação social e exercer o controle social sobre as ações do Estado. No entanto diversas questões – que serão apresentadas nos próximos tópicos - podem dificultar tal tarefa, tornando um desafio a ser pensado e superado.

Este estudo está estruturado em quatro capítulos. Nos dois primeiros capítulos realizou-se uma análise sobre a formação político-social do Brasil e da assistência social, elementos que nos subsidiaram na análise crítica desta pesquisa. Nos dois últimos capítulos realizou-se uma aproximação da realidade local, o município de Natal, e a política de assistência social. Por fim, apresentou-se os dados e análises da pesquisa realizada. Conforme segue:

Capítulo 1: Brasil: Estado e Políticas Sociais. Este capítulo foi dividido em dois subtópicos, sendo estes: 1. O desenvolvimento histórico do capitalismo no Brasil. 2. Estado Monopolista e Políticas Sociais. A proposta do primeiro tópico foi trazer elementos e análises históricas, políticas e sociais do desenvolvimento do capitalismo no Brasil. O segundo tópico versa sobre o Estado e seu papel frente a implementação

das Políticas Sociais, dentre elas, a política de assistência social no contexto brasileiro.

Capítulo 2: Política de Assistência Social: a participação e o controle social no âmbito do SUAS. Este capítulo foi dividido em três tópicos, da seguinte forma: 1. A Assistência Social no Brasil; 2. O controle social e a relação Estado x Sociedade Civil; 3. A participação social e controle social no âmbito do SUAS. Propõe-se neste capítulo adentrar a temática dos Conselhos de direitos que surgem pós Constituição Federal de 1988. Veremos também a política de assistência social - como uma política de direitos - e sua configuração no contexto do neoliberalismo no Brasil. O controle social e a participação social no âmbito da política de assistência também serão abordados neste capítulo, estreitando a temática para nosso campo de pesquisa.

Capítulo 3: O controle social no município de Natal-RN. Este capítulo foi dividido em três tópicos: 1. Breve perfil do município de Natal-RN; 2. A política de assistência social em Natal-RN; 3. O Conselho Municipal de Assistência Social de Natal. Neste capítulo nos aproximamos da realidade de Natal-RN, assim como da política de assistência social nesse município, e por fim, do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal-RN (CMAS) lócus desta pesquisa.

Capítulo 4: O controle social e a participação social no CMAS de Natal-RN. Neste capítulo, ao longo de 5 (cinco) tópicos, apresentou-se os dados coletados e as análises da pesquisa realizada junto às conselheiras do CMAS de Natal-RN. Primeiramente, apresentou-se os procedimentos metodológicos utilizado na realização da pesquisa de campo. Para as entrevistas foi aplicado um questionário com 42 questões abertas e fechadas, onde foi possível traçar o perfil das conselheiras municipais de assistência social de Natal, conforme disposto no segundo tópico deste capítulo. No terceiro tópico, discorreu-se sobre a atuação do conselheiro no CMAS de Natal. Em seguida, analisamos as questões relacionadas ao controle social, uma importante categoria de análise deste estudo, juntamente com a participação social, esta última disposta no quinto tópico deste capítulo.

Busca-se desta forma aprofundar e contribuir com a reflexão sobre os desafios do controle social e da participação social no espaço do CMAS, na perspectiva de fortalecer o protagonismo da sociedade na gestão da política de assistência social através do efetivo exercício do controle social.

1. BRASIL: ESTADO E POLÍTICAS SOCIAIS

Para alcançar a proposta deste trabalho - de discutir e avaliar o exercício do controle social no âmbito do SUAS no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Natal – é necessário compreender uma amplitude de elementos históricos, econômicos e sociais. Para isso, inicia-se este capítulo pelo estudo e reflexões do desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

O estudo da formação econômica e social brasileira e sua relação nos diferentes momentos históricos do processo de desenvolvimento do capitalismo nos permite realizar uma análise da atual conjuntura das políticas sociais e, dentre elas, a política de assistência social.

O primeiro ponto a ser analisado versa sobre o desenvolvimento do capitalismo no Brasil, o contexto nacional e internacional em que as fases do capitalismo se consolidam no país, assim como, a sua estreita relação com a economia global e o seu rebatimento sobre a área social, sobretudo nas políticas sociais.

No segundo ponto deste capítulo, realizou-se uma breve discussão referente ao papel do Estado e das políticas sociais, que cumprem importantes funções no contexto capitalista monopolista, assim com os rebatimentos na realidade brasileira.

1.1 O Desenvolvimento do Capitalismo no Brasil

Para compreender o estado atual da sociedade brasileira é necessário resgatar sua formação histórica econômica e social, o desenvolvimento de suas contradições e as suas relações de produção. Para isso, utilizou-se nesse capítulo das análises sobre a formação econômico-social brasileira baseadas em autores como Caio Prado Jr., Florestan Fernandes, Antônio Carlos Mazzeo, César Henrique Maranhão, entre outros que convergem na análise do desenvolvimento do Brasil intrínseco ao desenvolvimento capitalista a nível mundial. Os autores supracitados, apontam em suas análises que o Brasil na gênese de sua formação não experienciou o modo de produção feudal, já lhe ocorria o modo de produção capitalista na fase comercial.

Neste tópico também se discorreu sobre as transformações do capitalismo culminando em sua fase monopolista, assim como os rebatimentos dessa nova forma de organização do capitalismo na sociedade brasileira.

O período colonial compreende o espaço de tempo entre a chegada dos portugueses em território brasileiro no ano de 1500 até o ano de 1822 quando o país se torna “independente” do império Português.

No contexto mundial, no final do século XV e início do século XVI alguns países europeus já experimentavam o capitalismo em sua forma mercantil e este encontrava-se em plena expansão. Isso significou a busca da ampliação de rotas comerciais e a exploração de novos territórios.

De acordo com Mazzeo (2015), o processo de colonização das Américas é parte do processo da expansão capitalista a partir do século XVI. O desenvolvimento do comércio e do capital europeu rompe as barreiras geográficas e busca, através da expansão marítima, novos territórios para dar um novo caráter ao capital, saindo meramente da esfera de circulação de mercadorias para a esfera de produção de mercadorias.

Como ressalta Prado Jr.,

No seu conjunto, e vista no plano mundial e internacional, a colonização dos trópicos toma aspecto de uma vasta empresa comercial [...] destinada a explorar os recursos naturais de um território virgem em proveito do comércio europeu. É este o verdadeiro sentido da colonização tropical de que o Brasil é uma das resultantes; e ele explicará elementos fundamentais, tanto no social, como no econômico, da formação e evolução histórica dos trópicos americanos [...]. Com tais elementos articulados numa organização puramente produtora, mercantil, constituir-se-á a colônia brasileira. (PRADO Jr., 1971 apud MAZZEO, 2015, p.54)

Neste período, o interesse europeu pelas terras brasileiras tinha apenas o objetivo de abastecer o comércio europeu com os produtos aqui extraídos, a princípio o Pau-Brasil, contando com a mão-de-obra indígena e, posteriormente, o açúcar, utilizando a mão-de-obra de escravos negros advindos do continente africano (MARANHÃO, 2013).

No entanto, a respeito do período colonial, Fernandes aponta alguns aspectos importantes sobre a formação da ordem competitiva no Brasil.

No período colonial não existiam condições econômicas, sociais, políticas e culturais para o desenvolvimento pleno de um mercado capitalista, determinantes que só se realizam quando o desenvolvimento capitalista atinge o clímax de sua maturidade, com a consolidação do poder burguês e da dominação burguesa. Para que isso aconteça torna-se essencial a construção das condições históricas para o surgimento das classes sociais fundamentais e, principalmente, de um agente transformador: a burguesia brasileira (FERNANDES, 1976, apud, MARANHÃO, 2013, p. 147).

Nesse contexto, ainda não havia no cenário brasileiro a formação de uma burguesia nacional. A burguesia seria a classe social que iria congregar “os interesses individuais necessários para empreender a internalização da produção e desenvolver transformações sociais e econômicas que conduziriam o Brasil ao capitalismo industrial” (MARANHÃO, 2013, p. 147).

Ainda de acordo com Maranhão (2013) pautado na leitura de Fernandes, no período colonial, o Brasil não possuía ainda características que viabilizassem a consolidação do capitalismo comercial. São apontados pelo autor três aspectos que impediam o desenvolvimento completo das relações sociais eminentemente capitalistas neste período. A saber:

A primeira característica, estava na impossibilidade criada pela própria estrutura colonial de desenvolver-se uma poupança interna para fins de reinvestimentos em empreendimentos nacionais, já que parte da renda criada pelo processo que ficava em mãos do agente econômico interno, no caso o “senhor do engenho”, era, comparativamente à absorvida de fora, muito pequena. [...] A segunda era que o agente econômico interno não angariava as qualidades necessárias para desempenhar uma ação prática transformadora. [...] A terceira era que o próprio sistema colonial organizava-se tanto legal e politicamente quanto fiscal e financeiramente, para drenar as riquezas de dentro para fora (MARANHÃO, 2013, p. 148).

Desta forma, apreende-se que, no período colonial, o Brasil não tinha estrutura econômica e social para desenvolver e consolidar o sistema capitalista internamente. No entanto, desde sua gênese, o país esteve ligado ao desenvolvimento do capitalismo em nível internacional. A ocupação de seu território, sua forma de colonização e a extração de produtos para abastecimento do mercado europeu fez parte da expansão do capitalismo comercial mundial.

O capitalismo mercantil no Brasil se desenvolveu internamente na transição da economia colonial para uma economia mercantil escravista cafeeira. Segundo

Mazzeo (2015) desde meados do século XVIII, o Brasil era um elemento fundamental da economia do Império Português fornecendo produtos para o desenvolvimento do comércio lusitano.

No final do Século XVIII e início do século XIX o avanço do capitalismo industrial na Europa provocou mudanças na sociedade brasileira, como as transformações nas relações produtivas, na correlação de forças políticas e no estatuto jurídico do país. Uma nova configuração econômica e social se apresentava a partir do século XIX no Brasil, com a perspectiva de liberdade comercial proporcionada pela decadência portuguesa, e já materializando o surgimento da maturidade capitalista no país (MAZZEO, 2015).

A consolidação da economia mercantil no Brasil foi possível pela queda do monopólio de comércio português e o surgimento de um embrionário sistema monetário nacional. Diferentemente da economia colonial, a economia mercantil possuía característica agrário-exportadora, uma relativa autonomia e era minimamente capaz de realizar um reinvestimento interno possibilitando o desenvolvimento do capitalismo comercial no Brasil (MARANHÃO, 2013).

É nessa nova configuração econômica que a burguesia brasileira vai se consolidar. Formada pelos fazendeiros cafeeiros e por imigrantes donos de pequenas manufaturas - que surgiram com o crescimento do cenário econômico urbano e desenvolveram seus negócios consolidando um pequeno mercado interno brasileiro. Estes - fazendeiros de café e pequenos empresários -, “passam a ocupar setores da sociedade e a adquirir certa coesão na racionalidade econômica” (MARANHÃO, 2013, p.150).

Contudo, se por um lado, tanto o “fazendeiro de café” como o “imigrante” das pequenas manufaturas adquirem continuamente um estilo de vida burguês, passando inclusive a defenderem ideias liberais, como afirma Florestan Fernandes; por outro, é verdade também que esses mesmos agrupamentos sociais ainda mantinham, em meados do século XIX seus interesses econômicos e políticos nitidamente conectados com resquícios da estrutura colonial, tais como o latifúndio e o escravismo (MARANHÃO, 2013, p.150).

No que diz respeito a questão do escravismo, Mazzeo (2015, p.76) menciona que “o aspecto fundamental que determina a introdução do trabalho escravo nas colônias americanas é a necessidade objetiva da produção ampliada de mercadorias

para os centros consumidores europeus”. A manutenção do escravismo e a estrutura agrária baseada no latifúndio - já no período da economia mercantil -, possibilitou aos fazendeiros retornos muito lucrativos. A mão-de-obra escrava e uma vasta produção agrícola abastecia o mercado externo com preços competitivos, já inserindo o Brasil no capitalismo mercantil para além de suas fronteiras.

Maranhão (2013) aponta que o uso de mão-de-obra escrava era também utilizado nas manufaturas urbanas e que, ainda após a lei abolicionista, a escravidão permaneceu operando paralelamente ao trabalho livre. Percebe-se assim a conformação da burguesia brasileira, tanto na área rural, quanto na urbana, se consolidando através do suor e do sangue do negro escravizado e do trabalhador explorado.

A burguesia brasileira vai construindo e assumindo seus traços conservadores baseado no liberalismo e - na parte que convinha - na economia colonial: o escravismo e latifúndios.

A sociedade brasileira, escravista, tendo em seu bojo “colorações” a gosto aristocrático, será pautada por um conservadorismo extremado, que se expressará tanto nas ideias das “classes dominantes” como em sua prática político-econômica (MAZZEO, 2015, p.81).

Com o fortalecimento da burguesia brasileira, esta buscou a emancipação política do Império Português, com vistas a alterações econômicos sociais na conjuntura do país. No entanto,

A inexistência de condições históricas que direcionassem a uma ruptura concreta, de cunho revolucionário, com a estrutura socioeconômica colonial, possibilita à burguesia latifundiária que assuma o processo de independência e, posteriormente, crie um aparelho do Estado, dentro de suas diretrizes ideológicas, com o cuidado permanente de afastar quaisquer iniciativas que apontassem para o perigo das transformações mais radicais (MAZZEO, 2015, p.83).

Neste sentido, Mazzeo aponta que havia também “a repulsa às formas democráticas de governo, a desconfiança no povo, composto em sua maioria por escravos, que poderiam pôr em xeque a escravidão” (MAZZEO, 2015, p.83). Tais elementos levará a burguesia brasileira a preservar uma aliança conciliatória com a

monarquia portuguesa mantendo assim seu domínio econômico e fortalecimento político e ideológico.

São estas características da formação do Estado brasileiro e da burguesia nacional. Traços que não permaneceram somente na história colonial brasileira, mas de forma aprimorada vai acompanhar a evolução do capitalismo no país.

Neste contexto, “a economia capitalista no Brasil avançou através de um Estado independente e de um pequeno surto de modernização provocado pela incorporação da economia brasileira no mercado capitalista internacional” (MARANHÃO, 2013, p. 152).

No contexto mundial, o capitalismo avançava tanto em sua dominação de mercados, conquistando cada vez mais espaço, quanto na forma de se organizar. O capitalismo ultrapassa a esfera da comercialização e centra esforços na produção de mercadorias.

O capitalismo industrial faz parte da chamada segunda fase do desenvolvimento do capitalismo. Teve início no final do século XVIII e início do século XIX com a Primeira Revolução Industrial² na Inglaterra e se estendeu por diversos países europeus e para os Estados Unidos da América. Assim como o capitalismo mercantil, o capitalismo industrial chegaria mais tarde ao Brasil e demais países periféricos.

A burguesia manufatureira europeia incorpora elementos da industrialização nas produções de produtos, especialmente nessa primeira fase com o setor têxtil. O desenvolvimento tecnológico modifica os meios de produção e incorpora uma nova forma de divisão do trabalho através da introdução de maquinarias, do desenvolvimento dos transportes e do trabalho assalariado (precarizado e explorado), despontando assim a classe operária (proletariado) e, posteriormente, os sindicatos.

As produções foram ampliadas passando-se a produzir artigos em série através de mecanismos de linhas de montagem e esteiras rolantes que dinamizam e

² As Revoluções Industriais transformaram o setor produtivo industrial com uma roupagem modernizadora e ocasionou transformações econômicas, políticas e sociais. A primeira Revolução Industrial introduziu a máquina de fiar, o tear mecânico e a máquina a vapor nas manufaturas. Na Segunda Revolução Industrial (final do século XIX início do século XX), com o progresso científico e tecnológico introduz a energia elétrica, e importantes invenções como os automóveis e aviões, os meios de comunicação (telégrafo, telefone, televisão e cinema), e também desenvolve as vacinas e antibióticos e novas substâncias químicas. A partir do século XX, denomina-se a Terceira Revolução Industrial que vai abarcar avanço da metalurgia, da tecnologia e da ciência, a conquista espacial, o progresso da eletrônica, o uso de energia atômica, o desenvolvimento da engenharia genética e biotecnologia.

aceleraram o processo de produção. O aumento da produção de mercadorias propiciou a diminuição dos valores, e conseqüentemente, dos preços das mercadorias e o aumento nos lucros dos detentores dos meios de produção.

A economia liberal, a livre-concorrência, a transformação das manufaturas em produtos industrializados e a produção em larga escala, característicos do capitalismo industrial, intensificaram as relações comerciais internacionais.

No Brasil, assim como nos demais países periféricos, o processo de industrialização chega tardiamente – no final do século XIX. Nesse período o capitalismo mundial já se desenvolvia em uma nova fase, o imperialismo.

Apenas com o desenvolvimento posterior de grandes cartéis monopolistas e a gigantesca concentração de capitais nas mãos de uma oligarquia financeira internacional, que em fins do século XIX, pode o Brasil receber investimentos internacionais de vulto. A partir daí o Brasil passa a integrar com força ainda maior o sistema capitalista internacional. [...]. Gradativamente deixávamos de ser dependentes do império português para nos endividarmos com grandes bancos ingleses que passavam a financiar as grandes linhas ferroviárias e a aplicar capitais no desenvolvimento da navegação marítima, que lhes permitiu auferir lucros de importação e controlar a economia brasileira (MARANHÃO, 2013, p.153).

Dessa forma, percebe-se a dependência brasileira ao capital internacional desde os primórdios. Através do investimento de capital estrangeiro na economia nacional, dá-se o impulso ao processo de industrialização. Assim, a burguesia - agora também industrial - se fortalece econômica e politicamente ao passo que as desigualdades sociais crescem exponencialmente - a classe trabalhadora explorada recebia salários insuficientes para o suprimento de suas necessidades básicas (MARANHÃO, 2013).

No que diz respeito à ascensão da burguesia industrial, assinala-se que a burguesia cafeeira foi a matriz social da burguesia industrial. Maranhão (2013, p.154) destaca que, “apesar do atrelamento da economia brasileira à economia imperialista mundial, surgirá dessa integração o espaço para um incremento sem precedentes de investimentos financeiros na economia agro-exportadora de café”. Esses investimentos possibilitaram que os cafeicultores realizassem investimentos cada vez maiores no setor das indústrias.

É essa burguesia, que agora tem domínio tanto do meio rural quanto urbano que vai se consolidar no país e se estabelecer como a classe dominante, com influências econômicas e políticas. Nesse sentido, Maranhão (2013) chama atenção para a necessidade de a burguesia manipular o Estado para se manter e reproduzir-se.

Dessa forma, o Estado nacional independente desenvolve-se no Brasil atrelado à função de oferecer o ambiente adequado à acumulação privada do setor agrário-exportador. Dessa força do capital comercial exportador de café associado ao capital bancário internacional, e não de uma suposta fragilidade da burguesia, explica-se as determinações que proporcionaram o caráter patrimonialista do Estado nacional burguês no Brasil. Nasce daí um Estado nacional ambivalente que embora nos seus estatutos formais tenha nascido de uma ideologia liberal, na realidade concreta serve como instrumento da dominação patrimonialista (MARANHÃO, 2013, p.154).

Percebe-se desta forma, que o Estado se utilizava (e ainda se utiliza) desse aparelho para a sua reprodução econômica e ideológica. A burguesia brasileira no contexto atual, mesmo no estado democrático de direito, está inserida e consolidada no âmbito político, utilizando-se de seu poder legislativo para atuar sobre interesses próprios.

Maranhão (2013, p.155) sinaliza que

as transformações necessárias à industrialização brasileira não irão desenvolver-se sob a forma de uma ruptura radical com o passado. Em vez dos cafeicultores paulistas e a burguesia industrial ascendente abrirem caminho para uma ordem social competitiva radicalmente diferente do passado, proporcionaram a conciliação dos interesses das elites e uma reposição do velho sob novas bases.

Essa estreita relação entre burguesia industrial e as oligarquias agrárias vai trazer uma “equalização de setores arcaicos e modernos da burguesia brasileira, que foi a primeira de muitas conciliações burguesas que tiveram como objetivo comum o aprisionamento do presente através de um processo de *modernização conservadora*” (MARANHÃO, 2013, p. 157).

A fase da industrialização no Brasil se inicia na década de 1930. Como mencionou-se acima na fase de industrialização houve a emergência da classe operária - o proletariado - e posteriormente a sua organização nos sindicatos.

A organização do movimento operário pelo sindicalismo indicava sua não passividade diante dos ditames do capitalismo, e sua luta representou uma ameaça à burguesia brasileira, que diante de experiências internacionais – como a Revolução Bolchevique de 1917 -, percebeu que para manter-se como classe dominante seria necessário assumir não só o controle econômico, mas também o político e ideológico (MARANHÃO, 2013).

Então, considerando os processos de urbanização e industrialização do século XIX, verifica-se que à medida que avança o desenvolvimento das forças produtivas, a classe trabalhadora é submetida a condições cada vez mais aviltantes em suas relações de trabalho. Ao mesmo tempo, modifica-se o posicionamento da classe dominada frente à exploração e às suas condições de vida e trabalho, passando a deflagrar um protagonismo político ameaçador à ordem burguesa, o que exigiu da classe dominante também um reposicionamento frente às expressões da “questão social”, passando a enfrentá-las como problema verdadeiramente capaz de derrubar a hegemonia do bloco do poder (ALVES, 2007, p. 29).

De acordo com Maranhão (2013), será em meados dos anos de 1960, no contexto da luta de classes pela direção do processo de industrialização que a burguesia mostrará “a mistificação das teses que sustentavam o antagonismo entre a fração moderna e a fração arcaica da burguesia brasileira. O golpe militar que fundou a autocracia burguesa e conduziu todo o processo de desenvolvimento do capitalismo monopolista no Brasil” (MARANHÃO, 2013, p. 159).

O Brasil vivenciou a ditadura civil-militar que perdurou de 1964 a 1985. Esse período foi marcado pela perda das liberdades democráticas; censuras aos canais de informação, produções culturais, expressões ideológicas; prisões e torturas àqueles que discordavam ou tentavam fazer qualquer manifestação contra o regime militar atuante.

No entanto, como aponta Netto (2011b), a emergência da ditadura civil-militar no Brasil não deve ser entendida de forma descolada do contexto internacional, visto que vários outros países da América do Sul nesse período (década de 1960 a 1980) – Argentina, Bolívia, Uruguai, Chile, etc. - enfrentaram uma sucessão de golpes militares de Estado.

No plano internacional, na década de 1960, o mundo vivia a chamada “Guerra Fria”³. Duas potências mundiais, Estados Unidos (sistema capitalista) e União Soviética (sistema socialista) estavam em disputa pela hegemonia política, econômica, militar e ideológica. Nesse período houve um fortalecimento dos movimentos de esquerda nos países do Ocidente – principalmente após o início da Revolução Cubana em 1959 -, acirrando essa disputa pela hegemonia mundial. Desta forma,

(...) os centros imperialistas, sob o hegemonismo norte-americano, patrocinaram especialmente no curso dos anos sessenta, uma *contra-revolução preventiva* em escala planetária (com rebatimentos principais no chamado Terceiro Mundo, onde se desenvolviam, diversamente, amplos movimentos de libertação nacional e social) (NETTO, 2011b, p.16).

No plano nacional, o Brasil estava sob o governo do presidente João Goulart - que exerceu seu mandato de 1961 a 1964. Durante seu governo, João Goulart não agradou os partidos de tendência liberal, como a UDN (União Democrática Nacional). Esses não viram com bons olhos o diálogo que Goulart traçara com os trabalhadores, estudantes, uma parcela do Exército, e também o apoio que ele buscou da Igreja, com objetivo de instituir reformas sociais que abrandassem as péssimas condições de vida do povo brasileiro. Nesse período, houve atuação de muitos movimentos sociais e muitas greves despontaram pelo Brasil (COUTO, 2010).

Insatisfeitos com conjuntura política nacional e a postura adotada pelo governo atuante, os partidos com tendências liberais, juntamente com o Exército e as oligarquias rurais - que apoiavam o movimento anticomunista da classe média brasileira -, encontraram o respaldo do governo norte-americano que difundia mundialmente a ideia da contrarrevolução. Utilizando-se da justificativa de transformar o Brasil numa grande potência internacional; defender a ordem e as instituições contra o perigo comunista; e manter sua relação com o capitalismo internacional, em 1964 os militares assumem o poder através de um golpe de Estado (COUTO, 2010).

³ A Guerra Fria se iniciou no final da Segunda Guerra Mundial (1945) até o fim da União Soviética (1991). Foi assim denominada por não haver nesse período conflitos diretos e armados entre EUA e União Soviética, sendo desta forma uma guerra de conflitos ideológicos (capitalismo x socialismo).

Netto (2011b) analisa que, apesar de haver uma organização de setores da classe trabalhadora e movimentos sociais urbanos e rurais, esse grupo não era caracterizado como pré-revolucionário. Ou seja, havia, em suas lutas, demandas de viés classista, no entanto, não chegava a representar um risco eminente à ordem capitalista.

Desta forma, o golpe de 1964 significou a continuidade da parceria com os Estados Unidos - centro do capitalismo mundial - no que diz respeito à centralidade política e econômica ditada por ele.

Durante os 21 anos da ditadura civil-militar o Brasil esteve sob o governo de 5 presidentes⁴ que se utilizaram de Atos Institucionais (AI) para exercer poder com arbitrariedade em suas decisões. Desta forma, os direitos civis, políticos e sociais eram gestados de forma autocrática, demonstrando os interesses da classe dominante da época (os militares, a burguesia industrial e as oligarquias rurais) (COUTO, 2010).

Apesar desse contexto de arbitrariedade do Estado ditatorial houve, em 1968, contestações e manifestações por parte da sociedade civil que buscaram denunciar os atos tiranos da ditadura. O que demonstrou um poder organizativo e combativo da população, mas que foi rapidamente respondido com ainda mais repressão e censura por parte dos militares. Foi nesse ano que foi instituído o Ato Institucional nº 5 (AI-5), que consolidou o regime militar com o fechamento do Congresso e permitiu que o Executivo tivesse poderes absolutos de decisão (COUTO, 2010).

Em relação à economia nacional, os investimentos internacionais em parques industriais, construção de hidrelétricas e estradas, fez com que o país apresentasse um salto nos índices econômicos. A década de 1970 ficou conhecida como o momento do “milagre econômico”.

O forte investimento dos Estados Unidos na área industrial brasileira motivou a migração de populações rurais para os grandes centros urbanos em busca de uma melhor oportunidade de trabalho e de vida. Esse fenômeno acarretou em um inchaço populacional que agravou a questão social nas grandes cidades que não possuíam infraestrutura (física e social) para essa crescente demanda populacional. O

⁴ Humberto Castelo Branco (1964-1966); Arthur da Costa e Silva (1967-1968); Emílio Garrastazu Médici (1968-1974); Ernesto Geisel (1974-1979); e João Baptista Figueiredo (1979-1985) (COUTO, 2010, p.121).

agravamento da questão social e a falta de políticas públicas eram cada vez mais notórios no cotidiano da população.

Esse crescimento também teve um rebatimento direto para a classe trabalhadora. Pois,

O “milagre econômico” sustentava-se em três pilares básicos: o aprofundamento da exploração da classe trabalhadora submetida ao arrocho salarial, às mais duras condições de trabalho e à repressão política; a ação do Estado, garantindo a expansão capitalista e a consolidação do grande capital nacional e internacional; e a entrada maciça de capitais estrangeiros na forma de investimentos e de empréstimos (HABERT, 1996, p. 13-14 apud COUTO, 2010, p. 128).

Se no campo da economia os trabalhadores eram atingidos pelo aprofundamento da exploração, no campo das políticas sociais o acesso aos direitos sociais se restringia aos trabalhadores formais, contribuintes do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS).

Segundo Behring e Boschetti (2014), nesse período, ao passo em que houveram poucos investimentos nas políticas públicas, abriu-se também espaços para a saúde, educação e previdência privadas, deixando como herança um sistema dual nestas políticas públicas. Ou seja, para quem podia e quem não podia pagar pelo acesso a estas, reforçando assim, a lógica dos direitos sociais como um direito individual e não coletivo.

A partir de 1974, o Brasil começa a sentir os reflexos da economia internacional, reduzindo o fluxo de capitais, e assim surgem os primeiros sinais de enfraquecimento e esgotamento do projeto tecnocrático e modernizador-conservador do regime militar (BEHRING e BOSCHETTI, 2014).

Nesse período, ocorreram fatores externos, como a crise do petróleo em 1973 e a questão da revolução tecnológica, a qual evidencia outra dimensão da ordem capitalista – maior concentração e internacionalização do capital e da produção (MOTA, 2000). A expansão dos mercados europeu e japonês, em virtude do fortalecimento financeiro e tecnológico, abalou o domínio norte-americano no processo de internacionalização do capital. Esse processo agravou a recessão registrada entre 1974 e 1975, provocando uma renovação da crise capitalista (MARANHÃO, 2013, p. 247).

Nesse contexto, a crise econômica no país se aprofunda a partir do início da década de 1980 com o aumento da dívida externa e da inflação. E, mais uma vez, houve rebatimento direto na classe trabalhadora com impactos sociais.

Esse contexto impulsionou um processo de organização e mobilização de movimentos sociais que empunhavam bandeiras em defesa da democracia, a favor de uma Constituinte livre e soberana e pela instituição e consolidação de direitos sociais e trabalhistas (OLIVEIRA e OLIVEIRA, 2011).

Em 1982, o movimento de massas conhecido como “Diretas já!”, que reivindicava eleições presidenciais, contou com multidões nas ruas das grandes cidades. Neste processo de enfrentamentos políticos e sociais a participação popular foi de fundamental importância.

Por meio dos “movimentos populares, em atuação conjunta com comunidades eclesiais de base, oposições sindicais, algumas categorias do funcionalismo público, associações de moradores, etc.”; buscavam organizar esforços “para aumentar o controle sobre os recursos e as instituições que controlavam a vida em sociedade (...). Tratava-se de mudar as regras do controle social e de alterar a forma de se fazer política no país” (GOHN, 2011, p.52 e 53).

Esse movimento operário e popular novo era um ingrediente político decisivo na história recente do país, que ultrapassou o controle das elites. Sua presença e sua ação interferiram na agenda política ao longo dos anos de 1980 e pautaram alguns eixos na Constituinte, a exemplo de: reafirmação das liberdades democráticas; impugnação da desigualdade descomunal e afirmação dos direitos sociais; reafirmação da vontade de uma vontade nacional e da soberania, com rejeição das ingerências do FMI; direitos trabalhistas; e reforma agrária (BEHRING e BOSCHETTI, 2014, p.141).

De acordo com Behring e Boschetti (2014) “O Congresso Constituinte foi um processo duro de mobilizações e contramobilizações de projetos e interesses mais específicos, configurando campos definidos de forças” (p. 141). Isso se refletiu no texto Constitucional, que demonstrou avanços, como no campo dos direitos sociais. No entanto, também preservou traços conservadores.

Os avanços percebidos na Carta Constitucional, como a introdução da seguridade social - composta pelas políticas de saúde, previdência social e assistência social - foi consequência do trabalho da Articulação Nacional de Entidades

pela Mobilização da Popular Constituinte. Através de grupos de trabalhos, movimentos sociais, partidos políticos, personalidades pensavam em compromissos e direitos democráticos para a nova Constituição brasileira (BEHRING e BOSCHETTI, 2014).

Advém também desse processo (...) a ampliação da cobertura previdenciária a trabalhadores rurais, agora no valor de um salário mínimo; o Benefício de Prestação Continuada (BPC) para idosos e deficientes; (...) o novo estatuto dos municípios, como entes federativos autônomos, os conselhos paritários de políticas e de direitos e a instituição de um ciclo orçamentário que passa a comportar um orçamento da seguridade social. Alguns trabalhos mostram o processo de luta, a participação dos sujeitos políticos, profissionais e de usuários, e que foram decisivos para a formatação legal dos direitos sociais no Brasil (BEHRING e BOSCHETTI, 2014, p.144).

Apesar dos avanços conquistados no âmbito dos direitos sociais, Raichelis (2011) aponta dois elementos importantes nesse contexto: o elemento político – em que o processo de transição democrática se deu de forma pactuada, através de uma negociação “pelo alto”; e o elemento econômico-social – que através da reorganização mundial do capitalismo emerge o ideário neoliberal.

Percebe-se assim, que o período após a transição para um processo democrático no país vem acompanhada da adesão às orientações conservadoras neoliberais - já aderidas no plano mundial - caracterizando uma transição conservadora, controlada pelas elites para evitar que se instituisse uma vontade popular radicalizada (BEHRING e BOSCHETTI, 2014).

De acordo com Batista et al (1994 apud Couto, 2010) essas orientações neoliberais foram fruto de uma reunião que ocorreu no ano de 1989, na cidade de Washington. “Reuniram-se o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, governo norte-americano, economistas e políticos latino-americanos e caribenhos (...) para elaborar um receituário para as economias periféricas” (p.70). Esse receituário ficou conhecido como Consenso de Washington.

O neoliberalismo possui características que exaltam a liberdade dos mercados, focalizando os investimentos do Estado ao máximo no capital e o mínimo para os direitos sociais, que deveriam ser supridos pela sociedade civil – ou em forma de parcerias com o Estado, através de repasse de subsídios financeiros públicos, ou em forma de caridade/filantropia. O que consiste em uma grande contradição com o

que acabara de ser promulgado na Constituição Federal de 1988 – considerado um importante avanço – na lógica da garantia de direitos e constituição de políticas públicas.

Neste sentido, o Estado brasileiro, a partir da década de 1990, realiza concessões no campo dos direitos sociais e em seguida adota uma política neoliberal que prevê o mínimo de investimento em gastos sociais, desresponsabilizando-se da efetivação dos direitos promulgados na Carta Magna e focalizando os investimentos no mercado financeiro – e conseqüentemente contribuindo para a manutenção e ampliação do capitalismo monopolista.

Desta forma, constata-se as contradições inerentes ao sistema capitalista. O Estado como mediador das relações entre as classes subalternas e a burguesia, e que, se apresenta desde sua gênese a serviço da burguesia e de seus interesses, mesmo que isso apareça de forma velada.

1.2 Estado Monopolista e Políticas Sociais no Brasil

A emergência das políticas sociais, tanto no âmbito internacional quanto no âmbito nacional, guarda relação com elementos da política e economia global, e não apenas no nível social. Isso quer dizer que o papel que as políticas sociais exercem tem um significado que vai além da ideia de garantia de direitos sociais no plano coletivo. Neste sentido, veremos que o Estado, a partir do capitalismo monopolista, realiza um papel fundamental na execução e manutenção das políticas sociais públicas.

Segundo Netto (2011a), o capitalismo monopolista⁵ se inicia no último quartel do século XIX e sucede o capitalismo concorrencial. A partir do final do século XIX, o capitalismo vivencia uma série de transformações “no seu ordenamento e na sua dinâmica econômica, com incidências necessárias na estrutura social e nas instâncias políticas das sociedades nacionais que envolvia” (p. 19).

⁵ Para um aprofundamento sobre a temática ler Netto (2011a), em especial o capítulo 1.

Tais mudanças na ordem capitalista mundial resultaram na formação de monopólios⁶ e oligopólios⁷ que tem como objetivo principal o aumento dos lucros através do controle dos mercados. Desta forma, grandes empresas passam a ter controle em escala global da economia, visando adotar medidas que ampliem seus lucros.

Neste contexto, o Estado – que sempre interveio no processo econômico capitalista – sofre um redimensionamento e uma refuncionalização frente ao capital dos monopólios (NETTO, 2011a). Como explicita Netto (2011a, p.25): “a necessidade de uma nova modalidade de intervenção do Estado, decorre primariamente, (...) da demanda que o capitalismo monopolista tem de vetor extraeconômico para assegurar seus objetivos estritamente econômicos”.

Desta maneira, o Estado, além de exercer sua função política, também exerce um importante papel no campo econômico, que beneficia o desenvolvimento, manutenção e fortalecimento dos monopólios capitalistas.

Está claro, assim, que o Estado foi capturado pela lógica do capitalismo monopolista – ele é o *seu* Estado; tendencialmente, o que se verifica é a integração orgânica entre os aparatos privados dos monopólios e as instituições estatais. (...) o Estado funcional ao capitalismo monopolista é, no nível das suas finalidades econômicas, o “comitê executivo” da burguesia monopolista – opera para propiciar o conjunto de condições necessárias à acumulação e à valorização do capital monopolista (NETTO, 2011a, p. 26).

Buscando propiciar as condições necessárias para à acumulação e valorização do capital monopolista, o Estado passa a exercer alguns papéis e funções nesse contexto, que são elas: a manutenção da força de trabalho, o consenso, e a coerção. (NETTO, 2011a)

O papel do estado na manutenção da força de trabalho se faz extremamente necessária frente ao contexto histórico em que emergem o que Harvey vai classificar

⁶ Monopólios: tem como característica a ausência de concorrentes em determinado setor da economia, ou seja, a existência de apenas uma empresa naquele setor, que tem em suas mãos a vantagem de impor o preço de suas mercadorias, pois detém o controle deste mercado.

⁷ Oligopólios: tem como característica a pouca concorrência em determinado setor da economia, resultando em poucas empresas que detém uma grande parcela de determinado setor, tendendo a formação de cartéis (quando as empresas combinam o preço da mercadoria mantendo o controle do mercado).

como os dois Regimes de Acumulação: o Fordista/Keynesiana e o Flexível (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

Na conjuntura entre o final da Segunda Guerra Mundial e a fase de crise capitalista dos anos 1973-1974 surge o Regime de Acumulação Fordista/Keynesiano. Este tinha como especificidades

um conjunto de práticas no processo de produção (taylorismo e fordismo), de controle de trabalho (gerência científica), de novas tecnologias (2ª Revolução Tecnológica), de hábitos de consumo (em massa) e das configurações de poder-econômico (keynesianismo, Estado de providência, ou de “Bem-Estar Social” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 138).

Nos regimes Fordista/Keynesiano, a intensificação e a exploração da força de trabalho se deu de duas maneiras: a partir da introdução do uso de maquinarias e de tecnologias; e através da reorganização do processo de trabalho.

A inclusão de máquinas e tecnologias se ao passo em que os trabalhadores conquistaram a redução da jornada de trabalho. Anteriormente, para aumentar a produção de valor, os capitalistas alongavam as horas de trabalho o máximo possível – no limite do suportável ao trabalhador. A partir da conquista da redução da jornada de trabalho, passou-se a investir em equipamentos modernos que aumentassem a produção, apesar da menor jornada. Desta forma, houve a diminuição das horas e o aumento da intensidade, com maiores exigências sobre o trabalhador em termos de aprendizado, adaptação, ritmo e velocidade para garantir a produtividade e lucro ao capitalista (ROSSO, 2008).

A outra forma de intensificação que incidiu sobre os trabalhadores foram os processos de produção que foram implementados ao longo do tempo, como: o taylorismo; fordismo; e toyotismo. Estes também tinham como objetivo alcançar resultados superiores em um tempo menor, ou seja, o trabalhador terá que produzir mais do que produzia anteriormente à introdução do novo método de trabalho em um menor espaço de tempo (ROSSO, 2008).

Em muitas experiências do método taylorista, mesmo com a redução do número de trabalhadores, a produtividade aumentava devido ao esforço muitas vezes triplicado do funcionário em seu novo processo de trabalho.

O Fordismo visava modernizar os princípios do taylorismo, com a inclusão de estudos sobre os movimentos mínimos necessários para a realização de determinada

tarefa e a adaptação dos sistemas de cadeias produtivas ou esteiras rolantes, ditando o ritmo do trabalho a ser realizado.

Com esses novos processos da produção houve também um aumento no investimento em tecnologias, com o objetivo de obter um diferencial de produtividade que colocasse a indústria em vantagem competitiva, ou seja, visava conseguir um menor custo na produção em relação as demais empresas do mesmo ramo. Consequentemente, aumentando seus lucros.

Somados a essas mudanças, houve também a redução dos tempos de trabalho não produtivo, ou seja, o tempo que o trabalhador está em horário de serviço, porém não produz valor (pausas para refeições, utilizar o banheiro, etc.). No Toyotismo deveria se reduzir a zero esse tempo de trabalho que não agrega valor.

Rosso (2008) explica,

Quando o capitalista consegue impor um trabalho mais denso, pelo menos duas questões se colocam. A primeira é a consequência desse processo de intensificação sobre os corpos dos trabalhadores. A segunda é nas mãos de que atores do processo de trabalho vão parar os resultados obtidos com a redução dos “poros” do trabalho e dos tempos mortos. Os trabalhadores arcam com as consequências físicas e sociais e os capitalistas apropriam-se dos novos valores produzidos com a intensificação (ROSSO, 2008, p. 48).

No Toyotismo foi característico a redução do quadro efetivo de trabalhadores, passando a exigir uma polivalência do funcionário, que passava ser responsável por várias máquinas e realizar diferentes tarefas (ROSSO, 2008).

Essas mudanças que ocasionaram a intensificação e a precarização no processo de trabalho repercutiram não só em sua saúde física, mas também foram socialmente sentidos. Pode-se mencionar, por exemplo: a redução de salários; ameaças constantes de demissão - por haver muitas pessoas desempregadas aguardando por essas vagas mesmo em condições precarizadas; terceirização dos serviços; flexibilização nos contratos de trabalhos – visando a retirada de direitos trabalhistas, etc.

Outro Regime de Acumulação classificado por Harvey, foi o Regime de Acumulação Flexível compreendido a partir da crise capitalista de 1973-1974 até os dias atuais. Montaño e Duriguetto (2011) expõe que decorrente dessa crise, a relação capital trabalho se mostraram cada vez mais fragilizadas. Apoiando-se na

flexibilização dos contratos, processos, mercados e direitos do trabalho, precarizou-se ainda mais a vida da classe trabalhadora em detrimento do aumento de lucros do capital.

Recentemente no Brasil, em 11 julho de 2017, com a aprovação da Reforma Trabalhista ficou ainda mais evidente os processos de precarização e de perda dos direitos da classe trabalhadora. As leis foram alteradas visando o favorecimento do patrão, sendo um ato de total desrespeito à classe trabalhadora. A aprovação dessa reforma demonstra, mais uma vez, a subserviência do estado brasileiro aos ditames do capital.

O Estado, analisado sob a ótica marxista é entendido “como uma instituição que faz parte de um sistema social mais amplo, em que estão presentes os interesses de classe, determinado em última instância pelas relações de produção, pela luta de classes, a partir da correlação de forças” (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 138).

O Estado, nesse sentido, é a mediação necessária para manutenção da força de trabalho através da execução de políticas sociais públicas, buscando garantir o mínimo de sobrevivência para as classes subalternas e, conseqüentemente, garantindo a manutenção do desenvolvimento do capitalismo monopolista.

Nesse contexto, o Estado assume a função da preservação de um “exército de reserva”, ou seja, pessoas desempregadas ou desocupadas aguardando por uma oportunidade de trabalho. Isso garante ao capitalista um maior controle do mercado e das condições a que os trabalhadores terão que se submeter para ingressar ou se manter no mundo do trabalho.

Tanto Netto (2011a) quanto Boschetti (2016) - que adota o termo Estado Social⁸ capitalista - apontam como o Estado na análise da tradição marxista assegura através do sistema de (políticas públicas de) proteção social a reprodução ampliada do capital.

O que se denomina aqui de Estado social capitalista, portanto, é o Estado que, no capitalismo tardio (Mandel, 1982), assume importante papel na regulação das relações econômicas e sociais, tendo por base a constituição de um sistema de proteção social de natureza capitalista, assentado em políticas sociais destinadas a assegurar o trabalho, educação, saúde, previdência, habitação, transporte e assistência social (BOSCHETTI, 2016, p.28).

⁸ No capítulo 1 de seu livro *Assistência Social e Trabalho no Capitalismo (2016)*, Boschetti apresenta as razões teórico-políticas que a levaram a adotar o termo Estado Social capitalista.

Boschetti (2016) explica que o termo “Estado Social” em nada tem relação com o anti-capitalismo ou alguma alusão ao socialismo. O Estado passa a exercer funções sociais em uma relação contraditória e complementar de reprodução das relações sociais com um caráter reformista – através da instituição de um sistema de proteção social - e a manutenção da ampliação do capital monopolista.

(...) o Estado - como instância da política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante os sistemas de previdência e segurança social, principalmente) a regular a sua pertinência a níveis determinados de consumo e a sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como a instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades e projetos do monopólio (NETTO, 2011a, p. 27).

Para a autora, o sistema de proteção social instituído no Brasil não guarda relações reais com o significado do termo Welfare State (Estado de Bem-Estar Social). No Brasil, para Boschetti (2016), o sistema de proteção social são políticas sociais públicas que muitas vezes não se relacionam em sua forma de gestão ou de atendimento à população.

Contudo, a implementação de um sistema de proteção social não se deu unicamente pela manutenção do capitalismo monopolista. No contexto de avanço do capitalismo monopolista e conseqüente rebatimento na vida dos trabalhadores e classes subalternas, houve lutas e reivindicações da classe trabalhadora e movimentos sociais por direitos sociais e trabalhistas.

Desta forma, ao mesmo tempo em que o Estado busca realizar concessões às pressões das classes subalternas, realiza também a manutenção da valorização do capital. Nesse sentido, Boschetti (2016) reforça a análise de Netto (2011a) quanto ao papel do Estado na reprodução da força de trabalho, pautada em Mandel (1982),

Ainda que inserido e resultante da luta da classe trabalhadora por melhores condições de vida e de trabalho, o reconhecimento da legislação social que garantiu a expansão dos direitos sociais tem uma funcionalidade política e econômica para o capital, pois é inegável que se tratou de “uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando-se a salvaguardar a dominação do capital de

ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais da reprodução ampliada do modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração (MANDEL, 1982, p.338 apud BOSCHETTI, 2016, p. 48).

Além da manutenção da força de trabalho, o Estado, a partir da institucionalização de direitos e garantias sociais e cívicas, através da instauração de políticas sociais públicas, passa também a exercer outra fundamental função nesse processo de assegurar o desenvolvimento do capitalismo monopolista: o consenso (NETTO, 2011a).

Em virtude do avanço do capitalismo monopolista e o aumento pressão dos movimentos sociais e organização dos trabalhadores em partidos operários, o Estado busca garantir legitimidade junto à população. Neste contexto, a organização e luta da classe trabalhadora ameniza alguns efeitos da ofensiva capitalista monopolista com a conquista de direitos, ao passo que o Estado, ao garantir esses direitos, alcança o consenso entre as classes sociais envolvidas.

Retomando a análise de Netto (2011a) e Boschetti (2016), quanto as duas primeiras funções do Estado no contexto do capitalismo monopolista, a garantia da manutenção da força de trabalho se utiliza da implementação de políticas sociais públicas – ou um sistema de proteção social - e ao mesmo tempo essa medida busca o consenso social.

Os programas sociais são formas pelas quais o Estado amplia a sua responsabilidade face ao custo de reprodução das condições de vida dos trabalhadores constituindo-se, ao mesmo tempo, em *formas de controle social e de diminuição dos graus explosivos da luta de classes* (GOUGH, 1975 apud SPOSATI et al, 2014, p. 48).

Quanto ao terceiro papel que o Estado cumpre na ordem de “comitê executivo” do capitalismo monopolista este é o de *coesionador da sociedade*. Isso significa que para conter os avanços reivindicativos da classe trabalhadora que pudesse colocar em risco o avanço do capital monopolista, o Estado exerce função de coerção aos protagonistas políticos desvinculados do interesse monopolista (NETTO, 2011a).

No entanto, como explica Netto (2011a), apesar de o Estado exercer a função de coerção no sistema do capitalismo monopolista, não significa que esse mesmo

Estado irá reduzir a participação política e os direitos. Os espaços de participação política são garantidos pelo Estado, no entanto, “no nível do sistema político, a tendência do capitalismo monopolista tem sido a de esvaziar os instrumentos de participação sociopolítica - e, quando possível, promover a sua evicção” (NETTO, 2011a, p.28).

Essa dinâmica contraditória que o Estado assume, o permite cooperar com o capitalismo monopolista e ao mesmo tempo buscar legitimação através do jogo democrático que atende aos interesses imediatos da classe subalterna. Nesse jogo de tensionamentos entre classes sociais, o que fica cada vez mais evidente nesse cenário são as manifestações da questão social⁹, que culminaram na legitimação das políticas sociais.

O Estado administra as demandas imanentes da questão social através das políticas sociais públicas, fazendo a mediação com os propósitos do capitalismo monopolista, exercendo assim o consenso entre as classes subalternas com os interesses do capital; a manutenção da força de trabalho – principalmente através dos programas de transferência de renda, que vai possibilitar a movimentação do mercado econômico pelos desempregados e desocupados; e, quando necessário, – isto é, quando houver riscos aos objetivos do capitalismo monopolista – faz uso da coerção e do consenso.

Importante ressaltar que a luta de classes, a capacidade de mobilização e organização da classe trabalhadora pressionando o Estado pela garantia de direitos foi de fundamental importância para a implementação de políticas sociais públicas. Netto (2011a) explica que o Estado responde, por vezes, a essa pressão com antecipações estratégicas. No caso, a implementação das políticas sociais.

Boschetti (2016) também aponta a luta de classes como parte consequente da composição de políticas sociais, analisando como “resultado de relações contraditórias determinadas pela luta de classes, pelo papel do Estado e pelo grau de desenvolvimento das forças produtivas” (p.25).

Da mesma forma, a implementação das políticas públicas que compõem o sistema de seguridade social brasileiro foi (também) expressão da organização da

⁹ “Por ‘questão social’, no sentido universal do termo, queremos significar o conjunto de problemas políticos, sociais e econômicos que o surgimento da classe operária impôs no curso da constituição da sociedade capitalista. Assim, a ‘questão social’ esta fundamentalmente vinculada ao conflito entre o capital e o trabalho. (CERQUEIRA FILHO, 1983:77 apud NETTO, 2011a:17) ”.

classe trabalhadora e dos movimentos sociais no contexto da ditadura civil-militar (1964-1985), que reivindicavam direitos sociais e redemocratização da política brasileira. Esse processo de lutas culminou na promulgação de políticas sociais como direitos sociais prescritos na Carta Constitucional de 1988.

A assistência social - que compõe o tripé da seguridade social (assistência social, saúde e previdência social) - a partir da Constituição Federal de 1988 adquire status de política pública, com atribuições do Estado em sua elaboração e execução. Anteriormente a assistência social era exercida e vista como uma área da filantropia, majoritariamente ligada a ações de igrejas e sem responsabilidade do poder público em sua execução (como veremos no item seguinte deste trabalho). É inegável o avanço no campo legislativo e social da assistência social, no entanto ainda é insuficiente quando analisado em sua evolução histórica.

O papel que exerce o Estado, as políticas públicas e as relações destas com o capitalismo monopolista - e suas funções econômicas e políticas, tanto nacional quanto mundialmente – são elementos necessários para o entendimento da política de assistência social hoje. Sua trajetória histórica, seu funcionamento, seus objetivos e linhas de ação estão relacionados com uma conjuntura maior, que não é somente social, mas também política e econômica.

2. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL NO ÂMBITO DO SUAS

Conforme vimos no capítulo anterior deste estudo a política de assistência social está inserida na dinâmica das relações sociais e políticas no contexto do capitalismo monopolista. No primeiro item deste capítulo versa sobre as condições históricas que a assistência social se desenvolveu no Brasil desde sua gênese até os dias atuais.

Abordou-se em um segundo momento os conceitos de controle social, e o conceito adotado para análise deste estudo. Seguiu-se demonstrando a relação entre o Estado e a Sociedade Civil. Compreender o papel que o Estado e a Sociedade Civil exercem nos diferentes contextos históricos nos mostram uma relação qualificada por Pereira (2011) como relações de reciprocidade e antagonismos ao mesmo tempo.

No terceiro tópico deste capítulo abordou-se a participação social e o controle social inseridos no bojo das discussões políticas e sociais, em especial no âmbito do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

2.1 A Assistência Social no Brasil

Como vimos no tópico anterior, as políticas sociais públicas implementadas e executadas pelo Estado cumprem papéis importantes no contexto do capitalismo monopolista - como a manutenção da força de trabalho e o consenso no conflito de interesses de classes sociais no processo de acumulação do capital.

Contudo, a assistência social no Brasil deve ser entendida e analisada no movimento histórico-dialético da sociedade não se utilizando de determinismos na interpretação: a) que as políticas sociais são somente parte do processo de acumulação no contexto monopolista do capitalismo; b) tão pouco que estas representam as pressões e lutas da classe trabalhadora por respostas do Estado frente as expressões da questão social (ALVES, 2007).

A trajetória da assistência social no Brasil, de sua gênese até os dias atuais, está diretamente ligada ao movimento histórico-dialético da sociedade brasileira. As várias configurações políticas e econômicas que o Estado assume no decorrer deste

período recaem sobre o âmbito social, que através de uma organização popular passa a lutar por interesses coletivos na perspectiva da garantia de direitos sociais.

Muitas mudanças na concepção e atuação da assistência social ocorreram desde as primeiras ações desenvolvidas pelo Estado no final da década de 1930 até a atualidade. A assistência social passou de ações ligadas à filantropia para o status de política pública de direito. Certamente reconhece-se que houve avanços - principalmente no campo legislativo -, no entanto, os desafios ainda são muitos para que essa seja de fato uma política de acesso aos direitos sociais.

A formação histórica da assistência social no Brasil está diretamente ligada a práticas filantrópicas e assistencialistas e aos princípios da caridade e doutrina católica. Com um viés da beneficência cristã, ficava a cargo da igreja e da sociedade civil o atendimento das necessidades imediatas de sobrevivência das classes subalternas - uma prática ainda distante da concepção de direitos sociais.

Os problemas sociais e a pobreza eram considerados disfunções individuais, sendo responsabilidade de cada família/indivíduo solucioná-los, ou então da boa vontade da caridade cristã em ajudá-los. Desta forma, não havia a compreensão político-econômica-social que esses problemas eram decorrentes da desigualdade social consequente do conflito capital-trabalho pautado no sistema capitalista vigente, ou seja, não era tratado como expressões da *questão social*¹⁰.

A inauguração de ações de cunho governamental na área da assistência social data do final da década de 1930. O cenário econômico do Brasil nesse período é marcado pela expansão do setor industrial. O investimento nas indústrias provocou uma urbanização acelerada e como consequência disso um agravamento da *questão social*. Populações rurais passaram a buscar melhores condições de vida através de empregos nos grandes centros industriais, e parte dessa população, não tendo suas expectativas de melhora correspondidas, passa a habitar nas periferias dos grandes centros urbanos e a necessitar de políticas públicas para suprir suas necessidades de subsistência.

No plano da política nacional o Brasil vivenciava a ditadura Vargas (1937-1945) - período conhecido como Estado Novo, marcado pelo projeto de modernização

¹⁰ É bom lembrar que a questão social é uma questão estrutural do capitalismo e circunscreve um terreno de disputas, pois diz respeito à desigualdade econômica, política e social entre as classes na sociedade capitalista, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e cidadania. (YAZBEK, 2009, p.109-110).

exigido pelo estágio do capitalismo brasileiro. Em 1937, Getúlio Vargas através de um golpe de Estado, implantou um período ditatorial, e neste mesmo ano instituiu uma nova Constituição. A nova Carta Constitucional foi elaborada sem participação do Poder Legislativo, uma vez que o Congresso e a Assembleia Legislativa encontravam-se fechadas por ato do Poder Executivo. Em seu texto constitucional o Estado poderia intervir diretamente no exercício dos direitos civil, político e sociais enunciados na Constituição de 1934 (COUTO, 2010).

A legitimação do Estado Novo foi sustentada pela criação de um projeto social de recorte autoritário, com sua ação voltada para a arena dos direitos sociais, entendidos como necessários ao processo de industrialização em curso no país. Buscava também a institucionalização da pressão da classe operária, transformando-a de categoria social marginalizada, cuja súbita intervenção política autônoma podia tornar-se perigosa, em um setor controlável, no jogo das forças sociais (COUTO, 2010, p. 100).

Conforme Couto (2010) aponta acima, o investimento por parte do Estado na área social se deu por uma necessidade no processo da industrialização do país e pelo controle das forças sociais, que pressionou o Estado e mostrou um certo perigo na correlação de forças. Não havia, portanto, entendimento que as demandas sociais eram responsabilidades do Estado.

Diante dessa conjuntura, no ano de 1938, o governo Vargas instituiu através do Decreto-lei nº 525 de 01 de julho de 1938, a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) ligado Ministério da Educação e Saúde. O CNSS foi criado como órgão consultivo do governo e entidades privadas, e tinha como objetivo realizar estudos sobre os problemas do Serviço Social (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014).

Formado por figuras ilustres da sociedade cultural e filantrópica - e selando a relação do Estado e segmentos da elite - o CNSS realizava a gerência de concessões de auxílios e subvenções financeiras para organizações da sociedade civil que realizavam trabalho de amparo social. Configurava, desta forma, uma nova racionalidade que não chega a ser tipicamente estatal, visto que atribui ao Conselho certa autonomia. Apesar de ser instituído como órgão público estatal o caráter de benemerência ainda era muito marcante (MESTRINER, 2001).

Conforme aponta Iamamoto e Carvalho (2014, p.264), o CNSS,

caracterizou-se mais pela manipulação de verbas e subvenções, como mecanismo de clientelismo político. Sua importância se revela apenas como marco da preocupação do Estado em relação à centralização e organização das obras assistenciais públicas e privadas (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 267).

Além das questões mencionadas acima, Sposati (2011) aponta que naquele período - ou seja, nos primórdios das ações de assistência social -, já se podia identificar a centralização das decisões das elites sobre os mais pobres. “Os notáveis é que dialogariam com entidades sociais sobre os mais pobres. Nem pensar em relações democráticas ou na presença da voz dos usuários para dizer de si” (SPOSATI, 2011, p. 28).

Outro marco da trajetória da assistência social foi a criação da Legião Brasileira de Assistência (LBA) em 1942. Esta foi a primeira grande instituição nacional de assistência social reconhecida como órgão de colaboração do Estado. Em seu estatuto era assegurada a presidência às primeiras-damas da República, o que colocou a frente da LBA a esposa de Getúlio Vargas, Darcy Vargas (SPOSATI et al, 2014).

A LBA surge na conjuntura do engajamento do Brasil na Segunda Guerra Mundial. Ergue-se por iniciativa de particulares, com o financiamento do governo, o apoio das grandes corporações patronais (Confederação Nacional da Indústria e Associação Comercial do Brasil) e o concurso de *senhoras da sociedade*. Seu objetivo, a princípio era prestar assistência às famílias dos convocados para a Guerra (IAMAMOTO & CARVALHO, 2014), posteriormente estende seu trabalho à população pobre, principalmente com programas na área materno-infantil (COUTO, 2010).

De acordo com a análise de Couto (2010),

O perfil das políticas sociais do período de 1937 a 1945 foi marcado por traços de autoritarismo e centralização técnico-burocrático, pois emanavam poder central e sustentavam-se em medidas autoritárias. Também era composto por traços paternalistas, baseava-se na legislação trabalhista ofertada como concessão e numa estrutura burocrática e corporativa, criando um aparato institucional e estimulando o corporativismo na classe trabalhadora (COUTO, 2010, p. 103-104).

Com caráter assistencialista e paternalista em suas ações, a LBA se consolidou nacionalmente em “um mecanismo de grande impacto para a

reorganização e incremento do aparelho assistencial privado e desenvolvimento do Serviço Social como elemento dinamizador e racionalizador da assistência” (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p.266).

Couto (2010) e Iamamoto e Carvalho (2014) destacaram acima dois traços que a assistência social apresentava na década de 1940 e vão acompanhá-la em sua trajetória histórica, são eles: o caráter assistencialista e paternalista de suas ações e o primeiro-damismo.

Em relação ao caráter assistencialista e paternalista em suas ações, estes ainda podem ser identificados em contextos contemporâneos, embora, por vezes, de forma velada. Apesar do avanço no campo legislativo (pós 1988) em tratar a assistência social como direito, e no campo acadêmico em ressignificar a prática profissional no sentido crítico da viabilização dos direitos, ainda é possível identificar nos espaços sócio ocupacionais profissionais com práticas e falas conservadoras com o entendimento assistencialista da política. Ainda neste sentido, também se percebe o “uso” da assistência social - especialmente na forma de benefícios eventuais/pontuais -, como moeda de troca, principalmente em municípios pequenos Brasil adentro.

Quanto à relação entre a assistência social e o primeiro-damismo inaugurada neste período, é possível perceber que esta é uma prática que se estende até a atualidade em alguns momentos a nível municipal, estadual ou nacional¹¹.

De acordo com Sposati (2011, p.32), a LBA “ao longo dos anos vai tensionar seu caráter político populista buscando alcançar uma proposta mais próxima ao Serviço Social, caminhou primeiro através da saída pela tecnocracia e não pela democracia”.

Ainda segundo a autora, a busca em conferir maior cientificidade ao Serviço Social ocasionou uma dicotomização entre assistência e promoção social. As ações de assistência social eram aquelas de amparo material ou financeiro e passaram a ser praticadas por voluntários ou auxiliares sociais. Os assistentes sociais buscavam

¹¹ Um exemplo atual é o caso da primeira-dama Marcela Temer estar à frente de um Programa nacional - o Programa Primeira Infância - vinculado a política de assistência social. Lançado pelo atual governo de Michel Temer, em outubro de 2016, o programa representa um retrocesso na trajetória de lutas e conquistas da política de assistência social por apresentar uma proposta de desenvolvimento de ações descontinuadas que vão contra os preceitos do SUAS. Além da desvalorização do trabalho do assistente social em suas ações, admitindo que o acompanhamento das famílias seja realizado por profissionais de qualquer nível e área.

se distanciar de tais práticas tanto pelos limites institucionais, quanto pelo caráter clientelístico desta ação. O trabalho realizado pelos assistentes sociais era o de promoção social que compreendia a lógica progressista nacionalista do período (SPOSATI, 2014).

Durante as décadas seguintes a LBA continuava a exercer um papel de relevância nas ações da assistência social em âmbito nacional. A década de 1950 tinha como conjuntura o período Pós Segunda Guerra Mundial, a expansão do capitalismo internacional, o combate ao comunismo, e a busca da concretização do Estado de Bem-Estar Social. Tais elementos exigiram um processo de modernização e ampliação das políticas sociais. Desta forma, a assistência social adquire nova amplitude e passa a ser, junto com as políticas sociais, definida por organismos supranacionais como a Organização das Nações Unidas (ONU), Aliança para o Progresso, Convênio MED-USAID (SPOSATI et al, 2014).

Durante as décadas de 1960 (marcada no Brasil pelo início da ditadura civil-militar, com início em 1964¹²) e 1970, a LBA passou a ser vinculada a diversos Ministérios, conforme as mudanças de governo ao longo dos anos.

Em 1969, na conjuntura política da ditadura civil-militar, sob o governo Médici, a LBA se transforma em Fundação Legião Brasileira de Assistência vinculada ao Ministério do Trabalho e Previdência Social, que com uma estrutura ampliada, passou a contar com novos projetos e programas.

No ano de 1974, ainda no governo da ditadura civil-militar, agora sob o comando de Geisel, foi criado o Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) que tinha em sua estrutura a Secretaria de Assistência Social. A LBA passa a ser então vinculada ao MPAS.

Em 1979, foi fundado o Sistema Nacional de Previdência e Assistência Social (SINPAS), que agregou: o Instituto Nacional de Previdência Social (INPS); o Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS); a Fundação Estadual para o Bem-Estar do Menor (FUNABEM); a Fundação Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Central de Medicamentos (CEME).

¹² No capítulo anterior (cap.1) deste estudo vimos a contextualização sócio-política do período da ditadura civil-militar até a Constituição Federal de 1988.

De acordo com a análise de Couto (2010, p. 131) “Essa medida teve como objetivo reunir em uma única estrutura as instituições que anteriormente tinham uma relação direta na oferta dos benefícios à população”.

As ações no campo da assistência social na década de 1970 se deram na previdência social atendendo aos segurados e também na área da saúde. Nesta última, foram criados tanto programas de prevenção de doenças - como malária, Chagas, tuberculose, etc. -, quanto programas de atendimento às populações de baixa renda - como distribuição de leite, saneamento básico, etc. No entanto, o caráter do atendimento à população de menor renda ainda se dava de forma fragmentada, como uma política de controle da população e não como uma política de direito (COUTO, 2010).

Percebe-se que ao longo das décadas de 1940 a 1970 a assistência social é marcada fortemente por ações fragmentadas, assistencialistas e populistas. O(a) assistente social desenvolvia seu trabalho com base na tecnocracia ausente de uma análise crítica da realidade.

A partir da segunda metade da década de 1970, nas escolas de Serviço Social se iniciava um importante movimento que viria mais tarde “mudar o rumo” do Serviço Social brasileiro - o movimento de renovação¹³ do Serviço Social. Pautado na teoria marxista, buscava trazer ao exercício do assistente social um distanciamento das práticas filantrópicas, do caráter assistencialista e também da religiosidade, indicando a laicização do Serviço Social.

No plano político nacional, como mencionamos acima, a década de 1970 foi marcada pela conjuntura da ditadura civil-militar. O movimento de reconceituação do Serviço Social brasileiro nessa conjuntura representou um avanço não só campo crítico das discussões sobre a prática profissional como também do campo das mobilizações sociais que adentraram a década de 1980.

A conjuntura de mobilizações e lutas sociais pela redemocratização marcou a década de 1980 e trouxe maior visibilidade para as expressões da questão social colocando em evidência a necessidade de implementação de políticas sociais.

Neste contexto, o Estado busca intervir no controle das contradições que a relação capital-trabalho gera no campo da reprodução e reposição da força de trabalho; assegurar o consenso a fim de garantir a relação dominação-subalternidade;

¹³ Sobre a temática ler Netto (2011b) em especial capítulo 2.

e responder às demandas populares travadas por movimentos sociais combativos que defendiam a democratização e implantação de políticas públicas.

A partir desses elementos, em 1988, houve a promulgação da Constituição Federal. Nesta, inaugura-se o Sistema de Proteção Social brasileiro formado por um tripé de políticas públicas composto pela saúde, previdência social e assistência social. A saúde com caráter universal de atendimento e a previdência social com caráter contributivo para o acesso. A assistência social, que só a partir da Constituição Federal de 1988 passa a ser instituída como política pública de responsabilidade do Estado, tem caráter não contributivo e acesso para quem dela necessitar, conforme o artigo 203 da Carta Magna.

De acordo com a Constituição Federal (Art.194), essas três políticas públicas acima mencionadas, constituem a seguridade social. Esta, deve ser organizada baseada nos sete objetivos que seguem:

- I – universalidade da cobertura e do atendimento;
- II – uniformidade e equivalência dos benefícios e serviços às populações urbanas e rurais;
- III – seletividade e distributividade na prestação dos benefícios e serviços;
- IV – irredutibilidade do valor dos benefícios;
- V – eqüidade na forma de participação no custeio;
- VI – diversidade da base de financiamento;
- VII – caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados. (BRASIL, 1988, p.115)

Apesar de a Constituição Federal representar um avanço no campo legislativo, o fato de o Estado assumir responsabilidades em relação à área social, não excluiu o caráter de benevolência e assistencialismo que antes era praticado pela Igreja e segmentos da sociedade civil de cunho filantrópico desde sua gênese. O Estado reitera a lógica da subordinação e do assistencialismo, que conforme análise de Sposati et al (2014),

É o mecanismo assistencial que configura a exclusão enquanto mantém o trabalhador na condição de assistido, beneficiário ou favorecido pelo Estado e não usuário, consumidor e possível gestor de um serviço a que tem direito. Mas, contraditoriamente, ao excluir,

inclui, enquanto forma de atendimento das suas necessidades sociais na sociedade capitalista (SPOSATI et al, 2014, p. 44).

Percebe-se que a legislação - por si só - não garantiria uma mudança automática na forma de gestar a assistência social e tão pouco garantiria o atendimento das demandas das classes subalternas. Para se efetivar o que foi disposto na Carta Magna seria necessário ainda muita luta, pois a resistência na efetivação das políticas públicas permeia a história da assistência social brasileira também pós-constituição.

A década de 1990 foi marcada pela dinâmica contraditória no campo social. Ao tempo em que o país vive um momento de redemocratização e conquistas de direitos sociais no âmbito legislativo, por outro lado, se insere no contexto de ajustamento à nova ordem capitalista, acarretando na perda de direitos através da diminuição de investimentos nas políticas sociais.

A política de assistência social, recém inserida no bojo da seguridade social brasileira – que tem como um de seus objetivos a universalidade e à caráter democrático – encontra no cenário político-econômico da década de 1990 a ascensão do neoliberalismo no Brasil.

Behring (2009, p.72) aponta que as políticas neoliberais são “marcadas pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade”.

A redefinição na divisão internacional do trabalho visava ampliar a hegemonia no mundo do capital e apontava aos países latino-americanos modelos de reformas para enfrentamento das dificuldades econômicas, políticas e sociais.

Desta forma,

Nos países concebidos pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial (Bird) como “em desenvolvimento” foram implementados os programas de estabilização econômica e de combate da inflação, as propostas de privatização das empresas públicas, a reestruturação produtiva, os programas de reforma do Estado (ou contrarreformas), assim como as transformações da proteção social. Todas essas reformas – sintonizadas com as diretrizes do Consenso de Washington (1989) – contribuíram para aprofundar a subordinação dos países latino-americanos aos interesses dos setores hegemônicos, organizados para além das fronteiras nacionais (PASTORINI, 2013, p.215).

A política neoliberal adotada pelo Estado brasileiro na década de 1990 apontava a intervenção mínima do Estado nas políticas sociais e a subordinação aos interesses do capitalismo internacional. “Assim, a certeza de que o Estado deveria reduzir seu raio de ação nos campos sociais e econômico traduziu-se em diminuição e não efetivação dos direitos sociais conquistados na Constituição” (ROCHA, 2016, p. 102).

Neste sentido, é necessário desvendar as contradições que marcam a história das políticas sociais no Brasil. Estas, desde seu reconhecimento legal e implementação, estiveram subordinadas ao plano econômico e aos ditames do capitalismo em sua forma monopolista. Conforme assinala Yazbek,

As políticas sociais brasileiras, e particularmente as políticas de seguridade do país, colocam em evidência a incompatibilidade entre os ajustes estruturais da economia, a nova ordem internacional e os investimentos sociais do Estado, sobretudo em direção a **universalidade**. [...] O Estado, como instituição reguladora dessas relações, passa à defesa de alternativas privatistas, que envolvem a família, as organizações sociais e a comunidade em geral. Recolocam-se em cena práticas filantrópicas e de benemerência, ganhando relevância o *nunprofit sector* como expressão da transferência à sociedade de respostas às sequelas da questão social (YAZBEK, 2009, p. 114).

Yazbek (2009) aponta que a democracia e a luta pela construção de direitos sociais estão inseridas no terreno de disputas de projetos, e assim, sujeita ao jogo de correlação de forças. Neste sentido, a subordinação do campo social ao econômico é o legado das últimas décadas das políticas sociais.

Neste contexto político-econômico, na década de 1990, logo após a Constituição Federal de 1988, iniciou-se um momento que foi marcado por lutas para a construção e a aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Fernando Collor de Mello, então presidente do Brasil (1990-1992), havia vetado integralmente uma primeira proposta enviada.

A partir da vetoação presidencial houve um intenso processo de mobilização para a construção de uma nova proposta da LOAS, composto pelo Conselho Federal de Serviço Social (CFESS); Conselhos Regionais de Serviço Social (CRESS); Associação Brasileira de Ensino e Pesquisa em Serviço Social (ABEPSS);

Associações Nacional e Regionais dos Empregados da LBA (Anasselba e Asselbas); e Associação Nacional de Assistentes Sociais (ANAS) (ROCHA, 2016).

A conjuntura política desse período apontava para uma grave crise no governo devido a denúncias de corrupção envolvendo o presidente Collor. As denúncias abarcavam inclusive desvios de recursos da LBA em favor de parentes da primeira-dama Roseane Collor (BOSCHETTI, 2008, apud, ROCHA, 2016).

A LBA vivenciava um período de descontentamento com a gestão da primeira-dama Roseane Collor - caracterizado pelo viés clientelista em suas ações -, o que provocou em seus servidores a discussão sobre a continuidade daquela instituição. A Constituição Federal já apontava no art. 194 a descentralização administrativa desta política, e, sendo ela efetivada, a LBA deixaria de executar as ações assistências passando a responsabilidade aos estados e municípios. Junto a isso, a LBA (que também participava das discussões em torno da construção da LOAS através de suas Associações de Funcionários), passa a defender a descentralização desta política e a transformação da LBA em um órgão de normatização e não mais de execução das ações assistenciais (BOSCHETTI, 2008 apud ROCHA, 2016).

No final do ano de 1992, Collor enfrentou um processo de *impeachment* que resultou em seu afastamento do cargo da presidência. Itamar Franco, seu vice, assume a presidência governando pelo período de 1992 a 1995. É no seu governo que a LOAS recebe a aprovação.

Rocha (2016) assinala que, das políticas que compõem a Seguridade Social, a assistência social foi a última a ter sua lei orgânica aprovada. A Lei Orgânica da Saúde foi aprovada em 1990 (lei nº 8.080) e a Previdência teve a lei que instituiu os planos e benefícios, aprovada em 1991 (lei nº 8.212 e 8.213).

A Lei Orgânica da Assistência Social foi aprovada através da lei nº 8.742 em 07 de dezembro de 1993. A LOAS representou uma grande conquista,

configurando um dos pontos de maior importância na história de sua criação e implantação dado que os lances e agentes políticos implicados nesse processo foram determinantes para a configuração do campo de forças construído em torno da melhor definição de uma política de assistência social para o país (BOSCHETTI, 2008 apud ROCHA, 2016, p.102).

A LOAS dispõe sobre os objetivos, princípios, diretrizes e a organização da política de assistência social regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição

Federal. É também na LOAS que fica instituída a criação dos Conselhos (Nacional, do Distrito Federal e Municipais) de Assistência Social como instâncias de controle social e participação social, e atrela o funcionamento das entidades de assistência social à prévia inscrição no Conselho.

No ano de 1995, inicia-se o primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC) que vai governar até o ano de 2002, quando se encerra seu segundo mandato.

No que diz respeito à política de assistência social, é nesse período que o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) começa de fato a funcionar e convoca a primeira Conferência Nacional de Assistência Social em 1995, seguida pela segunda em 1997 e a terceira em 2001. As Conferências – no âmbito municipal, estadual e nacional – representam importantes espaços de discussão sobre a política de assistência social. De acordo com Rocha (2016) nas conferências acima citadas houveram muitas críticas à gestão da política de assistência social do governo FHC, que priorizou questões da economia, sustentando a política neoliberal.

Foi também no governo de FHC, que em janeiro de 1995, a LBA foi extinta através da Medida Provisória nº 813. “Seus trabalhadores foram espalhados por todos os cantos das burocracias federais. O acúmulo de conhecimentos e lutas que dispunham sobre o Brasil foi esparteado” (SPOSATI, 2011, p.33).

No período em que FHC governou, Couto (2010) aponta que os esforços em relação à área social foram mínimos.

Uma das características desse período é a retomada da matriz da solidariedade, como sinônimo de voluntarismo e de passagem da responsabilidade dos programas sociais para a órbita da iniciativa privada, buscando afastar o Estado de sua responsabilidade central, conforme a Constituição Federal de 1988, na garantia desses direitos (COUTO, 2010, p. 150).

A cartilha neoliberal estava sendo seguida à risca pelo governo brasileiro, aumentando a fragilidade na implantação das políticas sociais garantidas na Constituição Federal de 1988. Mais uma vez - passados 50 anos de suas primeiras ações na assistência social -, o governo sustenta elementos como a filantropia, o repasse de responsabilidade de suas ações para a sociedade civil (no caso, privada) e demonstra a falta de compromisso do Estado com essa política que esteve sempre subordinada aos interesses econômicos do capital.

Em 2003 o país vivenciou o início da “era petista” no governo do país. Luís Inácio Lula da Silva (Partido dos Trabalhadores - PT) assume a presidência permanecendo até 2010, quando termina seu segundo mandato. No governo Lula deu-se passos importantes no que se refere à política de assistência social, que ganhou uma nova densidade institucional.

O governo petista foi marcado pelo investimento nos Programas de Transferência de Renda a nível nacional. Enfatizou-se já no início de seu primeiro mandato a prioridade no combate à fome e à miséria através da criação de dois programas: o Programa Fome Zero e o Programa Bolsa Família (PBF). O primeiro foi organizado ainda antes de Lula assumir o cargo da presidência - criado pelo Instituto Lula - e implementado pela Lei nº 10.689, de 13 de junho de 2003; o segundo foi instituído pela Medida Provisória nº 132, de 20 de outubro de 2003, que em 9 de janeiro de 2004 foi convertida em lei - Lei Federal nº 10.836 (ROCHA, 2016).

O Programa Fome Zero foi uma proposta de política de segurança alimentar que visava “assegurar o direito humano à alimentação adequada, priorizando as pessoas com dificuldade de acesso aos alimentos e contribuindo para a erradicação da extrema pobreza e a conquista da cidadania da população mais vulnerável à fome” (SILVA, 2010, p.143).

O Programa Bolsa Família foi criado como parte da estratégia do Fome Zero. Tinha como proposta a unificação e ampliação de Programas de Transferência de Renda herdados da gestão anterior como: o Bolsa Escola e o Bolsa Alimentação - que tinham como característica a transferência de renda condicionada a determinadas ações da área da educação e saúde; e os Programas Auxílio Gás, o Cartão Alimentação e posteriormente também o Programa de Erradicação de Trabalho Infantil (PETI) – que não era condicionado (SITKOVSKY, 2010).

Como requisito para ingresso no PBF, a família deve realizar prévia inscrição no Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CadÚnico) – que é o instrumento de identificação e caracterização socioeconômica das famílias brasileiras de baixa renda (criado no governo FHC em 2001 e regulamentado no governo Lula em 2008).

A população alvo do PBF é constituída atualmente por: a) famílias em situação de extrema pobreza, cuja renda mensal é de até R\$ 77,00 por pessoa – estas recebem o benefício básico no valor de 77,00; o variável de 35,00 por pessoa que

sendo crianças de 0 – 15 anos, gestante ou nutriz; e/ou variável no valor de 42,00 para adolescentes de 16 e 17 anos; b) e famílias em situação de pobreza que têm renda per capita mensal entre R\$ 77,01 e R\$ 154,00 – estas só ingressam no PBF se possuírem em sua composição familiar crianças ou adolescentes até 17 anos¹⁴, portanto não recebem o benefício básico somente os variáveis citados acima. As famílias que, mesmo recebendo o benefício não alcançam a renda familiar no valor de 70,00 mensais recebem o benefício variável para superação da extrema pobreza, que possui valor variável até se alcançar esse valor mínimo de 70,00 por pessoa.

Desta forma percebe-se que o valor do benefício varia de acordo com a situação socioeconômica de cada família, bem como com o número de filhos e adolescentes.

O PBF¹⁵ é um programa de transferência de renda direta com condicionalidades. As famílias devem cumprir com as condicionalidades referentes as áreas da saúde, educação e assistência social (MDSA, 2017).

No que se refere à saúde, as condicionalidades a serem cumpridas são: as crianças entre 0 e 7 anos devem ser acompanhadas quanto ao desenvolvimento nutricional e calendário de vacinas, as mulheres grávidas devem realizar o pré-natal e mulheres em idade fértil (14 a 44 anos). O acompanhamento da saúde é realizado nas Unidades Básicas mais próximas de sua residência.

Na condicionalidade da educação: todas as crianças com idade entre 6 e 15 anos devem estar devidamente matriculadas e com frequência mensal mínima de 85%, para os adolescentes entre 16 e 17 anos a frequência mínima é de 75%.

As condicionalidades da assistência social referem-se à atualização do CadÚnico a cada 2 anos - caso a situação socioeconômica não se altere nesse período, caso contrário o cadastro deve ser atualizado assim que ocorrerem mudanças no contexto familiar.

¹⁴ Esses valores referem-se ao critério de renda per capita atual. Quando criado, em 2003, o PBF tinha como critério para inclusão: famílias em situação de extrema pobreza com renda per capita de 0,00 – 50,00 mensais (essas famílias recebiam um valor fixo de 50,00 e 15,00 por filho que estivesse com idade de até 15 anos, tendo como teto o valor de 95,00 por família; e famílias em situação de pobreza que tivessem a renda mensal entre 50,00 e 100,00 per capita (essas recebiam somente o valor de 15,00 referente aos filhos – podendo chegar ao teto de 45,00 por família) (ROCHA, 2016)

¹⁵ As informações sobre o Bolsa Família foram pautadas em informações disponibilizadas no site <<http://mds.gov.br/assuntos/bolsa-familia>>

Em caso de descumprimento das condicionalidades da saúde e da educação as famílias podem receber sanções de advertência, (1º e 2º) suspensão e por fim o cancelamento do benefício. A cada dois meses o CRAS recebe uma listagem informando sobre o descumprimento de condicionalidade das famílias referenciadas. A partir dessa lista os profissionais do CRAS entram em contato com a família em descumprimento para realizar o acompanhamento da mesma e compreender a situação que levou a família ao descumprimento. Esse acompanhamento deve ser realizado conjuntamente com os profissionais da política que houve o descumprimento, saúde ou educação.

Desta forma, teoricamente, as famílias estariam sendo acompanhadas pelas três políticas acima citadas. A ideia é que estas políticas realizem um trabalho articulado no atendimento a essas famílias no sentido de não só promover o acesso às políticas, mas também de reduzir as vulnerabilidades sociais.

No entanto, a realidade de precarização das políticas de educação, saúde e assistência social, onde muitas vezes o número de profissionais é inferior à demanda de trabalho existente, não permite que haja de fato esse acompanhamento e a articulação entre as políticas.

É inegável que o PBF permitiu que milhões de famílias brasileiras tivessem acesso a um mínimo (e mínimo mesmo) de renda. No entanto, Sitcovsky (2010)¹⁶ aponta em sua pesquisa as dimensões políticas e econômicas relacionadas ao PBF.

O crescimento da pobreza decorrente da própria lógica capitalista – agravada pela crise em curso – e da precarização do trabalho são, no nosso entendimento, mediações para o desenvolvimento de programas sociais de renda mínima como o Bolsa Família. Cabe recordar que o trabalho precário e a informalidade fazem parte das estratégias para rebaixar os custos da força de trabalho e, nesse mesmo sentido, entendemos que a articulação entre trabalho precário e programas de renda mínima também desempenha a função de rebaixar os custos da reprodução da força de trabalho. Os dados analisados indicaram uma forte presença de trabalhadores precários entre os beneficiários do Bolsa Família, o que, no nosso entendimento sugere que este Programa faz parte dos mecanismos de rebaixamento dos custos de reprodução da força de trabalho, pois o auxílio recebido funciona como uma espécie de complemento ou compensação à situação de precariedade do trabalho (SITCOVSKY, 2010, p. 184).

¹⁶ Para uma análise mais aprofundada sobre a temática ler Sitcovsky (2010) “Bolsa Família e a reprodução da força de trabalho no Brasil: implicações socioeconômicas e políticas”.

Desta forma, percebe-se que o avanço na política de assistência social decorrente da implementação de um Programa de acesso a uma renda mínima está diretamente associado as necessidades políticas e econômicas do capital em sua forma monopolista.

Ainda no primeiro mandato de Lula, em 2003, a assistência social recebe pela primeira vez um ministério próprio - o Ministério da Assistência Social (MAS). No ano de 2004 - através do Decreto Presidencial nº 5.074 -, foi teve seu nome e a estrutura regimental alterados sendo denominado agora como Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Em sua estrutura regimental foram apontadas como áreas de competência os seguintes assuntos: I - política nacional de desenvolvimento social; II - política nacional de segurança alimentar e nutricional; III - política nacional de assistência social; IV - política nacional de renda de cidadania (BRASIL, 2004a).

No entanto, a formalização desse Ministério precisava vir acompanhada do cumprimento de uma importante deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social, a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e para isso verificou-se a necessidade do estabelecimento de uma nova Política Nacional de Assistência Social. Desta forma, após um movimento de discussão nacional, em 2004, foi aprovada a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) na perspectiva de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (ROCHA, 2016).

Consequentemente, em 2005, fez-se necessário a publicação de uma Norma Operacional Básica que definisse as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS). Posteriormente, em 2006, aprovou-se a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social (NOB-RH/SUAS) cumprindo o disposto na PNAS que define a Política de Recursos Humanos como eixo estruturante do SUAS.

A política de assistência social assume uma nova conformação e passa a ser organizada buscando garantir as seguranças de renda, de acolhida, de convívio e autonomia. Passa a ser organizada em níveis de proteção, sendo a Proteção Social Básica (PSB) e a Proteção Social Especial (PSE), esta última dividida em média e alta complexidade, de acordo com a vulnerabilidade social da família/indivíduo atendido.

Desta forma,

nota-se que houve um grande esforço de construção e qualificação do SUAS, por meio de um conjunto de normas, regulamentos e definições de conteúdo que especificaram as ações de assistência social a serem implementadas pelos agentes públicos nas esferas federal, estadual e municipal. Isso, representou a “segurança” da continuidade do projeto político das assistentes sociais que mais lutaram para a implementação do SUAS (MENDOSA, 2012, p.188 apud ROCHA, 2016, p.121)

Assim, percebe-se que no governo Lula imprimiram-se avanços no campo legislativo e organizativo na política de assistência social, com vistas a implementação do SUAS. No entanto, a efetividade do SUAS e da proteção social brasileira ainda trará muitos desafios a serem superados.

Em 2011, no cenário político nacional, inicia-se um novo governo federal. A primeira mulher assume o cargo da presidência do Brasil – Dilma Rousseff -, que permanecerá até 31 de agosto de 2016, quando deixa a presidência após um processo de *impeachment*. Dilma, que pertencente ao mesmo partido político de Lula (PT), dará continuidade à política desenvolvida por ele no âmbito da assistência social.

Durante o período do governo Dilma, pontua-se também outra relevante legislação, a Lei nº 12.435 - sancionada em 6 de julho de 2011 - que complementa a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), dispõe sobre a organização do setor e institui o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Percebe-se que a política de assistência social avançou no seu arcabouço de leis que definem seus parâmetros, padrões e prioridades - o que permitiu um salto organizativo desta política. No entanto, ainda há o grande desafio de operacionalizar os benefícios, serviços e projetos de acordo com os parâmetros, padrões e critérios do Sistema Único de Assistência Social, sob a lógica da proteção social.

No contexto político, o Brasil vivencia, principalmente a partir de 2013, um processo de mobilizações sociais decorrente do agravamento de uma crise política e econômica nacional. Esse processo, que culmina no *impeachment* de Dilma em 2016, traz à presidência da república seu vice - Michel Temer.

É no atual governo de Temer (2016-2017) que as políticas sociais sofrem graves ameaças ao retrocesso através de projetos de leis com propostas de reformas que abarcam as áreas trabalhista, previdenciárias, da educação, e sobretudo social. O governo Temer busca, junto aos seus aliados no congresso, acelerar a aprovação

das contrarreformas evidenciando o caráter de classe do Estado burguês. O intenso ataque aos direitos sociais duramente conquistados por lutas da classe trabalhadora ao longo de sua história mais uma vez fica subordinada aos ditames do capital.

Infere-se que o atendimento das demandas imediatas de forma fragmentada e descontinuada identificadas ao longo da história da assistência social no Brasil são inerentes ao sistema capitalista em sua fase monopolista que apesar de proporcionar alguns avanços no acesso a esta política, subordina a mesma aos interesses econômicos internacionais.

Desta forma, concretizar a emancipação humana dos usuários desta política é uma realidade cada vez mais utópica e distante.

A relação Estado, direitos e política social que estrutura o Estado Social capitalista pode assegurar uma determinada forma de cidadania, qual seja, a cidadania burguesa. Uma cidadania que ao conjugar direitos resultantes da luta de classes, possibilitou o alcance da emancipação política e, por vezes, é superestimada como possibilidade de materialização da emancipação humana (BOSCHETTI, 2016, p.44-45).

Neste sentido a autora assinala que a cidadania possível e concretizada no âmbito do Estado social capitalista pode contraditoriamente “perturbar” a lei geral da acumulação capitalista e participar da reprodução ampliada do capital (BOSCHETTI, 2016).

Desta forma, percebe-se a contradição em que a política de assistência social está inserida. Se por um lado, historicamente tem sido um mecanismo utilizado pelo Estado para o enfrentamento das expressões da questão social como parte da estratégia de controle e legitimação do poder político; por outro, tem sido a única forma pela qual o segmento mais pobre da população tem o mínimo de acesso a renda ou aos serviços oferecidos por esta política (RAICHELIS, 2011). É no bojo dessas contradições que a efetiva participação social e o controle social se mostram fundamentais para uma “perturbação” da hegemonia burguesa e a busca de avanços para esta política.

2.2 O Controle Social e a Relação Estado X Sociedade Civil

Assim como vimos no tópico anterior sobre a política de assistência social, o controle social e a participação social também precisam ser compreendidos na dinâmica das relações políticas e sociais. Com isso, neste tópico veremos como essas duas categorias - o controle social e a participação social -, se inserem nas discussões das políticas sociais, principalmente após a Constituição Federal de 1988.

O sentido do controle social adotado para a análise neste estudo se funda na perspectiva da Constituição Federal de 1988, ou seja, o controle exercido pela sociedade civil sobre as ações do Estado atrelando a participação social em seu exercício. No entanto, existem vários sentidos para o “controle social”, não existindo somente uma única forma de controle social. Percebe-se que a sua variação ocorre de acordo com o contexto político, social e econômico. Entretanto, em suas variadas formas o controle social situa-se no campo das relações entre o Estado e a Sociedade Civil.

A noção de controle social foi discutida por diversos autores. Neste tópico pontuaremos o conceito de controle social utilizado por Durkheim através da interpretação de Alves (2013) e de Mészáros partindo da leitura de Calvi (2008).

De acordo com Alves (2013) o controle social na análise de Durkheim refere-se aos mecanismos de legitimação do Estado Burguês e de conformação da ordem vigente. Aponta-se que historicamente a imposição de normas (legais, morais, institucionais) e padrões sociais de comportamento, e o comando do Estado na busca em harmonizar os conflitos da luta de classes - sempre foram utilizados como estratégias de controle social sobre a sociedade civil. Neste caso, o Estado utiliza-se do controle social como disciplinador da sociedade através da organização e regulação da mesma.

Tal estratégia era vista de forma positiva pois, com esses mecanismos de regulação, diminuir-se-ia a coerção do Estado, de tal modo que, se o Estado consegue controlar não é necessário o uso da repressão, e desta forma garantiria a ordem e a integração entre as classes.

A concepção de controle social está presente no papel que o Estado exerce na conformação das consciências coletivas, como órgão iminente da sociedade política, assim, é um poder diretor composto

por “um grupo de funcionários *sui generis*, no seio do qual se elaboram representações e volições que envolvem a coletividade, embora não seja obra da coletividade” (ALVES, 2013, p.231).

Assim, para Durkheim, o Estado, é um órgão independente da sociedade, com o papel de “cérebro da sociedade” que exerce o controle social com vistas a garantir a coesão social (ALVES, 2013).

De acordo com Calvi (2008), Meszáros (2002) faz a análise do controle social colocando-o como um mecanismo vital para a manutenção do capitalismo, que tem o Estado Moderno como seu comando político.

Desta forma, “O Estado recebe o papel de oferecer a garantia de que a contradição entre capital e trabalho, a [resistência] e a “rebelião”, não fujam do controle” (CALVI, 2008, p. 11). Garante-se assim a reprodução do capital através dos antagonismos.

A base desta contradição é a tendência a uma crescente socialização da produção no campo global do capital, que transfere algumas potencialidades de controle aos trabalhadores. Nestes moldes, entende-se que o Estado é incapaz, por mais autoritário que se apresente, de realizar plenamente o controle que é exigido pela determinação totalizadora do Sistema do Capital (MÉSZÁROS, 2002 apud CALVI, 2008).

O controle social seja ele exercido pelo Estado como normatizador e regulador na análise de Durkheim ou o controle social exercido através do operacionalizador político do sistema do capital, que é o Estado Moderno, como mecanismo de manutenção do capitalismo, este sempre vai se situar no campo das relações entre o Estado e a Sociedade Civil, e a forma como será exercido vai depender da correlação de forças conjuntural.

Para Mézáros “o controle social é o resultado histórico das relações humanas engendradas pelas forças políticas, econômicas e sociais de determinadas sociedades” (CALVI, 2008, p.12).

Apreende-se com a exposição dos dois autores supracitados que o controle social não permite uma única interpretação, assim como, o exercício de um tipo de controle social não anula o outro, ou seja, eles podem conviver mutuamente, no entanto, estarão sempre subordinados a um deles, o que detém a hegemonia.

Na história brasileira, podemos identificar alguns sentidos de controle social. A expressão controle social, tal como é disposto em legislação atual, surge no Brasil no final dos anos 1980 e início dos anos 1990 quando o país vivenciava um período de transição da ditadura civil-militar para uma então redemocratização. (BRAVO e CORREIA, 2012). Durante o regime civil-militar, de 1964 a 1985, o “controle social” expressava outro significado, como relata Correia (2009).

Durante o período da ditadura militar, o ‘controle social’ da classe dominante foi exercido através do Estado autoritário sobre o conjunto da sociedade, por meio de decretos secretos, atos institucionais e repressão. Nesse período, a ausência de interlocução com os setores organizados da sociedade, ou mesmo a proibição da organização ou expressão dos mesmos foi a forma que a classe dominante encontrou para exercer o seu domínio promovendo o fortalecimento do capitalismo na sua forma monopolista. (p. 68 e 69)

No Brasil, a participação da sociedade nos processos de elaboração e decisão da “coisa pública” surge a partir da década de 1980 com a atuação de movimentos sociais juntamente com oposições sindicais, comunidades eclesiais de base, algumas categorias profissionais do funcionalismo público, associações de moradores, etc. Neste período, esse movimento se deu no sentido da tentativa de controle popular sobre os recursos e instituições que atendiam as classes populares (GOHN, 2011).

No entanto, paralelo à dinâmica de lutas encabeçadas pelos movimentos acima citados Alves (2013) chama a atenção para

Há uma sofisticação dos aparatos de controle social via Estado a partir dos processos de democratização que se desencadearam inevitavelmente na consolidação da sociedade burguesa que, sob o ponto de vista da burguesia, tornava-se cada vez mais um problema fundamental, levando a mudanças nas estratégias do controle, via ampliação da democracia liberal. (ALVES, 2013, p. 232)

Nesse contexto, em 1988 foi promulgada a nova Constituição Federal, que trouxe de volta ao cenário político nacional um viés democrático no campo eleitoral e representou um importante marco histórico no campo dos direitos sociais, além de trazer o grande desafio em operacionalizar o que consta em seu texto.

A Constituição Federal, partir de sua publicação, passa a garantir legalmente uma nova forma de gerir as políticas públicas, sugerindo uma diferente relação entre

o Estado e a sociedade civil. Pela primeira vez propõe-se a descentralização e a democratização do poder, este último através da criação de espaços de participação popular.

Pretendia-se, dessa forma, implementar políticas públicas que atendessem aos interesses da população, na perspectiva de a sociedade civil organizada interferir nas decisões e ações do Estado, através da participação social e exercendo assim o controle social, agora numa outra perspectiva.

A nova Carta Constitucional definiu formas de participação social – e controle social - no âmbito dos três poderes. No poder legislativo, a participação através do “voto em eleições, referendos, plebiscitos, da proposição de legislação por iniciativa popular e do encaminhamento de denúncias de irregularidades ao Tribunal de Contas da União (TCU)” (MDS, 2010, p. 29). No poder Judiciário a participação se daria através do júri popular. E no poder executivo, através da participação em conselhos e comitês de políticas públicas e de denúncias de irregularidades à Controladoria Geral da União (CGU) (MDS, 2010).

No entanto, a partir da década de 1990, percebe-se que colocar em prática os ideais das Constituição seria, de fato, um grande desafio. Observa-se dois momentos distintos: o momento de transição para redemocratização e promulgação da Constituição Federal de 1988, período em que havia uma conjuntura específica de mobilização popular e lutas sociais. E, da década de 1990 em diante, quando começa a serem implementadas as políticas públicas de direito, nota-se um crescente refluxo dos movimentos sociais, e uma mudança na política nacional através da ascensão do neoliberalismo que acarretou em na redução dos investimentos nas políticas sociais.

Avelino (2012, p.82) aponta que “o processo de redução da máquina pública também surtiu efeitos na forma de represamento do impulso de criação de novos conselhos”.

O caso mais emblemático talvez tenha sido o da Lei nº 9.649, de 27 de maio de 1998, que determinou (em seu artigo 58) que os conselhos profissionais deveriam ser organizados na forma de entidades privadas desvinculadas do Estado. A determinação de “privatização” dos conselhos provocou reações que culminaram com a sua invalidação por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.717-6 (AVELINO, 2012, p.82).

Na década de 1980,

com o surgimento dos movimentos sociais contrários aos governos autoritários e a efervescência política que provocou o processo de redemocratização do país, criou-se um contraponto entre um Estado ditatorial e uma sociedade civil que buscava mudanças. Este contexto caracterizou uma pseudodicotomia entre Estado e sociedade civil e uma pseudo-homogeneização dessa última, como se ela fosse composta unicamente por setores progressistas ou pelas classes subalternas (BRAVO e CORREIA, 2012, p.127)

De acordo com Coutinho (2006), tudo que se contrapunha ao Estado (ditatorial) tornou-se sinônimo de sociedade civil, o que gerou uma leitura problemática sobre o entendimento desta última, que começa a ser entendida como “oposição” ao Estado, mesmo que após o período ditatorial.

Analisando esse mesmo contexto, Amaral (2010) levanta outra preocupação, que se refere à acentuação da ideologia de pensar a sociedade civil independente das relações de classe, ou seja, de forma autônoma.

(...) o conceito de sociedade civil adquire um valor estratégico que é ao mesmo tempo, o de subsumir o conceito de classe ao de cidadania e democracia e o de naturalizar e universalizar os conteúdos classistas dominantes nas práticas da sociedade civil. (AMARAL, 2010, p. 64)

Frente a este cenário, importante destacar o que Coutinho (2006) aponta em relação ao contexto político: a ascensão da ideologia neoliberal¹⁷ que,

apropriou-se daquela dicotomia entre Estado e sociedade civil para demonizar de vez tudo que provém do Estado (mesmo que se trate agora de um Estado de direito, permeável de resto às pressões das classes subalternas) e para fazer apologia acrítica de uma “sociedade civil” despolitizada, ou seja, convertida naquele mítico “terceiro setor” homogêneo, falsamente situado para além do Estado e do mercado. (COUTINHO, 2006, p.48)

O controle social surge, portanto, no contexto em que se inicia um processo de contrarreforma¹⁸ e consolidação do neoliberalismo no Brasil. A sociedade civil,

¹⁷ As políticas neoliberais comportam algumas orientações/condições que se combinam, tendo em vista a inserção de um país na dinâmica do capitalismo contemporâneo, marcada pela busca de rentabilidade do capital por meio da reestruturação produtiva e da mundialização: atratividade, adaptação, flexibilidade e competitividade. (BEHRING, 2009, p. 72)

¹⁸ De acordo com Duque-Arrazola (2010, p. 237) “Dentre as consequências desse processo de “reforma” estão, dentre outras, o desmonte do estado com a redução de sua intervenção social, a desregulamentação, a privatização de empresas estatais, valendo-se para isso do argumento da redução do gasto público, especialmente o gasto social”.

acima descrita, é chamada a assumir parte das responsabilidades e ações do Estado em diversas políticas públicas, na forma de organizações. (BRAVO e CORREIA, 2012)

Nesse sentido, a recorrência à sociedade civil corresponde à necessidade de envolver a sociedade nas ações estatais, conferindo aos ajustes e reformas requeridos pelo processo de reestruturação capitalista (AMARAL, 2010).

Ou seja, a conjuntura em que foram implantados os mecanismos de controle social, dentre eles os conselhos de direitos, foi marcada por um período de regressão dos direitos sociais, uma gradual e crescente desresponsabilização do Estado na execução das políticas públicas, característicos da contrarreforma e política neoliberal.

Nessa conjuntura de mudanças é que vai se iniciar o processo de constituição das instâncias de participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas. Dentre elas a política de assistência social, a qual será aprofundada nesta pesquisa.

2.3 O Controle Social e a Participação Social no SUAS

A Carta Constitucional foi um divisor de águas no campo dos direitos sociais, trazendo avanços significativos. As questões que antes eram vistas como “problema de cada um”, que deveriam ser resolvidos na individualidade ou pela via filantrópica, passaram, agora legalmente, a ser como problemas de responsabilidade pública, política de direito (MDS, 2010).

A assistência social, a partir da Constituição Federal, passou a compor o tripé do sistema de seguridade social brasileiro, juntamente com a saúde e a previdência social¹⁹, sendo agora reconhecida como uma política pública, de proteção social, não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado em provê-la em âmbito nacional, estadual e municipal.

Outro avanço identificado na Constituição Federal foi a introdução da participação da população nas formulações e fiscalização das políticas de direito. Na

¹⁹ Art. 194. “A seguridade social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social.” (CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 1988, p. 35).

política de assistência social pode se identificar a participação da população no sentido do exercício do controle em suas diretrizes. Conforme mostra o Art. 204, inciso II: “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 1988, p. 37).

No entanto, o texto da Constituição Federal, referencial legal primário da política de assistência social, traz uma forma muito reduzida sobre a organização para a concretização da participação da população no exercício do controle social na gestão desta política.

No sentido de avançar e buscar a efetivação e o aprimoramento dessa política houve, a partir da década de 1990, a aprovação de outras leis que fortalecem a implantação da assistência social como política pública e que reiteram, dentre outras, a importância da participação da população na construção, acompanhamento das ações e na fiscalização dessa política, ou seja, no exercício do controle social.

Um importante avanço no campo legislativo foi a aprovação da Lei nº 8.742 - Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993. Esta lei regulamenta os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, que dispõem sobre os objetivos, orçamento e diretrizes da política de assistência social. Raichelis (2011) aponta que essa conquista foi fruto de muita luta da categoria do Serviço Social, que visava fortalecer a política de assistência social.

A elaboração da LOAS foi produto da mobilização de segmentos sociais que se organizaram com o objetivo de fortalecer a concepção de assistência social como função governamental e política pública, envolvendo intrincados processos de negociação e formação de consensos pactuados entre diferentes protagonistas da sociedade civil, do governo federal e da esfera parlamentar (RAICHELIS, 2011, p. 123).

As diretrizes da LOAS para a organização da assistência social aponta como base o controle social e a participação popular, assim como a gestão político-administrativa e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado, e a primazia da responsabilidade do Estado na gestão da política de assistência social em cada nível de governo.

Esta Lei Orgânica discorre sobre a política de assistência social de forma mais detalhada quanto aos seus objetivos, diretrizes, formas de organização - competências de cada ente federado, benefícios, serviços, programas e projetos, bem como sua forma de financiamento. Elementos estes que, em 2011, vão dar base para se instituir o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), através da Lei nº 12.435, que altera (e acrescenta elementos) à redação da LOAS.

Já de acordo com a nova redação (Lei nº 12.435 de 2011), a LOAS, em seu artigo 6º, que dispõe da organização e da gestão da política, caracteriza o SUAS como um sistema descentralizado e participativo, do qual é composto “pelos seus entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas por esta lei” (LOAS, 2011, p.14).

Outra importante legislação da política de assistência social foi a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) pela Resolução nº 130 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em 2004. A PNAS, assim como a LOAS, estabelece princípios e diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Em consonância com a LOAS e a Constituição Federal de 1988, na PNAS a participação popular e o controle social seguem como uma das diretrizes desta política, conforme o inciso II, “Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis” (BRASIL, 2005, p.32 e 33).

Na PNAS um item específico vai tratar sobre o controle social (item 3.1.5), discorrendo sobre o papel e atribuições das instâncias de controle social, como as conferências, conselhos e comissões intergestoras bi e tripartite. Estas últimas são espaços de pactuação da gestão compartilhada e democratizam o Estado, seguindo as deliberações dos conselhos de assistência social (BRASIL, 2005).

Outro progresso importante diz respeito ao apontamento dos direitos dos usuários como foco das ações. A política de assistência social passa a incorporar também funções de vigilância social e de defesa dos direitos socioassistenciais, ou seja, a política de assistência social deve agir de maneira a evitar o agravamento das situações de vulnerabilidade e também deve garantir que os cidadãos tenham locais ou órgãos aos quais possam recorrer quando seus direitos forem violados (BRASIL, 2005).

Outra importante referência na legislação desta política é a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS), aprovada em 2005 pela Resolução CNAS nº 130 e alterada posteriormente pela Resolução CNAS nº 33 de 2012. Nela, é reiterado o controle social e a participação popular como umas das diretrizes estruturantes da gestão do SUAS, conforme seu artigo 5º, inciso VII.

No que diz respeito às responsabilidades dos entes (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) acerca do controle social e conselhos, temos:

VI - atender aos requisitos previstos no art. 30 e seu parágrafo único, da LOAS, com a efetiva instituição e funcionamento do:

a) conselho de assistência social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

(...)

VII - prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do conselho de assistência social, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive para as despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, no exercício de suas atribuições;

VIII - realizar, em conjunto com os conselhos de assistência social, as conferências de assistência social;

IX - estimular a mobilização e organização dos usuários e trabalhadores do SUAS para a participação nas instâncias de controle social da política de assistência social;

X - promover a participação da sociedade, especialmente dos usuários, na elaboração da política de assistência social; (...) (CNAS, 2012, p.6).

Percebe-se que a legislação referente à política de assistência vem a todo o momento normatizando e salientando a questão do controle social e da importância em estimular e viabilizar a participação dos usuários nas instâncias de controle social. Em seção específica intitulada “Participação dos usuários no Sistema Único de Assistência Social” fica clara essa relevância quando se coloca como “condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais” (CNAS, 2012, p.36).

Na Norma Operacional Básica NOB-RH/SUAS, aprovada em 2006 pela Resolução CNAS nº 269 - alterada pela Resolução CNAS nº 01 de 2007 e pela Resolução CNAS nº 17 de 2011 - é destacada a relevância de se capacitar os trabalhadores e os usuários para o exercício do controle social no texto de suas diretrizes.

A capacitação dos trabalhadores da área da Assistência Social deve ser promovida com a finalidade de produzir e difundir conhecimentos que devem ser direcionados ao desenvolvimento de habilidades e capacidades técnicas e gerenciais, ao efetivo exercício do controle social e ao empoderamento dos usuários para o aprimoramento da política pública (CNAS, 2012, p. 42).

Em 2009, a VII Conferência Nacional de Assistência Social, trouxe como tema “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, já apontando a necessidade e importância de inserir a temática na pauta dos debates em todos os níveis. Nesta conferência, foram apontadas por delegados de todas as regiões do país as dificuldades e experiências em relação ao exercício do controle social.

Percebe-se que, ao menos no sentido da legalidade, o controle social tem avançado e se consolidado na política de assistência social. No entanto, esse elemento (da legalidade) não é suficiente para que o controle social seja de fato exercido nos espaços dos Conselhos e que seus atores (conselheiros governamentais e da sociedade civil) estejam sendo qualificados ao exercício desta função.

Neste sentido, se faz pertinente refletirmos acerca do estudo desse controle social. De acordo com Bravo (2009)

Os conselhos têm sido objeto de estudo entre setores liberais e da esquerda com diferentes matizes. Pelos liberais, eles são pensados como instrumentos ou mecanismos de colaboração, e pela esquerda como vias ou possibilidades de mudanças sociais, no sentido de democratização das relações de poder. Ressalta-se que os conselhos podem ser espaços de fortalecimento da gestão democrática, mas podem, também, ser transformados em estruturas burocráticas de aprovação de políticas sociais ou, ainda, em instrumentos que amenizam conflitos (GOHN, 2001 apud BRAVO, 2009, p. 398).

Por conseguinte, é prudente dizer que o controle social da sociedade civil sobre as ações do Estado é uma possibilidade no espaço dos conselhos. A depender da correlação de forças existente neste espaço, que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil (BRAVO e CORREIA, 2012).

No entanto, esse é apenas um dos desafios que esse espaço de controle social possui. Segundo Almeida e Tatagiba (2012), ocorrem nos conselhos o fomento

de exigências para que o Estado atue de forma transparente, dando publicidade às suas ações e apresentando contas para aprovação nessa instância. E da sociedade civil, para que se qualifique para o exercício da função e haja um equilíbrio para a defesa dos interesses privados e corporativos no seu interior. Porém, essas demandas exigidas aos conselheiros (governamentais e da sociedade civil) muitas vezes acabam sendo secundarizadas em razão de deliberações de cunho administrativo.

Bravo também vai elencar dificuldades enfrentadas pelos Conselhos, como

o desrespeito do poder público pelas deliberações dos conselhos e conferências; o não cumprimento das leis que regulamentam o seu funcionamento; a burocratização das ações e dinâmica dos conselhos que não viabilizam a participação dos representantes; a não divulgação prévia da pauta das reuniões; a infraestrutura precária; a ausência de definição orçamentária; a falta de conhecimento da sociedade civil organizada sobre os conselhos; a ausência de articulação mais efetiva dos conselheiros com suas bases; a dificuldade dos conselheiros interferirem na dinâmica dos conselhos; a chantagem institucional do Poder Executivo, alegando que, caso as propostas apresentadas sejam questionadas pelos conselheiros, irá trazer prejuízos para a população; a ausência de soluções jurídicas mais ágeis quanto à necessidade de se defrontar com o executivo; a contribuição ainda incipiente dos conselhos para a democratização da esfera pública (BRAVO 2001; 2006 apud BRAVO 2009, p. 399).

A efetiva participação e não uma mera representação formal dos conselheiros e da sociedade (principalmente os usuários dessa política) nesse espaço se mostra um desafio a ser enfrentado e superado, juntamente com tantos outros desafios elencados, para que seja exercido de fato o controle social.

Os referidos Conselhos – Nacional (CNAS), Estaduais (CEAS), do Distrito Federal (CA/DF) e os Municipais (CMAS) - constantes nas legislações referentes à política de assistência social (LOAS, PNAS, SUAS, NOB/SUAS, NOB-RH, /SUAS, etc.) são instâncias deliberativas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, conforme o artigo 16 da LOAS.

O Conselho Nacional de Assistência Social foi instituído, em 1993, de acordo com o artigo 17 da LOAS “como órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política de Assistência Social” (p.27) – no caso, atualmente, vinculado ao Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA).

A partir de então, os demais entes federados (estados e municípios) foram instituindo seus Conselhos perante leis específicas, que define suas atribuições, finalidades e competências em conformidade com a LOAS, PNAS e as Normas Operacionais (NOB/SUAS e NOB-RH/SUAS). Na lei específica que institui o Conselho também são definidos o período de vigência da gestão dos conselheiros, o número de conselheiros e sua estrutura administrativa. Cada conselho deve possuir um regimento interno próprio, que detalha suas competências específicas e deve ser aprovado em plenária do Conselho e publicado oficialmente.

Os Conselhos de Assistência Social são responsáveis pela definição, controle e gestão da política de assistência social. Conforme a Resolução CNAS nº 237 de 14 de dezembro de 2006, que aponta as diretrizes para estruturação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, temos como competências dos Conselhos:

- I. Elaborar seu Regimento Interno, o conjunto de normas administrativas definidas pelo Conselho, com o objetivo de orientar o seu funcionamento;
- II. Aprovar a Política Estadual, do Distrito Federal e Municipal, elaborada em consonância com a PNAS - Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, podendo contribuir nos diferentes estágios de sua formulação;
- III. Convocar, num processo articulado com a Conferência Nacional, as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo, bem como aprovar as normas de funcionamento das mesmas e constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno;
- IV. Encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;
- V. Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais;
- VI. Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências;
- VII. Aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB-SUAS) e de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS);
- VIII. Zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos conselhos;
- IX. Aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo,

- tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados nos respectivos fundos de assistência social;
- X. Aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;
 - XI. Propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;
 - XII. Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social em seus municípios, cabendo ao Conselho Estadual fazê-lo em caso de inexistência de Conselho Municipal;
 - XIII. Informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição de entidades e organizações de assistência social, a fim de que este adote as medidas cabíveis;
 - XIV. Acompanhar o processo do pacto de gestão entre as esferas nacional, estadual, do Distrito Federal e municipal, efetivado na Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite - CIB, estabelecido na NOB/SUAS, e aprovar seu relatório;
 - XV. Divulgar e promover a defesa dos direitos sócio-assistenciais;
 - XVI. Acionar o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais (CNAS, 2006, p. 6).

Diante das competências cabíveis aos Conselhos, podemos perceber que estes são espaços de decisão política, estabelecimento de diretrizes e estratégias de ação e onde se delibera acerca da gestão da política pública de assistência social, no qual o poder de decisão é compartilhado.

No entanto, o compartilhamento desse poder de decisão não é uma tarefa fácil, pois apesar de muitas vezes não explicitados, estes são espaços complexos que envolvem conflitos, pactuações e disputas da direção da política social articuladas a projetos societários, gerando assim tensionamentos e cooptação nesses espaços (BRAVO e CORREIA, 2012).

O exercício do controle social da sociedade sobre o Estado, e não o inverso, como historicamente foi realizado, é um desafio aos Conselhos de Assistência Social. Para que isso se materialize conforme preconizado em todo o seu rol de legislação é necessária que a participação dos usuários seja fortalecida nos espaços dos Conselhos, buscando, desta forma, o protagonismo da sociedade nos espaços de controle social da política de assistência social.

A questão da participação dos usuários é abordada na PNAS da seguinte forma:

Para a análise dessa participação são necessárias algumas reflexões. A primeira delas, sobre a natureza da assistência social, que só em 1988 foi elevada à categoria de política pública. A concepção de

doação, caridade, favor, bondade e ajuda que, tradicionalmente, caracterizou essa ação, reproduz usuários como pessoas dependentes, frágeis, vitimizadas, tuteladas por entidades e organizações que lhes “*assistiam*” e se pronunciavam em seu nome. Como resultado, esse segmento tem demonstrado baixo nível de atuação propositiva na sociedade, e pouco participou das conquistas da Constituição enquanto sujeitos de direitos. A segunda reflexão a ressaltar é a necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolva esses atores da política de assistência social (BRASIL, 2005, p. 52).

A questão da participação do segmento de usuários nos espaços de controle social fez parte de pautas e debates que avaliaram como imprescindível a garantia dessa representação. Em 2006, o CNAS delibera sobre representantes de usuários e de organização de usuários no espaço do referido Conselho, através da Resolução CNAS nº 24 de 2006.

Essa resolução visa desburocratizar a participação desse segmento da sociedade civil no Conselho Nacional de Assistência Social, levando em consideração a dificuldade da organização destes em caráter nacional. São considerados habilitados a compor o Conselho os representantes de usuários ou de organizações de usuários, concedendo a este representante – acrescido a um processo de trabalho que dê condições a ele de exercer de fato sua função de conselheiro, e não seja meramente figurada – a possibilidade de poder decisório, ou seja, de voz e voto nas instâncias de decisão (CNAS, 2006b).

O controle social exercido pelo segmento de usuários da política de assistência social representa uma possibilidade de avanço da participação social para a concretização dos direitos, em especial, os sociais. Objetivando atender cada vez mais as demandas e os interesses das classes subalternas e rompendo com a tendência historicamente cristalizada, com políticas compensatórias e paternalistas. (PEREIRA e DAL PRÁ, 2012).

Neste sentido Correia traz a reflexão sobre esse desafio:

O ‘controle social’, na perspectiva das classes subalternas, visa à atuação de setores organizados na sociedade civil que as representam na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que atendam, cada vez mais, às demandas e aos interesses dessas classes. Neste sentido, o ‘controle social’ envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil,

têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos seus interesses de classe, tendo em vista a construção de sua hegemonia (CORREIA, 2009, p. 68).

Romper com essa lógica de subalternidade historicamente intrínseca na política de assistência social é um desafio atual, assim como a promover a (efetiva) participação dos usuários e a superação das dificuldades já elencadas no item anterior. No entanto, cada Conselho local traz suas especificidades, algumas dificuldades superadas, outras em processo de discussão/ superação.

Para adentrar na realidade e especificidades do CMAS do município de Natal é necessário compreender a conjuntura política e social, tanto no âmbito nacional, quanto municipal, desde a implantação do CMAS em 1995, até os dias atuais. Sabe-se que no campo legislativo a questão do controle social tem avançado e tem sido pautada em diversos espaços para debate, entretanto os desafios postos para seu efetivo exercício no cotidiano dos Conselhos de Assistência são muitos. Aprofundar-se-á nessa pesquisa em saber quais os desafios o Conselho Municipal de Assistência Social do município de Natal-RN ainda enfrenta e quais já foram superados em seu interior.

3. O CONTROLE SOCIAL NO MUNICÍPIO DE NATAL-RN

A terceira parte deste estudo foi dividida em três tópicos. Realizou-se primeiramente uma aproximação da realidade da cidade de Natal através da exposição de um breve perfil histórico, econômico e social. Em um segundo momento, procedeu-se com um panorama rápido sobre a forma de organização e execução da política de assistência social em Natal. Por fim, no terceiro tópico deste capítulo será apresentado o Conselho Municipal de Assistência Social de Natal (CMAS), sua composição, atribuições e forma de organização.

3.1 – Breve Perfil do Município de Natal–RN

Com base nos estudos de Oliveira²⁰ (2005) buscou-se traçar um breve perfil do município de Natal, apresentando alguns elementos históricos, sociais e econômicos, que caracterizam a capital do estado do Rio Grande do Norte.

A cidade de Natal foi fundada em 25 de dezembro de 1599 e, apesar de seus mais de 400 anos de fundação, Oliveira (2005) remete que seu povoamento, no início, ocorreu de forma lenta. De acordo com os dados do IBGE, no ano de 1900, Natal contava com a população de pouco mais de 16.000 mil habitantes, ou seja, o seu processo de maior povoamento se deu somente nos últimos 100 anos.

Ainda conforme Oliveira (2005), assim como em outras regiões do Nordeste brasileiro, o estado do Rio Grande do Norte contava (e ainda conta) com a predominância da estrutura fundiária dos latifúndios. Estes pertencentes aos coronéis oligarcas de famílias que, desde aquele período, detém grande poder econômico e político no estado.

O fator fundiário somado à seca que assolava a região do sertão potiguar - destruindo os roçados e matando os animais de criação -, impulsionou a migração do interior do estado para a cidade de Natal, acarretando no aumento dos problemas sociais e econômicos na capital potiguar.

²⁰ Para aprofundamento sobre os aspectos históricos do município de Natal/RN ver Oliveira (2005).

Ao longo do século XX, sobretudo a partir da década de 1940, Natal vivenciou um salto no desenvolvimento urbano e populacional. Elementos como a construção do Porto e de uma pista de pouso para aviões impulsionaram tal desenvolvimento, uma vez que facilitava o acesso à cidade por vias aéreas e marítimas.

Ressalta-se que no período da II Guerra Mundial, Natal, devido à localização geográfica estratégica, foi base militar para tropas norte-americanas, chegando a receber cerca de 10.000 mil soldados. O grande fluxo de norte-americanos na cidade, e a entrada do dólar na economia natalense, impulsionaram o desenvolvimento do comércio local com a construção de bares, cinemas, lojas, hotéis, etc., gerando empregos e intensificando a corrente migratória do interior do estado para Natal (OLIVEIRA, 2005).

No entanto, muitos migrantes que chegaram a Natal não conseguiram se inserir no mercado formal de trabalho, engrossando as fileiras dos que viviam de mascate ou dos desempregados. Esses problemas se intensificaram no período pós-guerra, com a retirada das tropas norte-americanas da cidade e consequente rebatimento na vida econômica local. Natal passou a contar com um maior contingente de desempregados devido ao fechamento de estabelecimentos comerciais que tinham como público principal os norte-americanos, intensificando os problemas sociais e econômicos (OLIVEIRA, 2005).

Mesmo com essas problemáticas, a taxa populacional continuou em crescimento. No período de 1940-1950 o processo migratório aumentou sobremaneira a população de Natal, que contou com uma taxa de crescimento de 88,2%. Isso significou o aumento proporcional dos problemas relativos ao desemprego estrutural da cidade e o aumento da marginalidade, prostituição, mendicância, e problemas relativos à falta de infraestrutura básica como água, luz, e equipamentos públicos que atendessem as áreas de saúde, educação e assistência social (OLIVEIRA, 2005).

Analisando o período entre as décadas de 1940 a 1990 Vidal (1998, p.20 apud OLIVEIRA, 2005, p. 99) relata que ocorreram mudanças na ordem econômica da cidade concomitante com o crescimento populacional.

O período de 1940-1990 foi marcado por um gradativo crescimento populacional decorrente das migrações e também da forma como a cidade se inseriu no processo de acumulação de capital na região Nordeste, o que acontecia, sobretudo, por meio da política de incentivos fiscais desenvolvida pela Superintendência para

Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE. Antes da SUDENE a economia nordestina se caracterizava pela exploração da cana-de-açúcar, do algodão, das culturas de subsistência e da pecuária extensiva. Na atividade industrial, predominava a produção têxtil, de alimentos, de couro, de bebida e de óleos vegetais.

No período de 50 anos de desenvolvimento apontado acima (1940-1990), o crescimento populacional saltou de 54.836 mil habitantes em 1940, para 606.556 mil habitantes em 1991. O crescimento urbano acelerado e desordenado, juntamente com a falta de políticas públicas que conseguissem atender a população mais pobre, propiciou, ainda nas últimas décadas do século XX, a constituição de bairros periféricos, efeito do crescimento desigual da cidade, onde se concentrou (e ainda se concentra) a maior parte da população pobre. Silva (2003) aponta que um fator determinante na construção do espaço urbano em Natal são seus elementos naturais, como as dunas e o rio Potengi que marcam e delimitam espaços não apenas geográficos, mas também sociais.

Ainda segundo Silva (2003),

Neste século XX, os espaços de pobreza cresceram e se consolidaram em *loci* muito específicos e persistentes. De fato, os bairros de Natal apresentam como característica a pouca mobilidade social interna: bairros de elite, formados há 70 anos, permanecem como tal, assim como os bairros “proletários” e bairros com população de baixa renda que não modificaram suas características de espaços de pobreza. Uma “linha” de altas rendas acompanha a expansão dos bairros de melhor renda da cidade no sentido centro-sul, sendo margeada à oeste e norte pelos territórios da segregação socioespacial (SILVA, 2003, p.68).

Essa segregação espacial e social se torna cada vez mais nítida ao passo que o município cresce. O último Censo, do ano de 2010, aponta que a população de Natal chegou a marca de 803.739 mil habitantes. Se considerarmos a Região Metropolitana de Natal (RMN) que é formada por onze municípios - Ceará-Mirim, Extremoz, Macaíba, Monte Alegre, Natal, Nísia Floresta, Parnamirim, São Gonçalo do Amarante, São José do Mipibú, Ielmo Marinho e Maxaranguape -, soma-se cerca de 1,3 milhão de habitantes, formando a quarta maior aglomeração urbana do Nordeste e a décima quinta do país (IBGE, 2010).

O município de Natal é dividido em quatro zonas administrativas, sendo elas: Norte, Sul, Leste e Oeste. De acordo com os dados do Censo de 2010, a Zona Norte é a maior em extensão territorial e também populacional. A região possui 303.543 habitantes, correspondendo a 37,77% da população de Natal, que auferem um rendimento médio mensal de 0,92 salários mínimos (IBGE, 2010).

A segunda região mais populosa do município é a Oeste, que possui 218.405 habitantes, correspondendo a 27,17% da população de Natal e tem o valor do rendimento médio mensal de 0,99 salários mínimos. As duas maiores regiões do município concentram as menores rendas médias mensais (IBGE, 2010).

A região Sul é a terceira mais populosa, possui 166.491 habitantes e corresponde a 20,71% da população de Natal. O rendimento médio mensal desta região é o mais alto da cidade, alcançando a 3,45 salários mínimos (IBGE, 2010).

Por fim, a Zona Leste é a região administrativa menos populosa, possui 115.297 habitantes, o que corresponde a 14,34% da população de Natal. O rendimento médio mensal é de 2,86 salários mínimos (IBGE, 2010).

Diante dos dados acima apresentados, percebe-se o contraste de renda média mensal das regiões Norte e Oeste, que não chega a 1,0 salário mensal; e das regiões Sul e Leste, que atinge marcas acima de 2,8 salários mensais.

Com base nos dados do Censo 2010 em relação ao índice de pessoas em situação de extrema pobreza no município de Natal, aponta-se que dos 803.739 mil habitantes de Natal, 33.354 mil encontravam-se em situação de extrema pobreza, ou seja, sobreviviam com uma renda mensal de 0,00 – 70,00 reais mensais.

Dados mais recentes extraídos do Relatório de Programas e Ações do Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário (MDSA), indicam que - no mês de março de 2017-, 83.072 famílias (o que significa 237.584 mil pessoas) estavam na base de dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo (CadÚnico). Entre as famílias cadastradas 35.177 indicaram possuir uma renda mensal média no valor de 0,00 – 85,00 reais; outras 19.664 famílias tinham a renda mensal entre 85,01 – 170,00 reais; e 21.489 famílias declararam possuir renda entre 170,01 – ½ salário mínimo.

O município de Natal, assim como as demais capitais brasileiras que compõem grandes regiões metropolitanas, concentra índices de pobreza, violência e carência de políticas públicas que atendam as populações de baixa renda. Se

considerarmos os dados do Censo 2010 supracitados, veremos que 29,55% da população possui renda de até meio salário mínimo mensal.

As pessoas cadastradas no CadÚnico, que possuem vulnerabilidade de renda e que podem estar em situação de risco social, são o público alvo da política de assistência social e devem ser atendidas pela rede socioassistencial do município. Desta forma, veremos a seguir como a política de assistência social está organizada em Natal.

3.2 – A Política de Assistência Social em Natal-RN

Para pensar a política de assistência social no município de Natal torna-se necessário contextualizar a política de assistência social em sua forma mais ampla a fim de compreender como se alcançou o nível de organização que resultou na instituição do SUAS.

A cidade de Natal foi classificada, de acordo com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), como um município de Grande Porte (que possui entre 100.001 a 900.000 mil habitantes) e está habilitada em nível de gestão plena do SUAS. Isso significa que Natal tem a gestão total das ações de Assistência Social, que podem ser financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), através de repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos (BRASIL, 2005).

Para se alcançar o nível de organização que a política de assistência social possui hoje, foi necessário percorrer um longo caminho histórico e legislativo que resultou na operacionalização do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O marco legislativo para a assistência social enquanto política pública se deu com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que passou a remeter a responsabilidade da execução da assistência social ao Estado e seus entes federados.

Posteriormente, em 1993, a LOAS, regulamentou e reforçou a orientação sobre a responsabilidade dos entes federados e sobre a descentralização político-administrativa, que é umas das diretrizes desta política. Desta forma, delegou-se aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a responsabilidade na execução da política de assistência social cada qual em seu âmbito.

Nesse processo de organização da política de assistência social ficou estabelecido no artigo 30 da LOAS, como condição para o repasse de recursos federais - aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios -, a instituição e pleno funcionamento: dos Conselhos de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; do Fundo Municipal de Assistência Social; do Plano de Assistência Social; e a comprovação orçamentária dos recursos destinados a esta política (BRASIL, 1993).

Diante de tais condicionantes, na década de 1990 os Estados, o Distrito Federal e os municípios começaram a estabelecer a criação e funcionamento dos respectivos Conselhos e Fundos de Assistência Social, sancionando-os por lei. No âmbito local, o município de Natal criou o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e o Fundo Municipal de Assistência Social (FUMAS) no ano de 1995 – aprovados pela lei municipal nº 4.657 de 26 de julho de 1995.

Nesse período, em 1995, a secretaria responsável pela política de assistência social em Natal era a Secretaria Municipal de Promoção Social (SEMPS). No entanto, Oliveira (2005) aponta que a ONG ATIVA (Associação de Atividades de Valorização Social) destacava-se na execução de programas socioassistenciais no município.

De acordo com Oliveira (2005) quando a ATIVA foi criada (em 1989), estava ligada ao gabinete civil e até (pelo menos) o ano de 2005 ainda se constituía como uma entidade com função paralela ao órgão gestor da assistência social. A ATIVA tem um papel peculiar na trajetória da Assistência Social de Natal e é uma das entidades que compõem a Rede Socioassistencial do Município (OLIVEIRA, 2005).

Percebe-se, desta forma, a prática do governo municipal em repassar a responsabilidade da execução da política de assistência social às organizações não-governamentais - como a ATIVA -, através do estabelecimento de convênios com repasses de recursos públicos. O repasse das funções que são de responsabilidade do Estado para a sociedade civil é característica do processo de reforma do Estado no processo de reestruturação produtiva do capitalismo.

Em 1998, houve a alteração da nomenclatura da SEMPS, que passou a ser denominada Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), permanecendo até os dias atuais (OLIVEIRA, 2005).

Além da política de Assistência Social, a SEMTAS coordena, executa e avalia as seguintes políticas municipais: da Mulher; do Trabalho Emprego e Renda; sobre Drogas; e de Vigilância Alimentar e Nutricional.

Para desenvolver as políticas municipais supracitadas, e segundo dados disponibilizados no Portal da Transparência da Prefeitura Municipal do Natal, a SEMTAS - em outubro de 2016 -, contava com 1.071 trabalhadores, entre servidores públicos e trabalhadores temporários, representando 4,84% do total de trabalhadores desta Prefeitura. Quanto aos cargos comissionados desta secretaria, de acordo com o Decreto nº 11.133, de 22 de novembro de 2016, - que redefine a estrutura interna básica e o quadro de lotação dos comissionados da SEMTAS -, somava-se 78 funcionários nessa modalidade.

No que se refere à execução da política de assistência social pela SEMTAS, esta é realizada através do atendimento às pessoas e às famílias nos equipamentos sociais públicos. Em março de 2017, segundo dados extraídos do Relatório de Programas e Ações do MDSA (2017), o município de Natal contava com: 11 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) ativos; 1 Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) inativo; 4 Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS); 1 Centro POP; e 16 Unidades de Acolhimento.

O CRAS é a unidade pública estatal responsável pelos serviços de proteção social básica. Realizam atendimentos com as famílias e os indivíduos nos territórios²¹, visando à orientação e o convívio sóciofamiliar e comunitário. Na proteção social básica, o trabalho é desenvolvido no sentido da prevenção de situações de riscos e do rompimento dos vínculos familiares e comunitários. O CRAS é responsável pela oferta do Serviço de Proteção e Atendimento Integral às Famílias (PAIF) (PNAS, 2005).

A equipe do CRAS deve prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência, bem como se articular com a rede de proteção social local no que se refere aos direitos de cidadania, mantendo ativo um serviço de vigilância da exclusão social na produção, sistematização e divulgação de indicadores da área de

²¹ Para Milton Santos, “o território é muito mais do que a paisagem física ou o perímetro que delimita uma comunidade, bairro ou cidade. O território é o espaço recheado pelas relações sociais passadas e presentes, a forma específica de apropriação e interação com o ambiente físico, as ofertas e ausências de políticas públicas, as relações políticas e econômicas que o perpassam, os conflitos e os laços de solidariedade nele existentes”. (Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, p.12).

abrangência do CRAS, em conexão com outros territórios (PNAS, p. 35, 2005).

Outro serviço socioassistencial ofertado no município é o CREAS. Este atua na proteção social especial de média complexidade, prestando serviços especializados e continuados a indivíduos e famílias que se encontram em situação de risco pessoal ou social, por violação de direitos ou contingência, e que demandam intervenções especializadas (PNAS, 2005).

OS CREAS podem ofertar os seguintes serviços: Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço Especializado em Abordagem Social; e Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias (BRASIL, 2009).

De acordo com relatório do MDSA citado acima, o município de Natal conta também com o Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (Centro POP). Este serviço, de natureza pública e estatal, está situado na proteção social especial de média complexidade do SUAS. Tem como objetivo realizar o atendimento especificamente à pessoas em situação de rua, devendo ofertar obrigatoriamente o Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua.

O Centro POP deve representar espaço de referência para o convívio grupal, social e o desenvolvimento de relações de solidariedade, afetividade e respeito. Na atenção ofertada no Serviço Especializado para Pessoas em Situação de Rua deve-se proporcionar vivências para o alcance da autonomia, estimulando, além disso, a organização, mobilização e a participação social (BRASIL, 2011a, p. 17).

Por fim, as Unidades de Acolhimento compõem a proteção social especial de alta complexidade. Com o objetivo de ofertar serviços especializados com vistas a afiançar segurança de acolhida a indivíduos e/ou famílias que foram afastados temporariamente de seu núcleo familiar e/ou comunitário e encontram-se em situação de risco e vulnerabilidade social (BRASIL, 2011b).

As pessoas e famílias atendidas pelos serviços socioassistenciais no município estão cadastradas no Cadastro Único para Programas Sociais (CadÚnico). Este reúne informações socioeconômicas das famílias brasileiras de baixa renda (com

renda per capita até meio salário mínimo). De acordo com dados do Relatório de Programas e Ações do MDSA, o município de Natal, em março de 2017 contava com o total de 83.072 famílias inscritas (237.584 mil pessoas).

No entanto, é importante ressaltar que o fato de a família estar inscrita no Cadastro Único não significa que a mesma receba algum benefício de complementação de renda, ou que são atendidas por algum Programa Social do governo (seja ele federal, estadual ou municipal).

Dentre as famílias cadastradas no Cadastro Único, em maio de 2017, 43.434 mil famílias se encontravam na condição de beneficiárias do Programa Bolsa Família. O que significa 18% da população de Natal e representa uma cobertura de 84,8% da estimativa de famílias pobres no município. As famílias recebem benefícios com valor médio de R\$ 150,37 (BRASIL, 2017).

As famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família são acompanhadas no âmbito da assistência social pelo CRAS da região em que residem, pela política de saúde, no que se refere ao acompanhamento pré-natal, e vacinal e pesagem de crianças; já a educação acompanha a frequência escolar (caso tenham filhos em idade escolar).

Diante dos números apresentados, percebe-se que há no município um grande quantitativo de pessoas em situação de vulnerabilidade (ao menos) de renda, e que, dessa forma, devem ser atendidas e acompanhadas pela rede socioassistencial municipal conforme suas vulnerabilidades e riscos.

Entretanto, a realidade da conjuntura política atual vai na contramão da necessidade real do atendimento dessa política social. Enquanto há a necessidade em ampliar o acesso da população aos serviços socioassistenciais, de investir na qualidade dos serviços prestados através de recursos humanos concursados, valorizados e capacitados, vemos a aprovação de medidas antagônicas aos direitos já conquistados.

Se por um lado, no ano de 2016, a Prefeitura Municipal de Natal realizou um grande concurso público para provimento de vagas na SEMTAS, quando foram ofertadas 892 vagas, sendo 420 vagas direcionadas para profissionais de nível superior e 472 para profissionais de nível médio, de acordo com o edital 001/2016. E segundo a última convocação em Diário Oficial do Município, em 06 de junho de 2017,

já haviam sido chamados²² 364 profissionais de nível superior e 108 de nível médio para assumirem cargos nesta secretaria. Por outro lado, em 20 de julho de 2017, foi assinado o Termo de Ajustamento de Gestão, que congela os gastos municipais até 2020, não sendo possível a realização de concursos públicos e de reajuste dos salários dos servidores do quadro.

Os impactos das medidas de congelamento de gastos na política de assistência social têm rebatimento direto na prestação de serviços aos usuários dessa política, pois sem recursos financeiros e sem trabalhadores não se faz política social.

A municipalização dos serviços, com o investimento de servidores concursados em seu quadro funcional, demonstra o comprometimento da gestão municipal na execução da política de assistência social. Considerando que há uma menor rotatividade de profissionais na efetivação dos serviços (consequentemente há uma continuidade no acompanhamento das pessoas e famílias que utilizam esta política) e melhores salários para o trabalhador.

Apesar do ingresso de profissionais concursados na política de assistência social de Natal-RN representar um avanço qualitativo na execução desta política, ainda há a necessidade de se avançar muito mais, tanto nos recursos humanos (principalmente após o Termo de Ajustamento de gestão), quanto na oferta de serviços à população que necessita do atendimento da política de assistência social. Essa necessidade é apontada em algumas falas das entrevistadas de nossa pesquisa, como veremos.

Na pesquisa de campo realizada com as conselheiras do CMAS questionou-se como elas avaliavam a gestão da política de assistência social no município. Em linhas gerais, todas reconheceram que houveram avanços na gestão desta política, principalmente, quando realizado um comparativo com a gestão municipal anterior (que compreendeu o período de 2009-2012). A gestão anterior foi apontada pelas entrevistadas como um período politicamente muito complicado e que consequentemente rebatia na gestão das políticas públicas, dentre elas a assistência social.

No entanto, também foram apontadas pelas conselheiras algumas dificuldades na relação da gestão atual com os funcionários desta secretaria, como:

²² Lembrando que esse número representa as convocações, não sabemos se todos os profissionais convocados assumiram a vaga.

um grande número de denúncias de assédio moral; indicações políticas para cargos comissionados; falta de valorização do trabalhador do SUAS; e falta de capacitação para os mesmos.

Para o avanço da política de assistência social - seja ela na esfera municipal, estadual ou federal -, é necessário um maior compromisso do governo em sua execução e um maior investimento em todos os níveis. Na área de recursos humanos, com o preenchimento do quadro de funcionários com servidores concursados, o aumento do número de profissionais para o atendimento nos serviços, salários dignos, a valorização e a capacitação destes profissionais, estes são alguns elementos essenciais para um maior avanço qualitativo.

Outro ponto importante para o avanço da política - conforme determina o SUAS - é uma maior participação dos trabalhadores e usuários da política de assistência social nas instâncias de controle social, seja no Conselho Municipal de Assistência Social, seja no Fórum dos Trabalhadores do SUAS, ou a participação nas Conferências Municipais de Assistência Social.

Sabemos que, assim como as demais políticas públicas, a assistência social está inserida no bojo dos ataques e desmontes desferidos pelo governo no atual contexto de contrarreformas, que afetam a classe trabalhadora agindo no retrocesso de seus direitos. Sabemos também que o contexto do capitalismo monopolista que abrange o âmbito internacional e rebate na realidade nacional, limita o acesso de fato ao poder, ao conhecimento e aos meios de controle social da população sobre as ações do Estado.

A seguir veremos como o CMAS de Natal é composto, quais são as suas responsabilidades e a forma de organização deste espaço de controle social.

3.3. O Conselho Municipal de Assistência Social de Natal-RN

A instituição e efetivo funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social - que são as instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil -, começaram a despontar nas cidades brasileiras a partir da década de 1990, após a promulgação da Constituição Federal de 1988 e da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) em 1993.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Natal foi criado em 26 de julho de 1995, sob a instituição da lei municipal nº 4.657. O referido conselho é órgão colegiado superior, com poder normativo, consultivo, deliberativo e fiscalizador da Política de Assistência Social do Município do Natal/RN. Possui composição paritária entre Governo e Sociedade Civil, conforme determina a Constituição Federal e a LOAS.

Segundo disposto no Parágrafo único do artigo 16 da LOAS, “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 (...)”. No município de Natal, o CMAS está vinculado à Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social (SEMTAS), conforme apontado no tópico anterior.

Além da Lei municipal nº 4.657 - que instituiu o CMAS de Natal/RN -, outra importante legislação deste conselho se refere ao seu Regimento Interno, que teve sua última versão deliberada através da Resolução CMAS nº 28/2008. O Regimento Interno tem como objetivo “estabelecer normas e disciplinar as atividades e o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS no âmbito do Município de Natal, visando à adequação de suas ações aos objetivos para os quais foi instituído” (CMAS, 2008, p.1).

No conteúdo de seu texto, o regimento interno dispõe sobre: as diretrizes; as competências; a composição do conselho; a estrutura organizacional e funcionamento do conselho; a presidência; as comissões; os direitos e deveres dos conselheiros; as penalidades e perda de mandato dos conselheiros; a conferência municipal de assistência social; e os critérios para eleição e reeleição dos conselheiros. Desta forma vemos que esse documento é um orientador do trabalho a ser desenvolvido pelo CMAS (CMAS, 2008).

O CMAS de Natal é composto por 16 conselheiros titulares e seus respectivos suplentes, obedecendo a paridade entre o segmento governamental e a sociedade civil.

Os representantes do segmento governamental são indicados pelo(a) secretário(a) da pasta e nomeados em ato do Poder Executivo. As 08 vagas são distribuídas da seguinte forma: 06 vagas para representantes do governo municipal, composto pelas Secretarias Municipais de Assistência Social; Saúde; Educação;

Esporte e Lazer; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Transportes e Trânsito Urbano. E 02 vagas para representantes do governo federal, sendo indicações da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) (CMAS, 2008).

Já os(as) representantes da Sociedade Civil são escolhidos na forma de eleição. A cada biênio são abertos editais de eleição, que permitem que as entidades que prestam serviço na área socioassistencial, assim como as representações de trabalhadores do SUAS e as representações de usuários da política de assistência social, concorram a uma vaga neste conselho. Ao garantir a vaga, as entidades ou representações de trabalhadores ou usuários indicam os nomes de quem serão os conselheiros (CMAS, 2008).

Ainda sobre a composição do CMAS, de acordo com o Regimento Interno, o Art. 42 estabelece também a Secretaria Executiva. “A Secretaria Executiva é o órgão de assessoramento, de apoio técnico, administrativo e operacional do CMAS, diretamente subordinado à Presidência e ao Plenário” (CMAS, 2008, p.10).

A Secretaria Executiva é composta por um(a) Secretário(a) Executivo(a), um(a) Técnico(a) na área social e um(a) Assistente Administrativo(a), que deverão ser encaminhados pelo Órgão Gestor da assistência social, com aprovação do Presidente do CMAS. Atualmente o CMAS de Natal conta apenas com a Secretária Executiva e uma Técnica na Área Social, ambas com formação em Serviço Social, apesar de no Regimento Interno mencionar formação em curso de nível superior em qualquer área (CMAS, 2008).

O trabalho da secretaria executiva é de grande relevância na dinâmica de atividades do CMAS, pois são estes(as) profissionais que, de forma contínua, subsidiam: o Plenário; as comissões de trabalho; constroem fluxos para maior agilidade nas atividades dos conselheiros; realizam atendimentos as entidades e conselheiros; redigem documentos como ofícios, atas, resoluções, etc.

O fortalecimento da secretaria executiva com investimento em recursos humanos e materiais para compor este espaço sócio ocupacional é mais um compromisso que a gestão da política de assistência social deve assumir visando melhor execução do funcionamento do CMAS.

De acordo com Bravo (2009) a Secretaria Executiva se mostra um novo espaço sócio ocupacional a ser ocupado pelos(as) assistentes sociais. Ainda que o

Regimento Interno do CMAS de Natal não determine a especificidade da área de formação profissional, o(a) assistente social pode contribuir não somente na parte técnica operativa, mas também “no fortalecimento e organização política dos conselheiros e/ou dos seus diversos segmentos com destaque para os usuários e trabalhadores através da defesa da democracia e dos direitos humanos e sociais” (BRAVO, 2009, p. 394).

No que se refere às reuniões do CMAS, estas acontecem ordinariamente de forma mensal, e, extraordinariamente, conforme necessidade. Com caráter deliberativo é necessária a presença da maioria simples no plenário, ou seja, 9 conselheiros(as). Entre os presentes, conta com a presença do(a) presidente ou vice-presidente que conduz a reunião. Além dos(as) conselheiros(as), também participam das reuniões a Secretaria Executiva e a Técnica na Área Social. As reuniões são abertas para a participação de pessoas externas ao CMAS, que tem o direito de se manifestar nas matérias em pauta, porém, não tem direito ao voto.

Para além do espaço das reuniões, visando uma melhor dinâmica de funcionamento das atividades do CMAS, os(as) conselheiros(as) se organizam em comissões de trabalhos²³, que devem ser compostas (também) de forma paritária, ou seja, por igual número de representantes governamentais e da sociedade civil. Cada comissão de trabalho fica responsável por determinada temática. Os(as) conselheiros(as) que compõem a comissão se aprofundam na discussão proposta e levam uma síntese para o Plenário que vai discutir e deliberar sobre a matéria.

As comissões permanentes que se encontravam ativas - em maio de 2017- do CMAS de Natal são: a Comissão de Normas e Legislação e a Comissão de Financiamento e Orçamento.

A Comissão do Bolsa Família e a Comissão de Fiscalização funcionam conforme demanda, ou seja, quando o CMAS recebe denúncias de irregularidades relativas ao Bolsa Família ou as entidades da rede socioassistencial. Há relatos - nas entrevistas realizadas - que no ano de 2015, devido à solicitação do Ministério Público, o CMAS realizou a fiscalização em todos os serviços socioassistenciais do município. Em maio de 2017, o CMAS contava com 58 entidades inscritas.

²³ As informações sobre as Comissões de Trabalho do CMAS de Natal-RN foram obtidas através de conversas com a Secretaria Executiva e com os(as) conselheiros(as). Não há uma resolução municipal que documente especificamente o trabalho e as funções das comissões.

Outra comissão - que deveria funcionar de forma permanente – é a Comissão de Acompanhamento das Deliberações da Conferência Municipal de Assistência Social. Esta - que se encontrava inativa desde o final da Conferência Municipal de Assistência Social de 2015 -, foi reativada no início de 2017 devido a proximidade com a Conferência que será realizada no presente ano. Segundo relato das conselheiras entrevistadas, essa comissão costuma funcionar nos meses que antecedem as Conferências.

As deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social são construídas coletivamente por trabalhadores do SUAS e usuários da política de assistência social neste espaço amplo de controle social, ou seja, este é um importante espaço de participação social. O acompanhamento das deliberações demonstra o compromisso do controle social sobre as responsabilidades com o aprimoramento da execução desta política a nível municipal. Desta forma, é papel do CMAS acompanhar e fiscalizar de forma contínua a efetivação (ou não) das deliberações.

Outra comissão que se formou devido a necessidade de acompanhamento foi a Comissão Das Instituições de Longa Permanência (ILP). Em setembro de 2016, na reunião ordinária mensal, essa comissão foi recomposta (devido à troca de mandato dos conselheiros da sociedade civil no mês de agosto de 2016), no entanto, até o mês de maio de 2017 ainda estava inativa.

Conforme necessidade e demandas, são formadas as Comissões transitórias, como por exemplo: a Comissão Eleitoral, que visa tratar dos trâmites para abertura de edital de eleição para sociedade civil, assim como o acompanhamento de todo o processo até a sua finalização. E a Comissão da Conferência Municipal de Assistência Social, que visa acompanhar o processo de organização e construção das Pré-Conferências e da Conferência Municipal de Assistência Social.

Nas entrevistas realizadas, conforme veremos mais detalhadamente no próximo capítulo, as conselheiras apontaram a importância da participação nas comissões de trabalho, pois é neste espaço que os(as) conselheiros(as) se aprofundam em temáticas específicas, estudam as legislações pertinentes e conseguem realizar uma discussão mais aprofundada. A complexidade de algumas temáticas - como por exemplo o orçamento e financiamento - que requer estudo

específico torna este espaço é fundamental para deliberações embasadas na legalidade e qualificadas teoricamente.

A inatividade de algumas comissões, assim como as dificuldades no funcionamento de outras comissões que estão ativas, também foram apontadas nas entrevistas. Dentre os diversos fatores mencionados, a falta de: tempo - pela não liberação do espaço de trabalho pela chefia - e de conhecimento técnico e teórico dos(as) conselheiros(as) – que não tem tempo ou interesse em se aprofundar nas temáticas para além dos espaços do Plenário - foram indicadas como obstáculos para o funcionamento e execução de atividades das comissões.

Essas são algumas das dificuldades sinalizadas nas entrevistas, no entanto, veremos, na análise da pesquisa, que ainda muitas outras dificuldades técnicas e políticas circundam essa instância de controle social.

O conhecimento teórico aliado à prática do exercício do controle social é de fundamental importância para o funcionamento do CMAS. O conhecimento propicia o questionamento fundamentado e a participação efetiva e qualificada dos(as) conselheiros(as) neste espaço.

No entanto, sabe-se que fomentar a participação social e o exercício do controle social em defesa dos interesses do público da assistência social dentro das instâncias dos Conselhos de Assistência Social é um desafio em todo o país, e também no município de Natal.

A relação entre o segmento governamental e a sociedade civil no espaço do conselho tem gerado debates e polêmicas no que diz respeito da distribuição das 08 vagas direcionadas para a sociedade civil representada. De acordo com o Regimento Interno do CMAS de Natal-RN (Resolução nº 28/2008), as representações da sociedade civil abrangem as “organizações de usuários, as entidades e organizações de assistência social, e os trabalhadores do setor”. Diante disso se colocam duas importantes questões: a primeira é que a sociedade civil não é um campo hegemônico e sim um terreno de disputas. Desta forma, não há unidade entre as representações, como acontece no segmento governamental. A outra questão levantada nesse debate é que as representações das entidades e organizações de assistência social vivenciam uma situação de dependência e subordinação ao governo, devido à celebração de convênios financeiros entre as entidades e prefeitura.

A transferência de responsabilidade na execução de serviços públicos para entidades da sociedade civil através de convênios com repasse de recursos financeiros – característica da reestruturação produtiva do capitalismo – torna essa relação desigual nos espaços políticos. E isso se reflete na dificuldade de atuação de maneira imparcial no exercício da função dos conselheiros de representação das entidades neste espaço, conforme veremos a seguir na análise da pesquisa realizada.

4 - O CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO CMAS DE NATAL-RN

Este capítulo está dividido em cinco tópicos que culminaram na análise da pesquisa realizada junto aos(as) conselheiros(as) do CMAS de Natal-RN. Primeiramente, apresentou-se o processo metodológico utilizado para a realização da pesquisa de campo. Os tópicos 4.2 ao 4.5 versam sobre a análise da pesquisa. Na pesquisa realizada, além de traçar o perfil das pessoas entrevistadas, foram abordadas as temáticas do exercício do conselheiro, do controle social e da participação social, conforme segue.

4.1 Procedimentos Metodológicos da Pesquisa

Após a breve aproximação sobre o município de Natal, a política de assistência desenvolvida e o Conselho Municipal de Assistência Social de Natal - e antes de introduzir-se no conteúdo da pesquisa realizada com as conselheiras do CMAS de Natal -, será explanado o procedimento metodológico que foi utilizado para realizar a pesquisa de campo desse estudo.

A pesquisa de campo foi dividida em duas etapas: primeiramente, durante o período de elaboração deste estudo, esta pesquisadora participou (a partir de novembro de 2015) como observadora das reuniões ordinárias que acontecem mensalmente no Conselho Municipal de Assistência Social de Natal-RN. A participação nas reuniões buscou identificar os atores sociais que compõem este espaço, assim como compreender o processo de correlação de forças e a concepção da gestão desta política no município.

Em um segundo momento a pesquisadora optou por aplicar entrevista semiestruturada utilizando um roteiro norteador com 42 questões fechadas e abertas (Apêndice A). Os dados coletados permitiram traçar o perfil das pessoas entrevistadas e através das questões que envolveram as temáticas como o controle social, a participação social e o exercício do conselheiro no CMAS de Natal foi possível obter elementos para a realização da análise para se alcançar os objetivos propostos nesse estudo.

A aplicação do questionário de entrevista se deu a partir da aprovação do projeto de pesquisa pelo Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS UFPB em 20 de outubro de 2016. Respeitou-se os aspectos éticos, as diretrizes e normas regulamentadoras de pesquisas que envolvem seres humanos, contidas na Resolução nº466, de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional de Saúde (CNS). A participação dos sujeitos desta pesquisa também foi respaldada pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (Apêndice B) garantindo o anonimato das pessoas entrevistadas. As entrevistas se iniciaram no final do mês de outubro de 2016, sendo a última realizada em janeiro de 2017.

Os sujeitos da pesquisa – os/as conselheiros(as) municipais de assistência social – foram escolhidos(as) pelo critério da participação em (no mínimo) 70% nas reuniões compreendidas nos últimos 12 meses do mandato da gestão de 2013-2015 (que se estendeu até junho de 2016, por esse motivo daqui em diante utilizaremos como gestão 2013-2016)²⁴. Buscou-se com isso entrevistar os(as) conselheiros(as) mais assíduos e que estivessem a par das discussões recentes do conselho.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN conta com o total de 32 representações, sendo 8 titulares do segmento governamental e 8 do segmento da sociedade civil, ambos com os seus respectivos suplentes, conforme disposto em seu regimento interno.

Conforme disposto no Regimento Interno do CMAS a sociedade civil pode ser composta por: representantes ou organizações de usuários; entidades e organizações da assistência social; e entidades e organizações dos trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social – SUAS. A composição da sociedade civil, na gestão analisada por este estudo (2013-2016) contou com representantes de entidades que prestam serviços na área de assistência social e representantes de categorias profissionais como o Conselho Regional de Psicologia (CRP) e o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS). Na gestão analisada por este estudo não havia representação de usuários ou de organização de usuários da política de assistência social²⁵.

²⁴ Conforme Resolução CMAS nº 08/2016 que “aprova a prorrogação do mandato da atual composição, bem como dos atuais Presidente e Vice-presidente do CMAS/Natal no prazo de 120 (cento e vinte) dias, contados a partir de 28 de março do corrente ano, nomeados para o biênio 2013-2015”. Desta forma, o mandato do referido biênio se estendeu até o final do mês de junho de 2016.

²⁵ Sobre a representação do segmento dos usuários de organização de usuários veremos na análise da pesquisa realizada.

O segmento governamental é composto por representações das secretarias municipais de: Assistência Social; Saúde; Educação; Esporte e Lazer; Planejamento, Orçamento e Gestão; e Transportes e Trânsito Urbano. E duas vagas para representantes do governo federal, sendo representados pela Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN) e pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS).

Seguindo o critério supracitado e mantendo a paridade entre os segmentos que compõem o CMAS, foram escolhidas quatro conselheiras que representam o governo e quatro da sociedade civil. Das oito pessoas selecionadas, não foi possível realizar a entrevista com uma delas devido à indisponibilidade da mesma, totalizando 7 entrevistadas que serão apresentadas no tópico seguinte deste estudo.

No início das entrevistas - que foram previamente agendadas -, o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido foi lido e assinado em duas vias, ficando uma cópia com a pessoa entrevistada e a outra com a pesquisadora. Após este procedimento, foi solicitada autorização para gravar a entrevista, e a partir do consentimento das entrevistadas, foram todas gravadas. As entrevistas foram realizadas tanto na estrutura física do CMAS de Natal²⁶ quanto nos espaços sócio ocupacionais das entrevistadas, de acordo com a preferência e disponibilidade apresentada.

Após o término das entrevistas, as mesmas foram transcritas preservando-se sempre as informações, os sentidos e as expressões das falas. As gravações assim como as transcrições, foram apagadas após o término da pesquisa.

Buscando preservar a identidade das entrevistadas, utilizamos letras alfabéticas como identificação das participantes. Optou-se também por não discriminar o segmento que cada pessoa representa no CMAS de Natal, como estratégia de assegurar o sigilo.

Após as transcrições, os dados coletados foram tabulados por categorias de análise – controle social, participação social e exercício do conselheiro - e posteriormente realizou-se a análise das informações. A análise crítica foi fundamentada em autores que discutem o tema, nos documentos e legislações próprias dos Conselhos de Assistência Social e à luz da interpretação crítica da pesquisadora. Os dados quantitativos coletados foram utilizados para traçar o perfil das pessoas entrevistadas.

²⁶ O CMAS Casa dos Conselhos situada na Rua Trairi nº 784, Jardim Petrópolis, Natal/RN.

Por fim, na análise dos dados levantados, trabalhamos na perspectiva do referencial teórico crítico, a fim de averiguar, através dos dados concretos, as contradições, entraves e pontos comuns da realidade do CMAS com a bibliografia levantada e as legislações pertinentes.

A análise da pesquisa realizada está intimamente ligada com a dinâmica da realidade e a reflexão teórica desse movimento que é constante e ininterrupto. Isso significa que o CMAS de Natal não deve ser compreendido isoladamente, e sim como parte de um processo histórico que compreende não somente a cidade de Natal e o estado do Rio Grande do Norte, mas que manifesta características e dimensões políticas e sociais identificadas em nível nacional e internacional, uma vez que está inserido na realidade do capitalismo em sua forma monopolista, que afeta a dinâmica das políticas públicas e, conseqüentemente, a assistência social.

A seguir adentraremos na pesquisa de campo que foi realizada no CMAS de Natal. Primeiramente traçamos o perfil das pessoas entrevistadas e posteriormente veremos a análise qualitativa dos dados coletados.

4.2 O Perfil dos(as) Conselheiros(as) Municipais de Assistência Social de Natal

Como apontado no tópico anterior, foram selecionadas 8 conselheiras do CMAS de Natal, obedecendo a paridade entre os segmentos que compõem este espaço. No entanto, pela impossibilidade de participação de uma conselheira do segmento governamental, tivemos a participação de 3 conselheiras governamentais e 4 da sociedade civil, que serão a seguir apresentadas sendo identificadas por letras alfabéticas, seguindo o compromisso do sigilo em pesquisa

Das pessoas entrevistadas para esta pesquisa, 100% são do gênero feminino. Vale registrar que, na gestão de 2013-2016, as mulheres representaram quase a sua totalidade, contando com apenas um homem na suplência do segmento da sociedade civil. Ao observar os dados do Censo SUAS do ano de 2015, podemos perceber que a predominância do gênero feminino se estende ao nível nacional. A pesquisa constatou que, dos municípios que responderam o Censo, as Conselheiras Municipais de Assistência Social do gênero feminino representavam 72,5%, enquanto do gênero masculino apenas 27,5% (BRASIL, 2016).

A predominância do gênero feminino na política de assistência social - que também é composta por outros profissionais, mas são em sua maioria assistentes sociais -, assim como no curso de Serviço Social, encontra-se vinculada a trajetória histórica desta profissão. Desde sua gênese, a assistência social, que era caracterizada por ações ligadas à filantropia baseadas na caridade cristã, delegava às mulheres a execução de suas ações.

Aceitando a idealização de sua classe sobre a vocação natural da mulher para as tarefas educativas e caridosas, essa intervenção assumia, aos olhos dessas ativistas, *a consciência do posto que cabe à mulher na preservação da ordem moral e social* e o dever de *tornarem-se aptas para agir de acordo com suas convicções e suas responsabilidades*. Incapazes de romper com essas representações, apostolado social permite àquelas mulheres, a partir da reificação daquelas qualidades, uma participação ativa no empreendimento político e ideológico de sua classe, e da defesa facultada um sentimento de superioridade e tutela em relação ao proletariado, que legitima a intervenção (IAMAMOTO e CARVALHO, 2014, p. 182-183).

Percebe-se assim o viés conservador e patriarcal em que a profissão se ergue no país. Determinando o “lugar da mulher” frente às tarefas educativas, caridosas e na preservação da moralidade burguesa e cristã, como se esses elementos fossem parte de uma vocação natural do gênero feminino.

Desta forma, verifica-se que ao longo dos anos há uma mudança na compreensão sobre a profissão, que antes delegava às mulheres os cuidados e zelo com os menos favorecidos, sendo substituído pela visão de uma profissão inserida na divisão técnica do trabalho que atua nas políticas sociais enquanto direitos sociais. No entanto, ainda há uma ligação histórica – e complexa - com traços patriarcais e conservadores que ainda não foi rompida.

Seguindo com o traçado do perfil das conselheiras entrevistadas, no que se refere à faixa etária, observamos que 43% têm idade igual ou superior a 60 anos; 29% tem entre 36 e 40 anos; 14% tem entre 41 e 45 anos; e 14% tem entre 31 e 35 anos. Conforme nos mostra o gráfico abaixo²⁷.

²⁷ O número em parênteses representa o número de pessoas.

Gráfico 01 - Faixa etária das entrevistadas

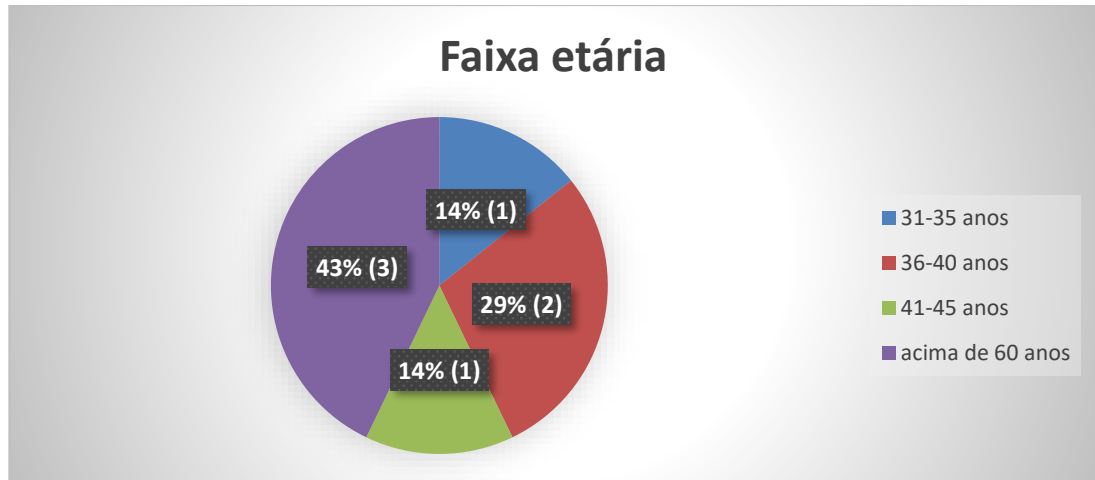


Gráfico 01 – Faixa etária das entrevistadas. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

No que diz respeito ao grau de escolaridade das conselheiras, foi constatado que todas possuem, no mínimo, o nível superior completo. Sendo 57% as entrevistadas que possuem curso superior completo e 43% possuem também curso de especialização. Conforme podemos verificar no gráfico abaixo:

Gráfico 2 – Escolaridade das entrevistadas

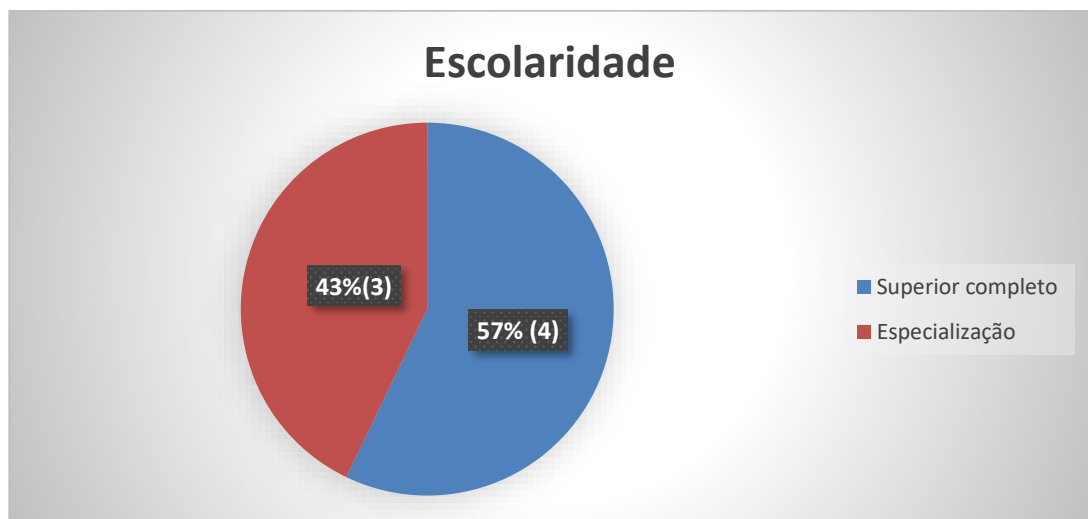


Gráfico 2 – escolaridade das entrevistadas. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O curso de graduação concluído pelas conselheiras é, em sua maioria, o curso de Serviço Social, somando 75% do total, seguido de 13% com graduação em psicologia e 12% com graduação em ciências sociais. Uma das conselheiras possui dupla formação. Os anos de término da graduação variam entre 1963 e 2010.

Gráfico 3 – Curso de formação das entrevistadas.

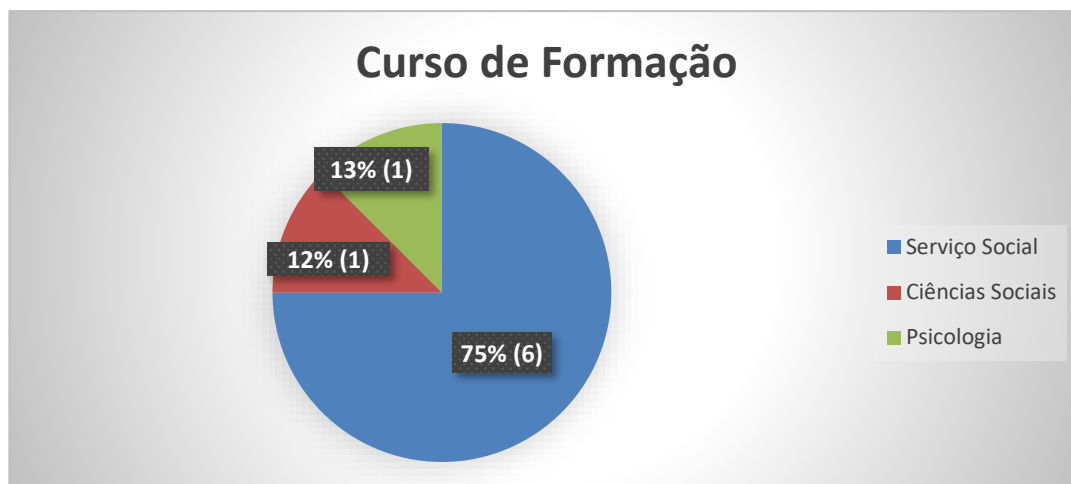


Gráfico 3 – curso de formação das entrevistadas. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Os dados expostos acima demonstram que as conselheiras entrevistadas possuem formação acadêmica em áreas afetas as ciências sociais e humanas, e que, supostamente, possuem conhecimento teórico e profissional para defender os direitos e interesses da população que representam neste espaço. No entanto, para além da formação teórica e técnica, apontar a importância da participação de usuários da política de assistência social – que muitas vezes possuem um grau de escolaridade baixo – se faz também extremamente necessário. A aproximação do conhecimento teórico e técnico com o conhecimento da realidade vivenciada pelos usuários desta política é fundamental para a ampliação da participação social, assim como, para o exercício do controle social neste espaço.

Apesar da formação e atuação profissional das conselheiras estarem ligadas às políticas sociais e – em sua maioria – à política de assistência social, ressalta-se que a necessidade de capacitação permanente é uma demanda apontada tanto pelas entrevistadas em nossa pesquisa quanto em falas expostas pelos demais conselheiros em reuniões realizadas e que detalharemos adiante.

Outro indicador que utilizamos para a construção do perfil das entrevistadas foi em relação ao espaço sócio ocupacional em que atuam. As cinco questões relacionadas ao trabalho das conselheiras serão expostas abaixo, e ao final uma análise do perfil apresentado.

Em relação à atuação profissional atual, percebe-se que a maioria das entrevistadas - 57% - exercem a função de assistente social, enquanto 29% estão em

cargos de diretoria de entidade, e 14% atuam como pesquisadora social. Conforme gráfico a seguir:

Gráfico 4 – Profissão atual das entrevistadas

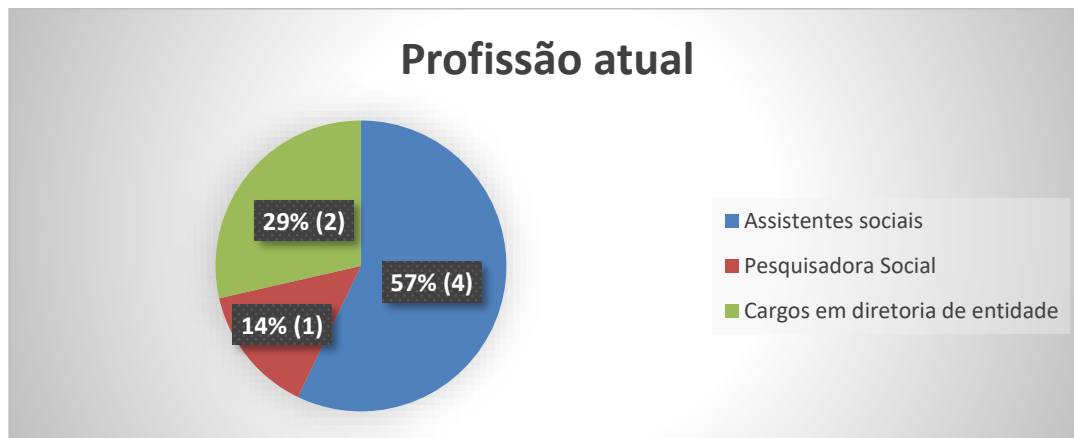


Gráfico 4 – Profissão atual das entrevistadas. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Com relação ao tipo de instituição em que trabalham, vemos que 57% estão exercendo suas funções sócio ocupacionais em instituições públicas, e 43% trabalham em organizações não-governamentais.

Gráfico 5 – Tipo de instituição em que trabalham

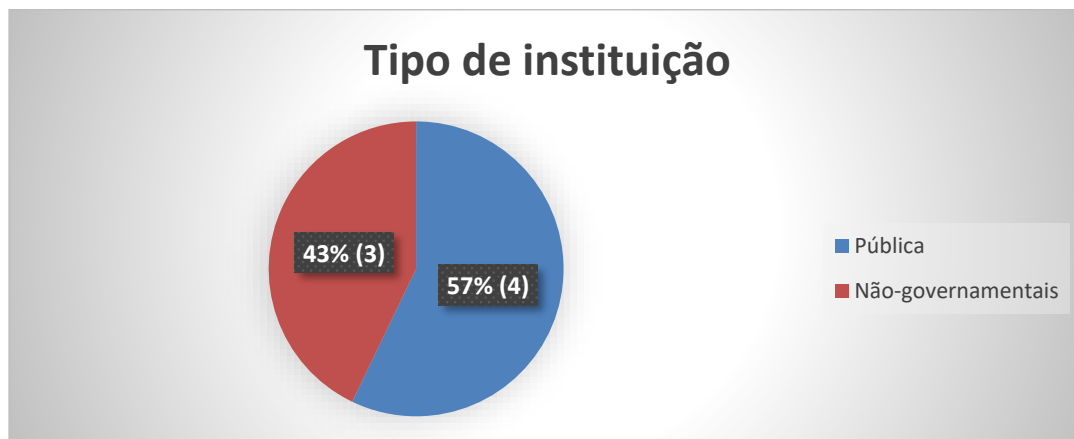


Gráfico 5 – Tipo de instituição em que as entrevistadas trabalham. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Quanto ao tipo de vínculo empregatício, foi constatado que as conselheiras que são concursadas somam 43%; 29% tem outro tipo de vínculo (voluntário); e 28% possuem contrato por tempo indeterminado.

Gráfico 6 – Vínculo empregatício das entrevistadas

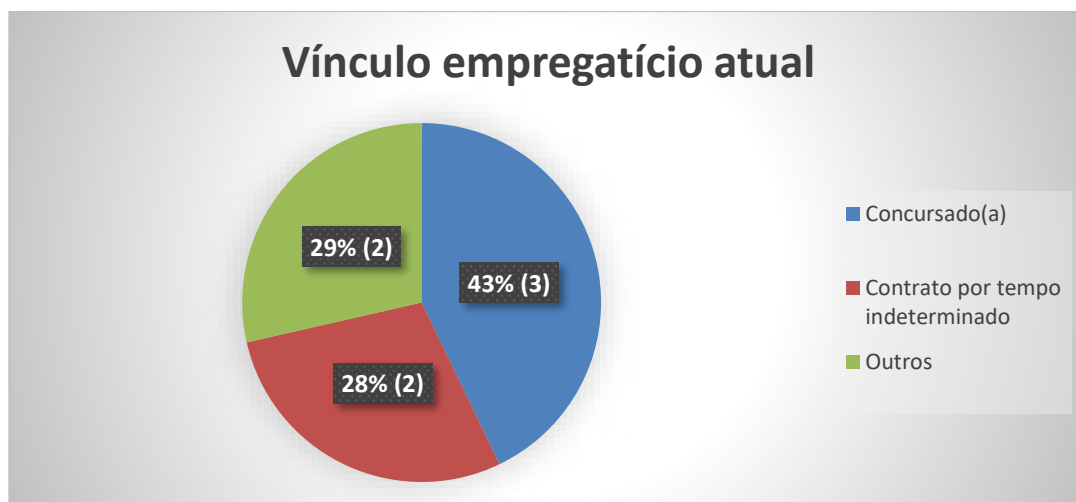


Gráfico 6 – Vínculo empregatício das entrevistadas. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Quando questionadas quanto ao tempo em que estão no atual emprego, vemos que 57% das entrevistadas estão no atual emprego pelo período há mais de 10 anos, 29% entre 7-8 anos, e 14% entre 3-4 anos.

Gráfico 7 – Tempo de serviço na instituição que trabalham atualmente

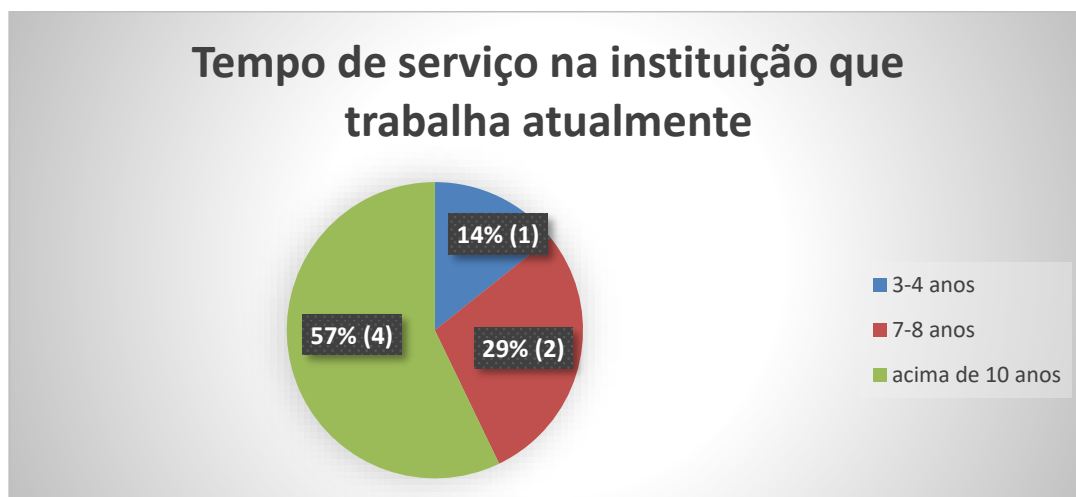


Gráfico 7 – Tempo de serviço na instituição em que as entrevistadas trabalham atualmente. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

As entrevistadas trabalham em instituições que, em sua maioria, desenvolve o trabalho na política de assistência social, sendo 39% do total. As entidades que atuam no âmbito da saúde somam 23%; outras 15% na área da educação; seguidos de 15% com outras políticas, e 8% na atenção ao idoso. Importante ressaltar que

algumas instituições ou entidades podem atuar em mais de uma política pública. Conforme podemos verificar no gráfico abaixo:

Gráfico 8 – Políticas que atuam as entrevistadas

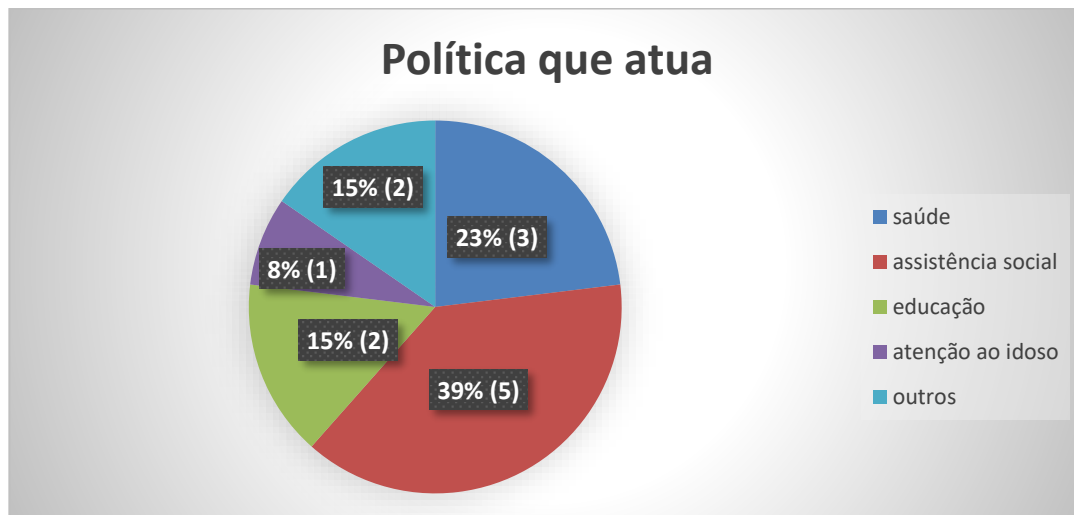


Gráfico 8 – Políticas públicas em que atuam as entrevistadas. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Analisando os dados apresentados sobre o espaço sócio ocupacional das entrevistadas, constata-se que uma grande porcentagem de conselheiras é concursada, e que a maioria das entrevistadas atua há muito tempo na mesma instituição. Percebe-se desta forma, que são indicadas à função de conselheira as pessoas que possuem uma certa estabilidade em seu local de trabalho, seja por tempo de atuação na instituição, seja pelo vínculo estável através de concurso público. Tal fato também foi perceptível em falas nas entrevistas, quando apontaram que são indicadas a participar do conselho, aquelas pessoas que são de confiança de suas chefias e que não vão causar “desconforto” ou “tumultuar” com posicionamentos divergentes aos daquele grupo que a pessoa representa.

Percebe-se também que as conselheiras, em sua maioria, atuam na política de assistência social, tendo, portanto, contato direto e prático com a política que devem exercer o controle social no espaço do Conselho, assim como possuem o conhecimento da realidade desta política e da rede que a compõe.

Após delinear o perfil das conselheiras entrevistadas, passamos a investigar questões referentes ao exercício de conselheiro, suas concepções sobre o controle social e a participação social no CMAS, de acordo com o que segue.

4.3 A Atuação do Conselheiro no CMAS de Natal-RN

Seguindo com a entrevista realizada, abordamos também questões relativas a sua atuação no exercício de sua função de conselheira, tal como o seu entendimento sobre o que é ser conselheiro e o conhecimento sobre a legislação pertinente ao seu exercício neste espaço.

Como já mencionamos acima, o CMAS Natal/RN é composto por 16 membros titulares e seus respectivos suplentes, obedecendo a paridade entre os segmentos governamental e sociedade civil, conforme determina a legislação. No entanto, a forma de ingresso no CMAS se dá de forma distinta para os segmentos do governo e da sociedade civil.

De acordo com o regimento interno do CMAS, artigo 8º, inciso I: “Os membros titulares e suplentes do CMAS serão nomeados por ato do Chefe do Poder Executivo Municipal, observado o seguinte: os representantes governamentais de livre escolha do Prefeito, ouvido os órgãos públicos com assento neste Conselho”. (p.3)

As 08 vagas, e suas respectivas suplências, referentes ao segmento da sociedade civil, são distribuídas entre “os representantes das organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, (...), consoante resultado eleitoral.” (CMAS, p. 4, 2008). Ou seja, são realizadas eleições específicas para a escolha de representantes deste segmento.

Apesar de se realizarem de formas distintas, o provimento do assento no CMAS, tanto o governo, quanto a sociedade civil - após garantida vaga neste espaço -, indicam quem serão os representantes de suas respectivas secretarias (pelo(a) secretário(a) da pasta) ou de sua instituição que farão parte da composição do CMAS.

Quando questionadas quanto a forma em que as entrevistadas foram indicadas para representar a instituição/órgão em que trabalham, verifica-se que: 43% das conselheiras foram indicadas pelo (a) presidente ou diretoria da entidade/órgão público; 29% foram eleitas em assembleia da entidade ou órgão público; 14% por indicação do(a) secretário(a) da pasta, e 14% de outra forma (por decisão coletiva em reunião com a equipe técnica local de trabalho).

Gráfico 9 – Formas de indicação para participar do CMAS

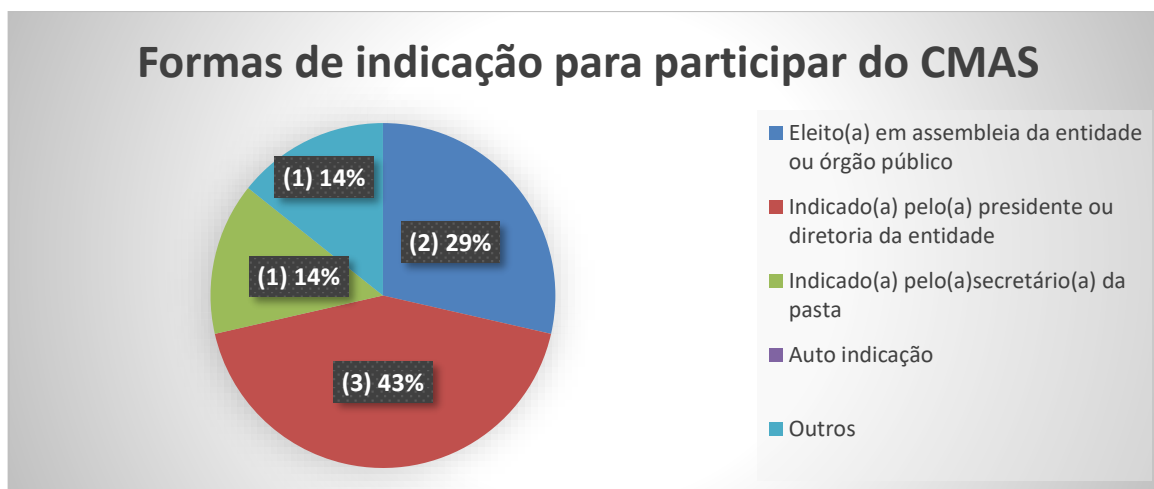


Gráfico 9 – Formas de indicação para participar do CMAS Natal/RN. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Constata-se através dos dados coletados que, a forma como as conselheiras são indicadas para o CMAS, em sua maioria, é realizada por indicações de “superiores” no quadro de hierarquia do local de trabalho, não sendo uma indicação decidida na coletividade.

Tal fato pode representar um complicador na realização do trabalho no CMAS. Nas entrevistas realizadas apontou-se que (não raro) as pessoas indicadas – que são geralmente da confiança do(a) secretário(a) ou da direção das entidades – não compreendem o espaço em que estão inserida, e, desta forma, representam seu órgão/instituição apenas na formalidade, sem o comprometimento que a função requer.

Outra questão levantada foi em relação ao número de gestões que as entrevistadas já participaram no CMAS. Verificou-se que todas as conselheiras, quando entrevistadas, haviam realizado ao menos uma recondução de mandato neste conselho.

O regimento interno do CMAS, em seu artigo 17, determina o mandato pelo período de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período. Não há impedimentos de retorno após a pausa de uma gestão.

Percebe-se assim que, o retorno ao CMAS após as duas gestões consecutivas é uma realidade neste espaço. O gráfico abaixo mostra que 43% das conselheiras estavam em sua terceira gestão, 29% na quarta gestão e 28% na segunda gestão. Desta forma, percebemos que as entrevistadas possuem -

atualmente - certa experiência no exercício da função de conselheira no CMAS, uma vez que estão há pelo menos 4 anos neste espaço.

Gráfico 10 – Número de gestões no CMAS

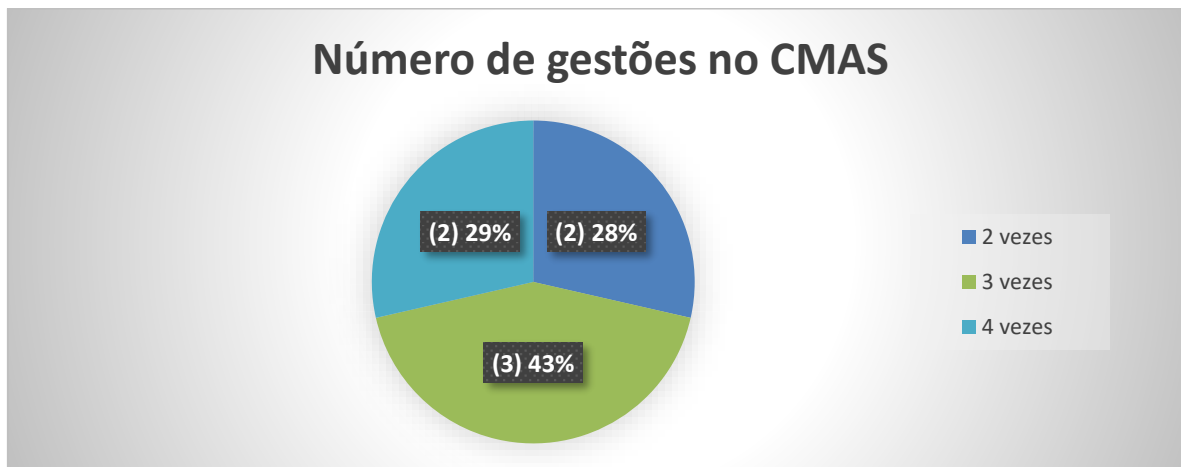


Gráfico 10 – Número de gestões no CMAS Natal/RN. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

O fator da rotatividade nas gestões do CMAS divide opiniões entre as entrevistadas. Algumas sinalizaram que quando o(a) conselheiro(a) começa de fato a compreender o espaço que ocupa, a dinâmica do CMAS, o seu papel como conselheiro(a) e deter um conhecimento mais aprofundado, se encerra o tempo de mandato e se inicia um novo ciclo de aprendizagens dos novos conselheiros. Outras, veem a baixa rotatividade como uma dificuldade, indicando que a composição do CMAS sempre pelas “mesmas pessoas”, acaba criando um círculo de amizade que pode interferir na imparcialidade das deliberações.

(...) costume dizer que nossa política aqui no estado do Rio Grande do Norte, a gente já tem umas pessoas dentro do Conselho durante muito tempo. Existe uma cadeia de amizade muito longa. E quando você vai “de frente”, você começa a ser para essa turma, o errado.
(ENTREVISTADA A)

Pelo fato de as entrevistadas terem participado de mais de uma gestão neste Conselho, buscamos saber quais as diferenças que elas identificam nas gestões presididas pela sociedade civil e por representante do governo.

Conforme recomendação nacional – Resolução CNAS nº 237/2006 -, a presidência e a vice-presidência do conselho devem ser exercidas em alternância entre um representante governamental e um da sociedade civil, de tal forma que, quando a presidência for governamental, a vice-presidência seja da sociedade civil e

vice-versa, com o objetivo de manter a paridade. Percebemos que o CMAS de Natal vem cumprindo tal orientação de alternância na presidência e vice-presidência. Apesar de o único diferencial em estar presidente é ter o voto de minerva, caso haja empate nas votações, a importância da alternância de presidência se dá pela forma que cada segmento pode conduzir as discussões, ou ainda, a forma que cada segmento se relaciona com a gestão municipal.

Com relação às diferenças percebidas entre presidência dos diferentes segmentos, as entrevistadas fazendo uma análise das gestões que participaram, relataram que: algumas apontaram que depende de quem está à frente representando a sociedade civil, pois, se for representação de entidades que possuem vínculo através de convênio com a prefeitura, a postura pode ser pouco combativa e mais subordinativa à gestão municipal; outras entrevistadas dizem não perceber muitas diferenças nas alternâncias de presidências; também foi relatado sobre a diferença entre a presidência governamental por conselheiros da gestão municipal e da gestão federal, que certa vez esteve na presidência e segundo análise da entrevistada conseguia desenvolver de uma melhor forma o trabalho, devido a não estar “amarrado” com a gestão municipal.

Desta forma, percebe-se que, apesar de cada segmento inclinar-se a defender os interesses próprios, a postura da presidência - seja ela de qual segmento for -, vai depender muito da conjuntura e das relações políticas daquele momento.

Em relação ao tempo que conseguem se dedicar ao exercício de conselheira do CMAS semanalmente, as respostas foram das mais variadas, pois, por ser considerado o exercício da função como serviço de natureza relevante, não remunerado, as conselheiras dependem de liberação de sua chefia para se ausentar do local de trabalho e se dedicar às atividades pertinentes ao CMAS. Outro fator exposto foi o da demanda do CMAS, ou seja, em certos períodos, as demandas aumentam e passam a ter que dedicar mais horas às atividades do CMAS, por isso, há uma variação no tempo de dedicação.

A dificuldade de tempo para se dedicar às atividades do CMAS foi mencionada por diversas vezes pelas entrevistadas. Demonstra-se assim que, apesar de as Secretarias e as entidades possuírem a vaga no CMAS, ainda não está internalizada a importância da dedicação a esta função. Sabe-se que, tanto no serviço público, quanto no privado (ou entidades), a questão dos recursos humanos via de regra é

alguém do necessário, sobrecarregando o profissional, no entanto, a partir do momento que se tem assento no conselho, ou que se pleiteia (no caso das entidades) é imprescindível que a pessoa designada para ser conselheira tenha condições de fazê-lo com qualidade. Caso contrário, a representatividade acaba se tornando meramente formal para cumprimento de uma burocracia.

Ainda sobre as dificuldades apontadas, percebe-se que a dedicação de acordo com a demanda de trabalho do CMAS acaba por condicionar as atividades a questões burocráticas. Quando se aponta uma regularidade na dedicação às atividades do conselho, abre-se a possibilidade de ampliar as discussões para o debate político também inerente ao conselheiro.

Outro dado sobre a atuação das conselheiras diz respeito sobre a participação em outros conselhos de direitos. Quando questionadas se são ou já foram conselheiras em outros conselhos, somente uma delas nunca havia participado como conselheira em nenhum outro conselho de direito antes de iniciar sua primeira gestão no CMAS.

No período em que a pesquisadora frequentou as reuniões ordinárias do CMAS, percebeu-se a ausência de um público externo aos conselheiros. A partir disso, indagamos se as entrevistadas participam ou já participaram de outros conselhos de direitos na condição de participante ouvinte, ou seja, sem o vínculo como conselheira. Das sete entrevistadas, quatro delas (57%) já haviam participado de reuniões de conselhos de outras políticas públicas, no entanto somente de forma pontual para uma discussão específica e não como acompanhamento.

Apesar das especificidades de cada conselho de direito, a participação em outros espaços de controle social proporciona o exercício do controle social e a possibilidade de participação nas discussões de outras políticas públicas. A experiência também pode ser importante no sentido da articulação e trabalho em rede com essas outras políticas.

A atuação dos conselheiros de assistência social deve ser pautada nas legislações específicas que dispõem sobre as responsabilidades, direitos e deveres no exercício da função de conselheiro. Uma dessas legislações é o regimento interno do CMAS de Natal, que em seu artigo 51, trata especificamente dos deveres dos conselheiros, e ao longo de seus 19 incisos são elencadas as responsabilidades neste espaço.

Outras leis também apontam elementos importantes para a atuação nos Conselhos de Assistência Social, como: a LOAS, a PNAS, a NOB-SUAS, a NOB-SUAS/RH, assim como Resoluções do CNAS e CMAS.

A respeito do conhecimento das legislações que as entrevistadas se pautam para sua atuação no CMAS, a LOAS, a PNAS e a NOB foram as mais citadas. No entanto, também foram mencionadas a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais, resoluções do CNAS e do CMAS, e também leituras específicas conforme surgimento de demanda, como o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Estatuto da Pessoa com Deficiência, etc.

Quando questionadas sobre seu nível de conhecimento a respeito da função do conselheiro antes de iniciar seu primeiro mandato no CMAS de Natal, grande parte afirmou que já detinha o conhecimento - ao menos superficial - de seu papel naquele espaço. Apenas uma entrevistada afirmou que, quando iniciou seu exercício como conselheira, não conhecia sobre o conselho e seu papel, e então iniciou a busca por leituras das legislações referentes ao conselho e também sobre o controle social e a participação social neste espaço.

A prática do conselheiro deve ser precedida pelo conhecimento – da realidade e das legislações vigentes – permitindo que tenha de fato condições de participar desse espaço emitindo opiniões, sugerindo pautas e proporcionando uma discussão qualificada para o avanço dessa política. Reitera-se assim a demanda levantada pelas entrevistadas por capacitações periódicas, uma vez que os(as) conselheiros(as) são chamados a deliberar sobre matérias de extrema importância e de difícil entendimento, como por exemplo o orçamento e financiamento público.

Ainda sobre a temática de conhecimento, indagou-se sobre o nível de conhecimento que seus colegas de trabalho ou usuários que atendem têm em relação ao papel do conselheiro e do CMAS. De acordo com as respostas das entrevistadas, percebe-se que este ainda é um espaço que precisa ser mais divulgado e discutido nos ambientes sócio ocupacionais e também com a população que utiliza a política de assistência social.

Grande parte das entrevistadas relata que, entre os profissionais de nível superior, muitos sabem que existe o CMAS, mas não têm clareza sobre o desenvolvimento de seu trabalho. Mencionam que muitas vezes há até uma certa adversidade por parte de outros profissionais por não compreenderem a ausência no

local de trabalho para a participação nas reuniões e nas atividades das comissões de trabalho do CMAS. Quando se estende aos profissionais com menor grau de instrução e aos usuários do serviço, o nível de conhecimento sobre esse espaço, segundo as entrevistadas, é ainda mais baixo.

A ampla divulgação, tanto do papel do CMAS quanto de suas atividades é fundamental para alargar a participação social deste espaço de controle social. No entanto,

A consolidação democrática do SUAS requer a superação de práticas frequentes nos órgãos públicos que tendem a supervalorizar os motivos para não divulgar informações aos usuários. Isso ocorre porque muitas vezes a transparência das informações leva ao maior controle por parte do cidadão, deixando mais evidentes as responsabilidades, ações e omissões dos agentes públicos (FERREIRA, p.21, 2011).

A citação acima aponta que, a divulgação de forma ampliada ao conjunto da sociedade, tanto das ações, quanto das pautas a serem discutidas, pode acarretar em um maior controle sobre o trabalho desenvolvido pelos conselhos.

Os espaços das reuniões ordinárias dos conselhos são abertos a participação da sociedade em geral com direito a voz (sem direito ao voto), por isso a divulgação antecipada das reuniões e da pauta pode permitir uma maior participação e a divulgação através de meios de comunicação virtual dos documentos como as atas, as resoluções, os informes, etc., pode permitir um acompanhamento mais próximo da sociedade sobre as ações dos conselhos.

Foi possível identificar em uma entrevista a análise feita em relação ao receio em descentralizar os espaços das reuniões, que proporcionaria uma possibilidade de ampliação da participação.

Essa ampliação tira a gente do comodismo. Claro que a gente tem medo disso enquanto conselheiro porque abre, as pessoas vão começar a falar também, elas começam a apontar. É muito mais fácil eu manter meu conhecimento, em grupo, do que abrir mais, porque eu também vou ser criticada. Porque algumas coisas você vai ter que dar resposta e ser vigiada (ENTREVISTADA A).

A fala acima citada aponta não só o entendimento de que o conselho deve descentralizar e ampliar o espaço de debate e de decisões, mas também que esse

espaço - de correlações de forças -, as demandas levantadas irão exigir respostas que podem estar atreladas às relações políticas e conjunturais.

Apesar do pouco conhecimento dos profissionais e usuários dos serviços a respeito do trabalho do CMAS, as entrevistadas relataram que realizam o repasse das discussões e deliberações em seu local de trabalho. Conforme vemos no gráfico abaixo, 75% das entrevistadas fazem o repasse em reuniões com a diretoria/setor onde trabalham, e 25% repassam de outras formas (diálogos informais/ relatório).

Gráfico 11 – Forma de repasse das discussões e deliberações do CMAS no local de trabalho.

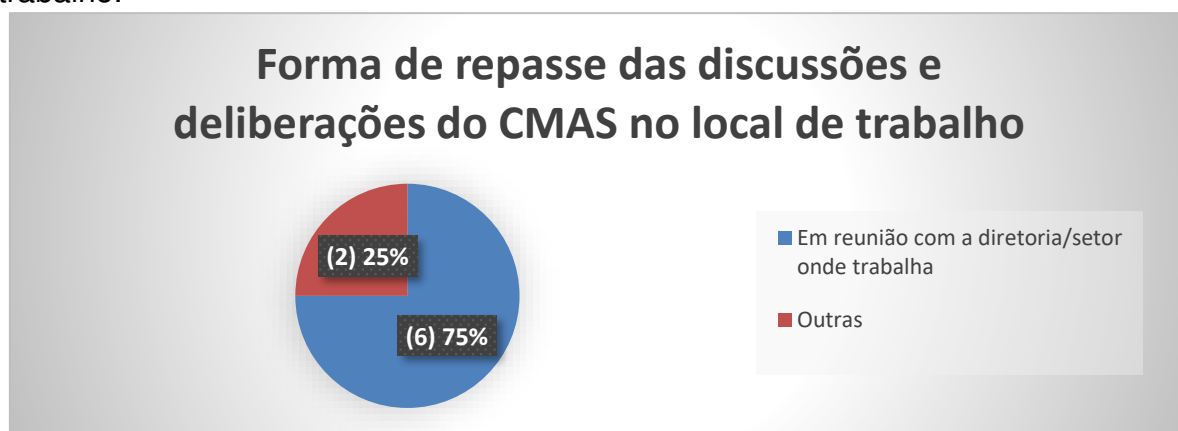


Gráfico 11 – Forma de repasse das discussões e deliberações do CMAS no local de trabalho. Fonte: Elaborado pela pesquisadora.

Nas questões aplicadas, buscamos também saber a compreensão das entrevistadas acerca de “o que é ser conselheiro”. As respostas mostram que elas relacionam “o que é ser conselheiro” com elementos como:

1. Possuir conhecimento sobre a política de assistência social.

Ser conselheiro eu acho que é conhecer toda a política, tentar ler, entender esse lugar que ele está. (ENTREVISTADA A)

O conselheiro tem um papel de grande relevância. O bom conselheiro, o verdadeiro conselheiro é aquele que aprofunda seu conhecimento naquela política onde ele está dentro daquele conselho, para que ele seja no espaço de discussão, de debates, ele venha debater e buscar o entendimento comum. Eu acho que a gente tem um papel que não é de dificultar, mas de harmonizar a execução da política (ENTREVISTADA C).

2. Compreender o conselho para além das reuniões ordinárias. No sentido de provocar debates, audiências públicas, e a ampliação da participação social.

(...) Mas também é um espaço de articulação, dentro de um conselho a importância de uma articulação com o tipo de pauta é muito importante. De conseguir algumas coisas além do conselho. Da gente não estar só no conselho, mas articular para fora, as audiências, a participação social. (...). Porque ele (conselheiro) também pode provocar, assim como a política diz, outros espaços. E também aprovar coisas que...aprovar ou não, né? Aprovar coisas que é legal para a população, no sentido que vai beneficiar (ENTREVISTADA A).

3. Ter o controle e fiscalização para que a política seja executada da forma como está posta na legislação e documentos pertinentes a ela (resoluções CMAS/CNAS);

É o que participa da política, do controle (social) e que está atualizado com a política exigindo que ela seja cumprida e controlada (ENTREVISTADA B).

A gente vê a fragilidade quando um conselheiro vem e termina fazendo a política da “boa vizinhança”, e não é assim, é fazer a política como ela deve ser executada (ENTREVISTADA C).

4. A compreensão de que o conselheiro naquele espaço está representando um segmento - sociedade civil ou governo -, mas está representando também os interesses daqueles que utilizam a política de assistência social.

Acho que muitos conselheiros ainda não têm muita consciência do que é o próprio conselho e da importância que tem. Você está no controle de uma política muito importante, que atinge a população que mais precisa, e é a população menos informada. Então você que está ali para tentar encaminhar as coisas da forma correta. Porque a população mesmo, por diversos motivos, não é informada. Então ela não tem consciência da política (ENTREVISTADA E).

É um papel muito importante, porque você não está representando somente a sua instituição, você está representando a população (ENTREVISTADA F).

Porque você não representa só a sua entidade, você representa o segmento no geral (ENTREVISTADA G).

O CNAS (2013) aponta que

Os conselheiros de assistência social são agentes públicos com poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de

planos, gastos com recurso públicos e fiscalização e acompanhamento da política pública (CNAS, 2013, p.18).

Tais apontamentos sobre “o que é ser conselheiro” mostram que as entrevistadas têm a compreensão do papel do conselheiro municipal de assistência social, assim como da responsabilidade e importância em desempenhar essa função. No entanto, sabe-se que concretizar o que foi apontado - como a fiscalização, a ampliação dos debates para além do espaço do conselho, e representar os interesses da população usuária no conselho -, ainda são desafios a serem superados, como veremos na análise de outras questões adiante.

No que concerne ao conhecimento sobre a política de assistência social, percebemos que esse é um ponto crucial para o desenvolvimento da função do(a) conselheiro(a) no CMAS. Tal apontamento - que parece óbvio -, na realidade se mostra como uma dificuldade a ser enfrentada neste espaço.

A questão do conhecimento sobre a política de assistência social apareceu também quando foi perguntado sobre as responsabilidades do(a) conselheiro(a). Algumas falas apontam que a falta de conhecimento sobre a política de assistência social é algo mais comum do que se imagina entre os conselheiros.

Percebe-se que a interligação entre as atribuições e responsabilidades do conselheiro de assistência social e a execução de suas ações neste espaço de controle social deve preceder de um conhecimento sobre a política de assistência social tanto na sua amplitude como na particularidade do município. Sendo, desta forma, essencial para o desenvolvimento das atribuições do CMAS, conforme a legislação preconiza.

A falta de conhecimento dificulta a execução das funções de conselheiro desta política, como o controle e a fiscalização das ações de assistência social no município e também a representação dos interesses da população usuária dessa política. Sem o conhecimento sobre a política de assistência social e de sua função como conselheiro(a), a participação neste espaço acaba sendo meramente figurativa.

Quando questionadas a respeito de quais eram suas atribuições e responsabilidades enquanto conselheiras, além de apontarem a importância de ter o conhecimento sobre a política de assistência social, também foram elencadas como responsabilidades: a participação nas comissões de trabalho; o acompanhamento e a fiscalização do funcionamento da rede pública e das entidades que prestam serviço

de assistência social; e o controle sobre a aplicação dos recursos financeiros. Outro apontamento importante foi em relação a dificuldade no acompanhamento da gestão da política municipal de assistência social, que também é competência do CMAS.

Eu acho que a gente poderia e deveria ter mais participação, porque a gente não participa do processo de elaboração. Sempre só chega no final para a gente, o Plano Municipal de Assistência Social e o orçamento chegam prontos já. Então eu acho isso uma grande falha. Nós já pedimos, consta em ata várias vezes o pedido para a gente ter uma data de avaliação, uma data para participar, mas isso não acontece, isso dificulta muito. Falta mais participação dos conselheiros na elaboração, na construção dos planos da gestão, e em tudo, das ações, do orçamento, de tudo. Pensar junto e não só aprovar. Eu acho que isso é uma falha que a gente deveria estar mais próxima. Já se tentou, já se pediu, mas só chega de última hora para gente (ENTREVISTADA D).

Conforme posto na LOAS e na NOB/SUAS, dentre as muitas atribuições do CMAS, é função dele aprovar a Política Municipal de Assistência Social, o Plano Municipal de Assistência Social e a proposta orçamentária destinada a esta política. No entanto, mais importante que meramente a aprovação, é a ampla discussão e elaboração conjunta da gestão com o CMAS, possibilitando a participação social e evitando que a política seja verticalizada pelo governo. No item a seguir faremos a análise das questões que se relacionam com o exercício do controle social.

Em relação à participação das conselheiras no espaço das reuniões (plenárias), questionamos se elas costumam emitir opiniões, se solicitam esclarecimentos sobre a matéria em discussão e, quando o fazem, se tem as suas dúvidas sanadas.

Todas as entrevistadas relataram que expõem suas opiniões, algumas apontaram que no início, pela falta de conhecimento, se sentiam pouco à vontade em expor a opinião, mas que já haviam superado. No entanto, quando se abordou essa questão foi apontado pelas entrevistadas alguns dificultadores no desenvolvimento de sua função como: a falta de conhecimento de outros conselheiros e a pressão que há para a aprovação de determinada matéria com a justificativa do não recebimento de recursos e conseqüente rebatimento no atendimento as demandas dos usuários desta política.

Tem momentos que não tem como, se você lê e está no processo, não tem como você ficar calado. Você vai ficar calado diante de uma situação que você não conhece, porque aí você vai opinar sobre o quê? Quando você conhece e está tudo certo, no sentido que dá para aprovar, tudo bem. Agora quando não está, você vai bater em cima – no sentido de dizer “Não! Dá para melhorar para que a gente possa entender isso? ”. Então assim, tem diversos momentos, que eu tive diversas dificuldades porque não estava claro, não dizia direitinho o financeiro, o orçamento. (...). É uma pressão que as coisas têm de acontecer. (...). Por isso que eu digo que são brigas de poderes muito importantes. (...). Tem coisas que ficam sem resposta. Se você não ficar no pé, acaba se esquecendo. Principalmente quando se tem que aprovar e diz “depois a gente vê isso”. Isso é muito comum nos conselhos, coloca uma “ressalva”. Então se nós tivéssemos uma atuação mais séria, seria “não passa e não passa! ”. Mas a gente ainda tem aquele jeitinho humano e não dar o “não! ”. O “não” é muito doloroso. Ainda tem a história “Vai estar prejudicando o usuário”. Então a gente não pode fazer isso porque eles que vão perder. Isso é muito forte ainda. Aí aprova, aprova! Só que ninguém se organiza para depois ter essa demanda. (ENTREVISTADA A)

Se a gente não assina fica aquela pressão que não vai receber o recurso federal e que a política não vai funcionar por causa do conselho, porque o conselho não aprovou. (...). Antigamente passava muito (os esclarecimentos), mas hoje não. Hoje quando nós temos alguma dúvida eles solicitam a algum outro profissional e a secretaria está disponibilizando. Não que a explicação venha de forma correta, mas está vindo. Pelo menos estamos tendo espaço de discutir, mas esbarra na questão de os conselheiros terem o conhecimento para discutir. Porque quando você não tem conhecimento, você vai discutir como? Não sabe do que se trata. E a questão do esclarecimento também melhorou, quando a gente tem alguma dúvida sobre recurso sempre vem alguém da secretaria para esclarecer como está sendo feito lá. Na verdade, acho que é o pouco conhecimento que ainda atrapalha. (ENTREVISTADA F)

Muitas vezes não são esclarecidas as dúvidas, aí vai para a ata, por exemplo a questão do orçamento ainda não se resolveu. Fica como desentendido, deixa passar. Essa parte do orçamento, de vir com antecedência, saber quanto é que a gente tem. (ENTREVISTADA D)

As falas supracitadas, demonstram mais uma vez a questão da participação do conselheiro(a) atrelada a questão do conhecimento sobre a política de assistência social como um todo e também sobre suas particularidades no âmbito local. Para que o(a) conselheiro(a) possa ter uma efetiva participação nas decisões do conselho é necessário que se tenha conhecimento sobre o que está sendo discutido. O conhecimento pode propiciar uma ampliação dos debates de forma qualificada que rebaterá nas deliberações.

Outro destaque nas falas das conselheiras diz respeito sobre a pressão que há em relação a aprovação ou não aprovação de determinada questão, atrelando a não aprovação aos “prejuízos” imediatos que recairão sobre o atendimento aos usuários. Entretanto é necessário refletir sobre a dinâmica que se coloca sobre as matérias que exigem aprovação pelo conselho. Para que o controle social seja exercido de forma qualificada a gestão e as entidades precisam se subordinar aos prazos e dinâmica do conselho, e não o contrário. Por outro lado, sabe-se que essa conduta demonstra a correlação de forças que há neste espaço, que é um espaço político.

Em relação aos esclarecimentos de dúvidas, a análise das entrevistadas é que, a princípio, houve uma melhora na comunicação com a gestão, que tem se esforçado em elucidar eventuais indagações dos conselheiros. No entanto, na própria fala a conselheira acaba percebendo que ainda há questões que foram solicitadas esclarecimento e ainda não houve resposta - como a questão orçamentária -, demonstrando a necessidade de se superar a dificuldade no diálogo com a gestão municipal com relação às questões intrínsecas ao exercício do controle social.

No próximo tópico abordaremos as questões relativas as concepções teóricas e ao exercício do controle social no CMAS de Natal.

4.4 O Controle Social no CMAS

Conforme vimos no item 2.2 deste estudo, não existe um conceito único para o controle social. No entanto, para análise deste estudo adotamos o conceito disposto na Constituição Federal de 1988 e demais legislações da política de assistência social. Desta forma, entendemos que o controle social “é a participação efetiva da sociedade organizada (Conferências de Assistência Social, Conselhos de Assistência Social e Fóruns) na definição, planejamento, implementação e avaliação da Política Pública” (FERREIRA, 2011, p.99).

A política de assistência social possui um arcabouço legislativo que normatiza, organiza e direciona as ações em relação ao controle social. De acordo com Resolução CNAS nº 237/2006 que trata sobre as diretrizes para a estruturação,

reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, bem como o que consta no Regimento Interno do CMAS Natal²⁸, artigo 4º, parágrafo único:

O Controle Social será executado pelo CMAS como exercício democrático de acompanhamento de gestão e avaliação da política e Plano Plurianual de Assistência Social, bem como dos recursos financeiros destinados à sua implementação, como forma de zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços assistenciais para todos os destinatários da Política Municipal de Assistência Social. (p.3)

No sentido de aprofundar e ampliar o entendimento acerca do controle social, o CNAS (2013) o caracteriza em três importantes dimensões:

1. **A dimensão política** relaciona-se à mobilização da sociedade para influenciar a agenda governamental e indicar prioridades;
2. **A dimensão técnica** diz respeito ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão de recursos e a apreciação dos trabalhos governamentais, inclusive sobre o grau de efetividade desse trabalho na vida dos destinatários;
3. **A dimensão ética** trata da construção de novos valores e de novas referências, fundadas nos ideais de solidariedade, da soberania e da justiça social. Essa dimensão está comprometida com a construção de uma sociedade voltada para o “atendimento das necessidades sociais sobre exigências da rentabilidade econômica”, como dispõe a LOAS (art. 4º) (CNAS, 2013, p. 6).

Em relação à compreensão das entrevistadas quanto à concepção do que é controle social, destacamos algumas falas elencadas abaixo.

O controle social é muito daquilo da participação na execução, de você acompanhar. Acompanhar tudo que se refere à política de assistência, tudo que rodeia a política, tudo que entra financeiramente, tudo que vem como discussão, as pautas novas, as aprovações do CNAS...entendo que era para a gente acompanhar tudo isso. O controle social é estar a par disso. Estar junto com a gestão na execução de todas as coisas da política (ENTREVISTADA A).

Controlar os recursos, controlar a política, a gente estar “em cima” lutando para ter cada vez melhor a assistência para que se estenda ao maior número de pessoas que precisa (ENTREVISTADA B).

Controle social é a participação da sociedade civil junto à política. Mas para mim participar do controle eu tenho que conhecer a política, eu não posso fazer o controle sem conhecer e aí as pessoas confundem

²⁸ Nos dois documentos constam o mesmo texto.

as coisas e acham que controlar é só fiscalizar, ficar olhando e dizendo o que está errado. Se eu quero criticar eu tenho que ter um respaldo, um conhecimento mais aprofundado para criticar e apontar caminhos. Acho que controle é isso, entender, conhecer a política, fazer as críticas se houver necessidade, mas também apontar soluções para que a gente possa fazer com que a política possa ser executada da forma que ela está preconizada (ENTREVISTADA C).

Se a gente conseguisse ter o controle social, como a gente gostaria que ele fosse, a gente daria mais qualidade de vida às pessoas (ENTREVISTADA D).

É o olho da sociedade referente à gestão pública. É o controle, a fiscalização, como está sendo aplicado, como está sendo gerida e executada aquela política pública. (ENTREVISTADA E)

É a instância que a população pode ter acesso à política e ver como ela está funcionando e tentar direcionar. (ENTREVISTADA F)

É ver se realmente essa política está sendo executada da forma coerente e correta, que consta lá escrita no papel. (ENTREVISTADA G)

Percebe-se que a noção que as conselheiras têm sobre “o que é o controle social” se aproxima muito do que está disposto na dimensão técnica do controle social. Dessa forma, o acompanhamento da gestão da política de assistência social no município, assim como a fiscalização dos recursos a ela destinados - no sentido de contribuir para a elevação da qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial-, está internalizado nas falas das entrevistadas. No entanto, as dimensões política e ética não são relacionadas ao exercício do controle social pelas entrevistadas.

Quando se questionou sobre a efetivação do controle social, ou seja, de que forma os elementos explanados acima se concretizam na prática do CMAS, percebe-se que há a necessidade de repensar e discutir o exercício do controle social no CMAS para se alcançar o que a lei preconiza.

De acordo com o regimento interno deste conselho, pautado na LOAS, dispõe como competência no artigo 4º, inciso II – “Acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social” (CMAS, 2008, p.2).

Questionamos como, no exercício da função de conselheira, elas realizam o acompanhamento da execução da política de assistência social no município. A maioria das entrevistadas relata uma grande dificuldade na realização desta tarefa. Sendo que a maioria delas apontou que esse acompanhamento não é realizado, salvo

em casos de denúncia ou de solicitação do Ministério Público, conforme ocorreu em tempo recente (que solicitou que se realizasse a fiscalização de todos os serviços da rede socioassistencial inscritos neste conselho em 2015).

Uma entrevistada apontou que o acompanhamento é realizado através de relatórios enviados pelo órgão gestor. Outra conselheira relatou que o acompanhamento é realizado através das comissões de trabalho, no entanto, estas conseguem atingir o acompanhamento de somente 10% a 20% da rede socioassistencial.

Como elemento que dificulta o cumprimento do acompanhamento da execução da política de assistência social no âmbito municipal, foi relacionado a falta de tempo das conselheiras. Como já foi mencionado, geralmente as conselheiras dedicam seu tempo às atividades do conselho conforme o surgimento de demandas. No caso da fiscalização dos serviços socioassistenciais a demanda é relativa as denúncias que chegam.

Outra competência pertinente ao CMAS diz respeito à aprovação do Plano Municipal de Assistência Social (conforme Resolução CNAS nº237/2006 e Regimento Interno do CMAS Natal): “III - Apreciar e aprovar o Plano Municipal de Assistência Social e suas adequações, elaborado dentro da perspectiva definida pela legislação operacional vigente” (CMAS, 2008, p. 2); além do acompanhamento e avaliação do Plano Plurianual.

No que concerne à aprovação do Plano Municipal de Assistência Social, segundo relato da maioria das entrevistadas, o CMAS realiza, de fato, meramente a aprovação, não participando da etapa de discussão e elaboração junto à gestão municipal. Embora tenha sido apontado por uma conselheira que houve a participação na construção do Plano Municipal por duas conselheiras indicadas pelo CMAS, as demais entrevistadas desconheciam tal fato.

O plano é sempre um pedido nosso de participar, pois ele é aprovado no conselho, mas a construção não (ENTREVISTADA A).

Acho que não participou da construção, mas da aprovação. A formulação é através da secretaria (ENTREVISTADA B).

Eu não participei. Mas nós indicamos conselheiros. A gestora mandou um ofício, oficializou o pedido para mandar dois conselheiros. Eu preferi não participar. A gente pede que dois participem para não

tumultuar, mas se mais alguém tiver interesse pode ir também sem problemas (ENTREVISTADA C).

Não contribuímos na elaboração (ENTREVISTADA D).

O plano ele vem para o conselho para apreciação. A comissão aprecia, traz os apontamentos e claro que na Plenária a gente tem discutido, mas de construir não (ENTREVISTADA E).

O Plano Municipal chega para gente aprovar na verdade. É uma das brigas, a construção de orçamento, de Plano, mas não temos isso ainda não. Quando chega já está pronto para aprovar (ENTREVISTADA F).

Eu lembro que a gente fez o acompanhamento só depois de já pronto. Mas o acompanhamento, essa elaboração, o conselho não participa. É mais o pessoal da gestão, e isso é tanto no municipal, quanto no estado, a gente recebe o Plano mais para votação, para apreciação e votação (ENTREVISTADA G).

O Plano Municipal de Assistência Social faz parte dos instrumentos para o exercício das atribuições do conselheiro.

O exercício das atribuições de conselheiro envolve a discussão e aprovação de dois instrumentos de gestão da assistência social, mas que acabam se constituindo nos principais instrumentos de controle social: a) o Plano Municipal de Assistência Social; b) o planejamento da aplicação dos recursos transferidos por meio do IGD; c) o orçamento da assistência social no município (BRASIL, 2010, p.76).

A não participação do CMAS nas discussões e na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social nos remete a reflexão sobre o funcionamento de um conselho que cumpre a formalidade legal (a aprovação), mas não tem uma efetiva participação nos processos de construção da política de assistência social no âmbito municipal.

O debate em torno da descentralização e democratização nas políticas públicas proposto pela Constituição Federal de 1988, conforme vimos nos capítulos anteriores, indica que a criação e a consolidação de espaços de controle social não garantem que se concretize o que é proposto legalmente. Os avanços ou retrocessos nesse sentido são obtidos conforme as conjunturas e correlações de forças existentes nesse espaço.

Conforme a citação acima, outro instrumento para o controle social diz respeito ao orçamento destinado a esta política. Quando questionadas sobre “De que forma é feita a avaliação e a fiscalização no CMAS dos recursos destinados a Política de Assistência Social? São realizadas discussões quanto ao orçamento anual da política de Assistência Social? ”, houve o reconhecimento de grande parte das conselheiras que a fiscalização e discussão sobre o assunto é mais uma dificuldade a ser superada.

A gente não fiscaliza, até por conta da demanda da gente e por ser um grupo pequeno que trabalha, a gente não consegue. (...) eu nunca vi a discussão sobre o orçamento anual da assistência social. Geralmente mostram o montante e não se sabe direito. Eu sempre senti falta disso, eu não era da comissão de financiamento porque sempre tive dificuldade. Porque quando vem o recurso a gente poderia, se tivesse conhecimento, dizer para colocar para cá ou para lá, mas nem isso a gente faz. Se a gente soubesse poderia também opinar (ENTREVISTADA A).

Quando vem para cá a gente verifica (...) se foi aplicado, se não foi. Os recursos para poder ser liberado para a assistência vêm para cá, a gente aprova senão não pode utilizar o recurso. A gente fiscaliza e controla (...). Sobre o orçamento anual, o conselho não participa muito não, é mais a secretária da assistência, o conselho devia ser convidado para participar da elaboração do orçamento, mas não é discutido (ENTREVISTADA B).

Através da prestação de contas. A gente não acompanha sistematicamente, seu eu disser que sim eu estou mentindo. Nós fazemos o acompanhamento através da prestação de contas, de 6 em 6 meses eles prestam conta. Como os recursos federais atrasam muito, eles não têm como prestar conta mensalmente, nem trimestralmente, que seria o ideal. A gente também não tem condição de analisar mensalmente porque não temos disponibilidade. (...). A comissão de financiamento que acompanha os recursos municipais disponibilizados para a assistência social, as meninas que analisam porque se levar para o pleno a discussão é sem fim. Por isso que não tem essas discussões no pleno, tem nas comissões (ENTREVISTADA C).

A gente avalia, olha, qualquer dúvida de nota fiscal a gente chama a pessoa, ela esclarece. O que a gente não tem é o acompanhamento antes de chegar no final, não existe. (...). O orçamento municipal anual vem no plano de ação da gestão, mas já vem o plano pronto (ENTREVISTADA D).

A partir de relatórios financeiros. A LOA que eu tenho conhecimento não tem passado pelo CMAS não. A gestão faz essa construção lá observando as normativas, observando o que é direito para o

conselho. Mas de trazer para cá, abrir a consulta para o conselho, não. Que eu tenha vivido isso aqui não (ENTREVISTADA E).

Pois é, outra coisa que a gente não faz é a fiscalização para ver se os recursos estão sendo aplicados da forma correta. A gente só aprova o recurso que chega destinado a tal política. Mas essa fiscalização de se o serviço está sendo realmente feito, se o recurso está sendo utilizado, nós não temos esse controle não. O orçamento já chega aqui quando já está aprovado na câmara. Ainda é uma grande briga que o orçamento e o plano venha antes para que a gente possa discutir e propor alguma coisa para que seja mudado antes de ser aprovado. O conselho ainda não tem esse entendimento do poder que tem, porque quando vem já está aprovado para gente assinar e se a gente não assina fica aquela pressão que não vai receber o recurso federal e que a política não vai funcionar por causa do conselho, porque o conselho não aprovou. Então as coisas já vêm sempre assim, então da construção a gente não participa (ENTREVISTADA F).

Na verdade, essa questão financeira vem mais quando é para a gente fazer as aprovações que vem todo mês. Essa coisa do orçamento municipal, é uma coisa que já vem do geral, já vem lá de cima, é determinado pela gestão, vem para aprovação, se o conselho ver que precisa de mais, vai ser sugerido e depois que a gente vai fazer esse acompanhamento se realmente foi o que foi sugerido (ENTREVISTADA G).

Grande parte dessa dificuldade se dá, como citado acima, pela falta de conhecimento sobre o orçamento e a execução orçamentária. Há quem questione se a não capacitação sobre essa temática - não especificando apenas a realidade local -, possa ser algo do interesse público, pois o conhecimento se torna uma ferramenta de poder em um espaço de correlação de forças como os conselhos deliberativos.

Outro ponto que chama atenção em uma fala supracitada é novamente a pressão que é colocada no conselheiro para a aprovação em detrimento do não recebimento do recurso financeiro e conseqüente rebatimento na prestação do serviço aos usuários.

Desta forma, percebe-se as dificuldades encontradas pelas conselheiras perpassam a dimensão técnica – da falta de conhecimento técnico sobre as questões orçamentárias -, e adentram o terreno da correlação de forças e da hegemonia existente neste espaço. Pois, mesmo quando não há a compreensão real do orçamento que está se aprovando coletivamente nas plenárias, não há um indicativo real que aponte a superação da dificuldade apontada.

Outra questão levantada foi a respeito das fontes de recurso que são utilizadas pelo CMAS para o exercício de suas funções operativas. Conforme indicado

na LOAS, o órgão gestor deve prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho, bem como o custeio referente à viabilização da participação dos conselhos no exercício de função em espaços fora do município. No entanto, também cabe ao órgão gestor o repasse ao CMAS de ao menos 3% dos recursos do IGD-SUAS²⁹ (recurso federal), que devem ser utilizados para o apoio técnico e operacional aos conselhos de assistência social.

Em relação ao controle sobre o cumprimento do repasse de 3% do IGD-SUAS, as entrevistadas relataram acreditar que são respeitados pela gestão, no entanto não tinham conhecimento sobre valores ou formas de utilização desse recurso.

O conhecimento sobre o orçamento e execução orçamentária é fundamental para o exercício do(a) conselheiro(a) e é papel do CMAS capacitar seus conselheiros, inclusive utilizando o recurso destinado ao fortalecimento deste conselho (03% do IGD-SUAS).

Na Conferência Nacional de Assistência Social realizada em 2009, na oficina sobre Orçamento e Financiamento do SUAS evidenciou-se a importância dessa discussão para o exercício do controle social.

A expositora Gisele enfocou o financiamento como a alma da Política da Assistência Social porque viabiliza a efetivação dos direitos socioassistenciais. (...). Mencionou os elementos e os princípios que compõem o orçamento e asseguram o fundo público: a) decisão política; b) transparência governamental; c) controle social; d) democracia; e) distribuição de renda; f) justiça social. O controle social é realizado no financiamento face à finalidade de aplicação, ou seja, por meio da verificação se os recursos estão sendo aplicados de acordo com a finalidade prevista e conforme as descrições dos planos de assistência social. (CNAS, 2009, p. 175-176).

Na conjuntura atual, de desmonte e ataques às políticas públicas, o entendimento acerca da questão orçamentária e do financiamento se faz cada vez mais importante e necessário. As reduções, os atrasos nos repasses financeiros e os congelamentos de verbas destinadas às políticas públicas é uma realidade que os municípios de todo o país vivenciam. Desta forma, avançar no campo do conhecimento pode possibilitar um maior controle, fiscalização e ter elementos para

²⁹ O Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social – IGDSUAS visa avaliar a qualidade da gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no âmbito dos municípios, DF e estados, bem como a articulação intersetorial. Conforme os resultados alcançados pelos entes a União apoiará financeiramente o aprimoramento da gestão como forma de incentivo (MDS).

exigir que se cumpra a responsabilidade do Estado no orçamento e financiamento das políticas públicas.

Assim, percebe-se que o acompanhamento e a fiscalização do orçamento é um importante elemento no exercício do controle social, que deve ser desempenhado pelo CMAS.

Outra atribuição do CMAS que abordamos em nossa pesquisa diz respeito ao acompanhamento das deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social. As Conferências Municipais são realizadas a cada dois anos e precedidas por pré-conferências descentralizadas que devem abranger todas as regiões do município.

As pré-conferências têm como objetivo debater a política de assistência social e levantar demandas junto a população usuária da política e as entidades que compõem a rede socioassistencial no município. As discussões e levantamento de demandas são levadas para a Conferência Municipal onde o debate é ampliado, e posteriormente levados também a Conferência Estadual e Nacional através dos delegados escolhidos.

As Conferências são eventos de natureza especial e caráter deliberativo. Constituem-se em fóruns democráticos, abertos à participação do conjunto da população, instituições e organismos envolvidos não só na formulação, gestão e controle da Política de Assistência Social nas três esferas federativas, mas também os sujeitos aos quais as ações dessa política se destinam (usuários), tendo em vista o fortalecimento da continuidade do processo de sua implementação (BRASIL, 2010, p. 55).

As Conferências representam o encerramento e a abertura de um ciclo. Se inicia um processo de formulação de propostas de aprimoramento da política, seguido pelo controle sobre as deliberações, a avaliação e (re)formulação para o avanço de um novo ciclo.

Nesse sentido, o acompanhamento das deliberações da Conferência Municipal se mostra de extrema importância visto que é um espaço de participação ampliada (ou deveria ser) e ocorre a escuta da população usuária dos serviços da rede socioassistencial. Ou seja, esta é uma forma de participação dos usuários no processo de elaboração de política voltadas a eles.

No entanto, os apontamentos a este respeito mostram que apesar de existir uma comissão de acompanhamento das deliberações da conferência, esta encontra-se inativa.

Existe uma comissão de acompanhamento das deliberações, mas está inativa. E não era para estar inativa. Porque essa comissão teria que estar provocando (ENTREVISTADA A).

Aí que eu acho que tem uma “falhazinha”, porque as deliberações aprovadas nas conferências não são cobradas para que sejam executadas, não são monitoradas. Não se está acompanhando, se encaminha no relatório tudinho, mas só vai ver na próxima conferência. Mas não é só aqui não, na nacional isso também acontece (ENTREVISTADA B).

Foi criada uma comissão de acompanhamento das deliberações, falamos com a secretária, marcamos uma reunião e fomos item por item e descobrimos que muitas coisas tinham avançado e que estavam superadas já (ENTREVISTADA C).

O ano passado a gente teve a oportunidade de revê-las. Mas ainda não foi visto dessa última (2015), ninguém se debruçou ainda para ver. Vimos as anteriores, que era já uma determinação né (ENTREVISTADA D).

Foi criada uma comissão de acompanhamento, mas nesse momento, com esse calendário de reuniões a comissão não está ativa não (ENTREVISTADA E).

Não conseguimos. A anterior dessa última (a penúltima) a gente teve que fazer uma análise das outras conferências foi a deliberação do CNAS a gente pegar as cinco últimas conferências e ver todas as deliberações, o que é que se repetiam, o que já tinha avançado. Então assim, todos os anos a gente tira para a política as mesmas deliberações e a gente não avança. E não avança porque esbarra em todos os outros problemas do conselho, de a gente não ter tempo de acompanhar e tudo. Mas no geral, na política, a gente não avança. A gente foi tirar o que teria de novo nessa conferência que eu participei, nós fizemos esse levantamento e vimos que sempre se repetiam as mesmas coisas, e pediram coisas novas, mas não tinham coisas novas para discutir, porque estávamos sempre discutindo as mesmas coisas, a gente não tinha avançado. Então acho que a gente não está acompanhando (ENTREVISTADA F).

Tem a comissão de acompanhamento das deliberações que eu fiz parte. A comissão trabalha mais quando chega o período da conferência e das pré-conferências, a gente faz o acompanhamento de todas as deliberações. Vez por outra ainda se faz uma conversa em cima dessas deliberações, mas agora você viu que vai voltar novamente esse acompanhamento (esse ano terá conferência). Nós vemos se as deliberações da conferência anterior foram executadas quando chega o período da próxima conferência (ENTREVISTADA G).

Para que as Conferências sejam de fato um espaço de participação social ampliada é necessário que haja um trabalho de mobilização e divulgação que precede a Conferência. Importante ressaltar que também é imprescindível que se garanta o acesso dos usuários ao local da Conferência, questões operativas como o transporte e a alimentação podem garantir ou limitar o acesso e a participação neste espaço.

Da mesma forma, as deliberações da Conferência devem ser entendidas enquanto norteadoras da implantação da política de assistência, e o não acompanhamento das deliberações da Conferência pode significar apenas o desdobramento burocrático deste espaço.

Por fim, questionamos a respeito da forma como são divulgadas as ações e deliberações do CMAS e se avaliam que seja suficiente ou precisaria mudar. Atualmente as deliberações (em forma de Resoluções) são publicadas no Diário Oficial do Município.

No que se referem às atas das reuniões, o acesso se dá conforme interesse e pedido de acesso na sede do CMAS, mas não são publicadas no Diário Oficial do Município, nem disponibilizadas em meios virtuais. Grande parte das conselheiras avaliam que a forma atual é insuficiente para publicizar o trabalho desenvolvido pelo conselho.

Claro que não são suficientes, principalmente quando a gente pensa em participação popular essas nossas deliberações em diário oficial, quem é que vai ler o diário oficial se não for um funcionário ou alguém que está procurando um negócio? Onde a população vai ler o diário? Não vai! Aquela letra miúda, confuso. Por isso a importância de termos as reuniões descentralizadas, estar divulgando as coisas ali. Existe uma resolução que diz que todas as atas têm que ser publicadas. Todos os conselheiros concordam que deveriam ser publicizadas, mas não é (ENTREVISTADA A).

Através do diário oficial. Não seria suficiente não, mas pelo menos acontece. As atas deveriam ser publicadas no diário oficial também, mas ainda não são, isso está em discussão atualmente no conselho (ENTREVISTADA B).

Desde quando eu entrei que pedimos para a secretaria um site para divulgar mais, e ela deu carta branca, mas nós não temos a disponibilidade de acompanhar e de ir atrás (ENTREVISTADA C).

Poderia ter mais divulgações (ENTREVISTADA D).

Não acho suficiente, mas fico me perguntando como seriam outras formas de divulgação (ENTREVISTADA E).

Não tem muita divulgação não. Só de resoluções no diário oficial. Ainda falta a população estar vendo o que o conselho está fazendo. No site da prefeitura tem um espaço do conselho, mas a gente não tem nada, não se utiliza. As pessoas sabem que o conselho existe, mas não sabem o que estamos fazendo. Só sabem quando vamos fazer alguma coisa dentro da instituição ou do serviço (ENTREVISTADA F).

Pelo diário oficial, as deliberações são publicadas pelo diário oficial. Agora a chamada da reunião também está sendo encaminhada para o diário oficial para ser publicada. Eu vejo que se a gente tivesse um blog que pudesse ser publicado, que falasse mais do conselho, as atribuições do conselho, para que as pessoas saibam realmente o que significa o CMAS, onde ele está inserido. Porque nem todo mundo tem acesso ao diário oficial e você tendo um blog ou uma página no facebook que falasse mais do CMAS, divulgasse mais. Porque as pessoas sempre entram no facebook, chama a atenção, então acho que era para gente ter mais essas informações, para que o público em geral tivesse esse acesso (ENTREVISTADA G).

Tornar públicas as ações e deliberações do Conselho demonstra transparência e permitem maior visibilidade das ações do CMAS. Permite também que as pessoas que não participam como conselheiro tenham acesso às discussões (através das atas) e das deliberações (através das resoluções), tornando esse processo mais transparente e acessível.

Apreende-se que o exercício do controle social além da fiscalização, inclui o conhecimento, a informação, a transparência de suas ações através de uma ampla divulgação e também a argumentação na correlação de forças. Portanto, implicam negociação, pactuação, construção de alianças, acordos, diálogos e a compreensão que este é um espaço de disputa política e de hegemonia.

O exercício do controle social envolve atribuições burocráticas necessárias. No entanto, esta não pode estar em detrimento das dimensões políticas e éticas³⁰ que também devem ser desenvolvidas pelo CMAS.

A falta do desenvolvimento de ações nas dimensão política e ética, aponta para o exercício do controle social meramente técnico, ausente da possibilidade de uma transformação social através da ampliação da participação nos processos decisórios das políticas sociais.

³⁰ Sobre as dimensões políticas e éticas ver a citação CNAS 2013 na página 119.

4.5 A Participação Social no CMAS

A participação da população nos espaços de decisão das políticas públicas, inaugurada legalmente a partir da Constituição Federal de 1988, é também uma das diretrizes da organização da Assistência Social. Essa participação se dá por meio de organizações representativas, na formulação e no controle dos serviços socioassistenciais em todos os níveis de governo (federal, estadual e municipal).

No entanto, Raichelis (2011) aponta que, ao passo em que há a definição de instrumentos democráticos de participação política (como os conselhos), evidenciam-se os limites e contradições dessa democracia representativa. Isso se dá pelo crescimento de organizações não-governamentais e de entidades filantrópicas que participam ativamente da implementação das políticas públicas com subsídios governamentais no contexto da ascensão neoliberal.

O controle social com a participação popular é uma das características do Estado Democrático de Direito, no qual a população, mesmo após a escolha de seus representantes pelo voto, possui o objetivo de acompanhar, contribuir e fiscalizar a ação do agente público, visando à maior efetividade dos direitos fundamentais (NOB SUAS COMENTADA, 2011, p.89).

No âmbito do CMAS a participação social e o controle devem estar intimamente ligado. No entanto, assim como o exercício do controle social, a participação social – ou a sua ampliação – é um grande desafio no âmbito dos Conselhos de direito.

Durante as entrevistas, as conselheiras foram questionadas sobre “o que compreendem por participação social”. Algumas entrevistadas demonstraram ter a visão em um sentido mais amplo - ultrapassando os “limites” do conselho, vinculando a um âmbito mais político - e com maior envolvimento da população que é atendida pela política de assistência social.

A participação social é muito mais abrangente. Por isso a importância dos nossos fóruns, por isso a importância de criar outros vínculos, que as pessoas as vezes só pensam no controle, né? As audiências públicas...todos esses espaços que tem e a gente não fortalece. E aí, se a gente tivesse essa participação mais arrumada, com mais ideias, a gente ia chegar dentro do controle, nas representações, muito mais fortificado (ENTREVISTADA A).

A participação social não é só nos órgãos, nos conselhos, mas é no próprio Estado, no governo, na prefeitura, independentemente de ser do conselho. A gente está numa luta constante (ENTREVISTADA B).

Estar em um espaço de construção, no sentido de construir, de colaborar construindo a política pública, as decisões referentes àquele espaço social (ENTREVISTADA E).

Seria a participação mesmo da população dentro das políticas, entender o que está sendo feito, como está sendo feito e entender o que são as políticas (ENTREVISTADA F).

Eu vejo a participação social, como que haja participação das pessoas que dela precisam, no caso, dos usuários que precisam dessa política e também das instituições que estejam inseridas no meio dessa política, desses direitos. (ENTREVISTADA G).

No entanto, outras atrelaram suas respostas as experiências vivenciadas no CMAS.

Acho que a participação popular se dá muito no grito, e eu acho que não é através do grito e sim através de diálogo, dos debates. A gente buscar fundamentar, argumentar, mostrar o que é necessário para o que o outro precisa, a gente dar voz aqueles que precisam da assistência – e de qualquer política (ENTREVISTADA C).

Seria importante se eles (usuários e trabalhadores do SUAS) viessem. Por exemplo, hoje a gente tem uma experiência dentro do conselho. Então é importante eles estarem presentes, agora a gente espera que esse novo momento que eles estão descobrindo as mudanças, que eles realmente colaborem da forma como devem colaborar, não como eles chegaram. Eles chegaram assim, com uma sede grande, mas parece que a pessoa que era mais armada já está começando “eu preciso conhecer, eu preciso saber...as coisas não eram como eu estava pensando” (ENTREVISTADA D).

Percebe-se que a ampliação da participação social no conselho pode levar a um aumento no tensionamento através de segmentos que façam o contraponto nos debates, como exposto na última citação. Dessa maneira, percebe-se que quando há um maior número de pessoas com diferentes opiniões e interesses, levantando discussões e questionamentos, isso pode ocasionar uma alteração na correlação de forças e da hegemonia local a depender do contexto histórico e político dos atores sociais envolvidos.

A participação social nos conselhos de direitos é um dos meios de exercer o controle social. No SUAS, a participação ocorre também pela criação de comissões locais, fóruns, mesas, comissões, entre outros mecanismos de manifestação das

reivindicações e opiniões dos usuários. Estes espaços, assim o CMAS, devem ser fomentados na ampliação e na participação (NOB SUAS COMENTADA, 2011).

Uma forma de estimular a participação popular nas discussões do CMAS é a realização de reuniões descentralizadas, seja em associações de bairros, prédios do serviço público ou entidades. O objetivo é estar mais próximo da população usuária.

Entretanto, vale ressaltar que a simples mudança do local de reunião não significa a efetiva participação de usuários, de trabalhadores do SUAS ou das entidades neste espaço. Para que, de fato, haja a participação social alguns cuidados devem ser tomados, como, por exemplo, a linguagem utilizada (evitar a fala técnica) na reunião, o formato da reunião (que propicie uma maior participação), a abertura para a escuta, a escolha do horário, etc. Pensar a participação social é pensar também a acessibilidade de todos que buscam participar deste espaço.

Neste sentido, questionamos sobre quantas reuniões descentralizadas as conselheiras participaram – ao longo de todos os seus mandatos - no CMAS. Nenhuma delas havia participado de reuniões descentralizadas, sendo somente apontadas as pré-conferências como ação descentralizada.

Infelizmente não fazemos, e era muito importante fazer, porque você colheria muita coisa. Mas você sabe que eu ir no local que os usuários estão eu vou me incomodar com muita coisa, vai me dar muito trabalho depois, além do trabalho físico, vai dar trabalho mental desse lugar que eu estou, da obrigação de ir atrás, de se mexer. Você ter que sair daquela caixinha mental. Vou ter que ler, vou ser cobrada de algumas coisas que vou ter que dar resposta depois (ENTREVISTADA A).

Não fizemos nenhuma descentralizada. Tinha proposta no nosso plano de ação, mas não fizemos. O ideal seria fazer dentro das entidades, porque o conselheiro iria conhecer, mas muitos têm a dificuldade porque estão acostumados de ser aqui (casa dos conselhos), aí tem a questão de transporte, os representantes do governo não têm dificuldade porque levam eles para onde precisa, mas a sociedade civil tem (ENTREVISTADA C).

Eu acho importantíssima as descentralizadas, temos que planejar isso para o próximo ano, pelo menos uma em cada uma das zonas administrativas. Até porque só assim a gente pode fomentar melhor a participação (ENTREVISTADA E).

A realização de reuniões descentralizadas é uma das formas que pode facilitar o acesso de pessoas a este espaço, no entanto, essa não é a única forma. Buscamos

saber se o CMAS tem construído outras ações de incentivo à participação social neste espaço de controle social.

Algumas conselheiras apontaram que não houve ações de incentivo a participação social no tempo em que participam do CMAS. Outras, destacaram uma conquista recente que representa um avanço no quesito da participação, que é a garantia de vaga no CMAS para representante dos usuários do SUAS na última eleição da sociedade civil, que ocorreu em junho de 2016. De acordo com o regimento interno atual, não há a garantia de vaga para a representação de usuários, apesar das orientações do CNAS. No entanto, uma articulação interna na elaboração do edital possibilitou que houvesse a garantia de representações de usuários.

A única ação que a gente teve foi de preparar o momento da eleição, quando fomos ver no regimento que não tinha o segmento do usuário, a única conquista foi a articulação para colocar no regimento interno a vaga de cada um (da sociedade civil). Não existia uma proporcionalidade, existia sim um acordo com as entidades. Então essa articulação das vagas com os conselheiros foi uma conquista. A garantia nesse espaço para os usuários e trabalhadores (ENTREVISTADA A).

O que a gente ainda consegue são as formiguinhas, tentamos trazer os usuários. E antes não tinha nem isso. Pouquíssimas vezes algum usuário veio fazer alguma denúncia, e a gente tentou que ele assistisse a reunião, mas essa coisa de trazer o usuário não. Foi uma briga agora quando a gente estava fazendo o processo de eleição, foi uma briga para conseguir colocar esse pessoal aqui (usuários e trabalhadores da assistência), mas foi um grande passo, temos agora que ir sempre nessa direção. E a gente ainda não tem esse trabalho de incentivo ainda não (ENTREVISTADA F).

Sempre há por parte de alguns conselheiros (o incentivo a participação dos usuários) e o CMAS sempre esteve aberto para os usuários. A nossa preocupação, dentro da criação da lei que rege o conselho não pontua a participação do usuário como conselheiro, o nosso regimento interno fala muito discretamente, mas hoje nós temos representantes de usuários, foi um avanço e foi interesse dos conselheiros em buscar esses usuários. Porque infelizmente os usuários não sabem do poder deles, eles não conhecem. Aí eu acho que fazer reuniões ampliadas dentro dos espaços da execução da política talvez venha clarear aos usuários e mostrar a importância deles. Olha você não queira saber a dificuldade em trazer usuários para cá, foi muito difícil. Já na eleição passada não houve, ninguém procurou, não houve demanda, por isso que não teve (ENTREVISTADA C).

Apesar do avanço em garantir a representação de usuários como conselheiros, ainda é necessário que se faça uma reflexão sobre participação dos

usuários nas reuniões do CMAS. Percebe-se que, mesmo sem haver um trabalho de mobilização e informação sobre este espaço de controle social, espera-se que os usuários tenham a compreensão deste espaço da mesma forma como tem os representantes de entidades ou governamentais.

Foi uma luta, porque os usuários, que são da classe menos favorecida, muitas vezes não tem dinheiro para o transporte. Eu já consegui trazer, convidar os usuários, mas disseram que não gostaram não, porque eles querem uma coisa que atenda de imediato, e como isso não acontece, porque essa política é uma luta muito grande, e eles não entendem isso. Eles querem vir aqui para resolver o problema logo de imediato. (...). Aqui a dificuldade de participar é que muitas associações de bairro ficam muito distantes e também não tem condições de vir e quando vem não entendem a conversa. Eles querem assistencialismo, querem que o governo pague a casa, o próprio usuário ainda não entendeu isso (ENTREVISTADA B).

Ressalta-se que, mais importante do que a garantia de vaga para os usuários participarem como conselheiros, é a possibilitar a sua efetiva participação nesse espaço. Apesar de apontar-se a presença da representação do usuário como um avanço, percebe-se em algumas falas a culpabilização pelo desinteresse em ocuparem esse espaço anteriormente por não terem suas demandas atendidas de forma imediata. Entretanto, se a avaliação dos conselheiros é de que a ampliação da participação e a inclusão dos usuários é fundamental para o avanço do controle social, precisa internalizar-se que as condições necessárias para a participação desse usuário têm que ser criadas pelo CMAS.

Durante o período de participação como observadora nas reuniões do CMAS, poucas vezes estiveram presentes usuários que foram convidados por conselheiros. Contudo, percebe-se que a participação foi meramente figurativa. A reunião possui um formato pouco participativo, há a utilização de linguagem técnica, termos e siglas comuns somente aos trabalhadores do SUAS, porém desconhecidos pelos usuários, o que acaba sendo um dificultador na participação efetiva.

Nas entrevistas realizadas, percebemos que as conselheiras têm o conhecimento teórico sobre o que é o controle social, a participação social, e, em momentos das entrevistas, ressaltaram a importância de fomentar a participação dos usuários. Porém, ainda não há a prática que amplie a participação social neste espaço. Podemos perceber que algumas das entrevistadas conseguem fazer uma

análise crítica sobre a questão em debate, enquanto outras ainda não conseguiram compreender que este espaço deve se adaptar as necessidades dos usuários:

Essa ampliação da participação tira a gente do comodismo. Claro que a gente tem medo disso enquanto conselheiro porque abre, as pessoas vão começar a falar também desse canto, elas começam a apontar. É muito mais fácil eu manter meu conhecimento, em grupo, do que abrir mais, porque eu também vou ser criticada. Porque algumas coisas você vai ter que dar resposta e ser vigiada (ENTREVISTADA A).

É importante demais, porque a necessidade dele quem sabe é ele (usuário). Nós estamos aqui no teórico, mas a realidade é ele que sabe (ENTREVISTADA B).

Eu acho importante a participação, mas eu sei que vai dar trabalho, porque eles precisam ser capacitados (ENTREVISTADA C).

Foi uma batalha de poucas pessoas para conseguir colocar esses novos conselheiros, porque é de fundamental importância e eu acho que precisamos ter mais. Precisamos de pessoas comprometidas com a política e não só ocupando aquela vaga que tem que ter (ENTREVISTADA F).

Eu vejo que é aberto a participar, então se as pessoas, os trabalhadores do SUAS não tem essa questão dessa participação, na verdade ele já tem um representante lá, acredito que esse representante deve levar alguma informação. Até mesmo porque agora tem o Fórum dos trabalhadores do SUAS, então está tendo mais esse avanço nas informações e até mesmo as informações sobre o conselho. E como é uma parte aberta, então qualquer pessoa pode participar, mas você vê que participa só mais os conselheiros. Mesmo quando a gente vê algum usuário participando, a gente vai estar vendo, escutando as propostas, porque ele tem poder de voz, mas se todas as pessoas forem participar e fosse votar, a gente não ia conseguir sair nunca da reunião. Eles iriam ter várias opiniões sobre a questão desse recurso, então realmente se fosse aberto para voz e voto não ia conseguir concluir (ENTREVISTADA G).

É de extrema importância que haja a percepção de que o CMAS é que precisa se adaptar às necessidades dos usuários, e não o contrário. Assim como também há a necessidade e importância de inserir a temática na pauta dos debates em todos os níveis, conforme já foi apontado na VII Conferência Nacional de Assistência Social, que ocorreu em 2009, e teve como o tema principal: “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”.

Na fase que precede a Conferência foi realizada uma pesquisa a nível nacional sobre o exercício do controle social e a participação popular no âmbito dos municípios nos espaços dos Conselhos. A sistematização dos resultados apontou as dificuldades que segue abaixo.

O relatório vai mostrando as enormes dificuldades que os usuários têm para participar, como a distância dos locais onde ocorrem as reuniões, os horários e dias em que os encontros são realizados, a complexidade das programações e a inviabilidade de seu deslocamento (...). Outro ponto que aparece em vários relatórios é a questão da escolaridade, o descompasso entre a escolaridade dos usuários e a linguagem técnica utilizada nos espaços de participação. O desconhecimento da política, dos programas, dos benefícios e dos direitos também ainda é observável nos relatórios acerca da participação dos usuários (Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social, 2009, p.59).

A compreensão e sensibilidade em perceber que, se o usuário não está participando ou não se sente à vontade naquele espaço, pode ser meramente por não entender o que está sendo falado. Neste sentido, não pode haver uma culpabilização dos usuários pela não participação ou falta de interesse, se antes não houver um trabalho de preparação e um formato de reunião que leve de fato informação e compreensão sobre o que está sendo discutido, para que ele tenha a possibilidade de opinar e propor suas demandas.

O debate em torno da não participação ou da pouca participação social nos espaços de controle social, demonstra também uma relação com o histórico legado de tutela aos usuários desta política, conforme vimos no capítulo 2 deste estudo.

De acordo com a análise feita por Sposati (2011) percebe-se que atualmente a assistência social avançou no sentido de propor em sua política uma prática mais democrática, incentivando a participação social nos espaços de controle social. No entanto, ainda hoje, percebe-se a dificuldade na efetiva participação da população usuária desta política com sua voz e demandas. Os espaços de decisão da política de assistência social são compostos, não mais pelas elites, como vimos no capítulo que aborda a trajetória da assistência social no Brasil, mas muitas vezes por técnicos que, da mesma forma como outrora, não concedem a voz aos usuários.

A democracia representativa não dialoga com os usuários da política de assistência social, representando setores governamentais, entidades que não buscam

incluir as demandas da população usuária e defendendo interesses próprios de seus segmentos.

Criar mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos enquanto sujeitos não mais sub-representados é um grande desafio da política de assistência social em todos os níveis. Observa-se que as estruturas dos conselhos foram criadas, secundarizando a participação popular nessa construção, e que muitos traços apontados na trajetória histórica desta política – como o clientelismo, primeiro-damismo, política patrimonialista e assistencialista, etc. -, ainda são apontados na atualidade.

Ainda nesse campo da sociedade civil, dos Conselhos, observa-se uma organização popular fragilizada e uma cultura de não participação, que nasce ou que se explica no bojo de uma cultura política mais ampla, que aparece referenciada nos relatórios como cultura normal, mas acaba sendo uma cultura nacional. Ela tem destaque em uma cultura política patrimonialista, clientelista, primeiro damista, assistencialista, ou seja, em uma cultura antidireito (Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social, 2009, p.59 e 60).

Enquanto os Conselhos de Assistência Social não se atentarem para essas mudanças que podem viabilizar uma participação efetiva dos conselheiros usuários, este será somente um espaço de participação social figurativo para o segmento dos usuários.

O espaço do CMAS é permeado por lutas de interesses e correlações de forças entre o Estado e a Sociedade Civil.

A compreensão sobre este espaço de controle social, requer pensar a participação social e o exercício do controle social relacionado com a trajetória da política de assistência social, assim como, compreender suas representações – o Estado e a sociedade civil.

Conforme vimos anteriormente neste estudo, o Estado atua como operador político do capital monopolista, e que, de acordo com Netto (2011a), procura administrar as expressões da “questão social” através da política social de forma a atender às demandas da ordem monopólica e incorporar o atendimento às demandas sociais.

A sociedade civil não se apresenta como um campo homogêneo. Conforme apontamos anteriormente, a partir da década de 1990, os direcionamentos

neoliberais, amplia as ações de parceria entre Estado e sociedade civil organizada, repassando recursos públicos para que entidades e instituições operacionalizassem ações de políticas sociais de responsabilidade do Estado. No espaço dos conselhos, essas entidades muitas vezes representam interesses próprios, não incluindo as demandas dos usuários nas disputas e debates.

Por outro lado, a sociedade civil representada nos conselhos também pode ser composta por trabalhadores do SUAS e usuários da política de assistência social, os quais possuem demandas, questionamentos e inquietações que divergem com os demais segmentos.

A reflexão sobre qual participação está se construindo e sendo fomentando neste espaço, composto pelos atores sociais acima mencionados é fundamental para o avanço dos debates sobre a participação social e das práticas democráticas nos Conselhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente dissertação discutiu e avaliou o exercício do controle social no âmbito do SUAS, no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social, na cidade de Natal. Buscamos especificamente investigar e analisar a aplicação político-social do exercício do controle social e da participação social no espaço do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN. Buscamos também identificar se a concepção de controle social e da participação social prevista em legislação (LOAS/PNAS/SUAS/NOB-SUAS/NOB-RH-SUAS e Resoluções CNAS/CMAS) está compreendida por seus conselheiros e concretizada nas práticas do CMAS. Por fim, investigamos se as estratégias e práticas desenvolvidas pelo CMAS vêm contribuindo para ampliar a participação social.

Para alcançar os objetivos propostos foi necessário compreender o controle social e a participação social na política de assistência social na amplitude de elementos dos contextos econômico e político em que estão inseridos.

Dessa forma, buscou-se em um primeiro momento discorrer sobre o processo de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, que nos permitiu compreender a formação social e econômica que, desde o período colonial, colocava o Brasil economicamente dependente ao capital internacional. A formação do Estado e da burguesia brasileira nos permite compreender relações políticas e sociais da conjuntura atual. Procurou-se demonstrar, nesse primeiro momento, os direcionamentos ideopolíticos que acompanham o desenvolvimento do capitalismo no Brasil.

A fase monopolista do capital e a sua relação com as políticas sociais foi abordada em seguida. A emergência das políticas sociais no Brasil guarda relações com elementos da política e economia em âmbito internacional. As políticas sociais no contexto monopolista do capital assumem papéis que vão além da ideia de garantia de direitos no plano coletivo.

Nesse sentido, buscou-se apresentar através de autores como Netto, Boschetti, Behring, etc., as funções que o Estado exerce através das políticas sociais, como: de manutenção da força de trabalho; do consenso e da coerção. Entendemos que a compreensão desses elementos é fundamental para compreender a política de assistência social no Brasil.

Através de uma explanação sobre a assistência social no Brasil foi possível identificar elementos que, desde sua gênese, - apesar dos avanços ocorridos - ainda acompanham esta política, traços como o primeiro-damismo, a tutela, o paternalismo e o repasse de responsabilidades do Estado para a sociedade civil – através das entidades.

A assistência social, a partir da Constituição Federal de 1988, inserida no bojo da Seguridade Social brasileira, avança no âmbito da legislação, que a partir da década de 1990 sanciona importantes leis como a LOAS, PNAS, NOB-SUAS, NOB SUAS-RH, que normatizam as ações no âmbito da política de assistência social, dando um salto organizativo à esta política.

Um avanço importante destacado na pesquisa (capítulo 2, item 3) foi a introdução da participação da população nas formulações e fiscalização das políticas de direito. Na PNAS, a participação social e o controle social estão dispostos como uma diretriz desta política. O espaço de participação social focado nesta pesquisa foi o Conselho Municipal de Assistência Social.

Os conselhos de direito começam a ser implementados no Brasil a partir da década de 1990. No entanto, neste período, o contexto político-econômico brasileiro apontava para a perspectiva do regime neoliberal. Ao passo que houve o avanço no campo legislativo, no âmbito político-econômico apontou-se para a redução de gastos com as políticas sociais. Nesse contexto, a sociedade civil é chamada pelo Estado a atuar como executora das políticas públicas - que seria de responsabilidade do Estado conforme a Constituição Federal de 1988.

Para Sposati (2011), historicamente a assistência social foi marcada pelas ausências do compromisso do Estado e da regulação pública, e também pelas parcerias entre agentes públicos e privados na execução de suas ações.

Na pesquisa realizada percebeu-se que a trajetória histórica da política de assistência social do município de Natal-RN também é marcada pela relação entre o governo municipal e entidades que executam programas e projetos na área socioassistencial.

Contatou-se nas entrevistas realizadas junto às conselheiras que, essa relação entre o governo e a sociedade civil (na figura das entidades) tem um rebatimento direto no exercício do controle social no espaço do CMAS. Uma vez que as entidades que representam a sociedade civil no CMAS possuem convênio

financeiro com a prefeitura, sua autonomia nesse espaço fica fragilizada frente a um processo decisório.

Raichelis (2011) assinala que a falta de autonomia efetiva da sociedade civil frente aos processos políticos e de decisão estatal é uma particularidade da formação social brasileira.

A imposição, por parte do Estado e dos setores dirigentes das classes dominantes, de limites muito precisos à participação popular – o controle das organizações operárias, o enquadramento dos trabalhadores à rígida disciplina da fábrica, a vigência de mecanismos de cooptação das “lideranças” sindicais, o aviltamento dos salários etc. – acaba por circunscrever o tipo de inserção subordinada das massas populares nos processos de decisão das políticas econômicas e sociais do País (RAICHELIS, 1988:49 apud RAICHELIS, 2011, p.71).

A relação entre o Estado e a Sociedade Civil, abordada no capítulo 2, deve ser entendida na dinâmica da realidade e das conjunturas. Na década de 1980, a sociedade civil - através da organização de movimentos sociais – se mostrava contrária ao governo ditatorial e buscava no campo das lutas sociais a redemocratização política no Brasil. Neste sentido, Bravo e Correia (2012), Coutinho (2006), e Amaral (2010), destacam que, no contexto de redemocratização, criou-se uma pseudodicotomia entre Estado e Sociedade Civil, o que gerou uma leitura problemática desta última. A Sociedade Civil deve ser entendida como um campo de composição heterogênea, e não como sinônimo de tudo que contrapõe ao Estado.

Dessa forma, compreendendo o Estado, a Sociedade Civil (em sua heterogeneidade), realizando a aproximação com a realidade de Natal e da política de assistência social no município, foi possível aprofundar a análise para o exercício do controle social e a participação social no espaço do CMAS de Natal, conforme traçamos como objetivo.

Através das análises das entrevistas realizadas foi possível compreender as fragilidades, os limites e os desafios no exercício do controle social e na participação social dentro deste espaço. As dificuldades apontadas vão desde o limite institucional até os limites políticos.

A primeira dificuldade identificada pelas conselheiras diz respeito sobre as formas de indicação para compor o CMAS. Foram feitos importantes apontamentos pelas entrevistadas relatando dificuldades quanto a essa questão. As dificuldades

concernem principalmente a fatores como: indicações políticas; a falta de afinidade do(a) conselheiro(a) indicado(a) com a área da política de assistência social; e a relação entre as entidades que participam do Conselho e possuem convênio com a Prefeitura.

Desta forma, podemos ver que muitas limitações neste espaço de controle social se iniciam já na escolha do representante para compor o CMAS. As limitações supracitadas podem afetar de forma direta nas decisões tomadas neste espaço que deveria ser de participação democrática. A correlação de forças - muitas vezes veladas - podem interferir na exposição de opiniões e nas deliberações.

A falta de autonomia tanto da sociedade civil, quanto de pessoas indicadas pelo governo que exercem cargo de confiança, demonstra a subordinação do controle social conforme posto na legislação (do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado) ao controle social de quem detém a hegemonia – conforme apontamos no capítulo 2, item 2.

Sobre as dificuldades que as conselheiras identificam no exercício de sua função, foram elencados como obstáculos: A falta de tempo para se dedicar às atividades pertinentes ao CMAS, uma vez que enfrentam dificuldade na liberação de seu local de trabalho (por parte da chefia e/ou por grande demanda de trabalho sob sua responsabilidade); a falta de conhecimento sobre a política de assistência social e sobre sua função; as indicações políticas para compor o conselho; a falta de participação na gestão da política no âmbito municipal; e (novamente) a dependência da sociedade civil à gestão municipal pelos convênios.

Com relação a gestão da política de assistência social do município, foi apontado pelas conselheiras que, deu-se um salto qualitativo no trabalho desenvolvido, no entanto também se reconhece que ainda há muito o que avançar na política de assistência social no âmbito do município.

A forma de gestão e as dificuldades que a política de assistência social enfrenta no município muitas vezes rebate também no trabalho dentro do conselho no exercício do controle social e na participação das conselheiras neste espaço. Foram apontadas como dificuldades no âmbito das questões como: a financeira – tanto do financiamento municipal, quanto do repasse de recursos dos governos estadual e federal; a falta de valorização do trabalho profissional e a falta de capacitação para os

profissionais; e interesses políticos – a centralização do poder nas mãos de famílias “tradicionais” na política do estado.

Os apontamentos supracitados e trabalhados na análise da pesquisa demonstram que a dinâmica em que o CMAS se insere no contexto político local é direcionada também por interesses políticos e econômicos em âmbitos mais abrangentes.

Conforme as falas das entrevistadas, pudemos perceber que as dificuldades no exercício dos conselheiros(as) são grandes e abrangem tanto questões técnicas como a falta de conhecimento dos conselheiros, dificuldades de falta de recursos humanos, falta de tempo para se dedicar ao CMAS, mas também se esbarram em muitas questões políticas, como as formas de indicação dos conselheiros, indicações políticas, dificuldades com a gestão, correlação de forças, etc.

Diante das dificuldades elencadas pelas entrevistas foi avaliado por elas que o CMAS não consegue cumprir na sua totalidade com o que determina as legislações (LOAS, PNAS, NOB-SUAS, NOB-SUASRH, Resoluções CNAS e CMAS), e que ainda há muita fragilidade neste espaço. No entanto, ressaltam que há um grande esforço por parte do CMAS que busca avançar no controle social desta política.

É evidente que o controle social exercido no CMAS não depende meramente da vontade individual de seus conselheiros, e sim, compreendemos que eles fazem parte de um espaço político de correlação de forças, onde por vezes há a possibilidade de conquistas por parte da sociedade civil, outras, por parte do governo.

Quando abordamos nas entrevistas, o que seria necessário fazer para que o CMAS alcance o que está preconizado nas legislações vigentes, foram apontados como caminho: a ampliação da participação no CMAS, principalmente dos usuários; capacitações para os(as) conselheiros(as); e possibilidade de tempo maior para se dedicar as atividades do CMAS.

Analisando os dados coletados nas entrevistas, percebemos que as conselheiras possuem um bom nível de conhecimento teórico de suas funções, responsabilidades, do que significa o controle social e a participação social. As conselheiras conseguem apontar, algumas de forma crítica, problemas não somente técnicos, mas também políticos que cercam o trabalho desenvolvido neste espaço.

No entanto, quando as conselheiras referem que não conseguem realizar o acompanhamento da política municipal de assistência social, não compreendem a

questão orçamentária, não realizam o acompanhamento das deliberações das conferências municipais de assistência social, e também não participam da construção do Plano Municipal de Assistência Social, percebemos que a diretriz da PNAS que aponta a participação social através do controle social, no CMAS é secundarizada em detrimento de questões burocráticas institucionais.

Diante disso, percebe-se que muitas das dificuldades apontadas por Bravo e Correia (2012); Almeida e Tatajiba (2012); e nos Anais da IX Conferência Nacional de Assistência Social (2009) na introdução deste trabalho, foram elencadas também nas entrevistas desta pesquisa. Demonstra-se assim que, não se tratam de contextos isolados, mas sim, que precisam ser analisados dentro de uma amplitude de elementos políticos, históricos e sociais que perpassam as fronteiras potiguares.

Diante das questões que referem às dificuldades políticas, percebemos que o CMAS de Natal, hoje, representa um aparelho de reprodução e legitimação das decisões e demandas do Estado, pautado em uma ilusória ideia de paridade e autonomia dos atores sociais que compõem este espaço.

Os Conselhos, sejam eles no âmbito municipal, estadual ou nacional, são espaços políticos e precisam ser entendidos como tal. Espaços permeados pela disputa de poder, hegemonia e correlação de forças, embora muitas vezes isso apareça de forma velada – na dinâmica do conselho e nas entrevistas.

Entendemos que as instâncias de controle social devem ser ocupadas pelos trabalhadores compromissados na defesa dos direitos da população usuária desta política, e principalmente, devem ser um espaço ocupado pelos próprios usuários, com sua voz e demandas. Entendemos também a necessidade em efetivar o controle social nas três dimensões que o CNAS propõe - a técnica, a política e a ética – buscando superar o exercício da questão técnica em detrimento das outras duas dimensões.

Com isso, espera-se contribuir com a reflexão sobre os desafios da efetivação do controle social, na perspectiva de fortalecer o protagonismo da sociedade na gestão da política de assistência social através do efetivo exercício do controle social.

Referências Bibliográficas

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. **Os Atuais Processos de Avaliação da Política de Assistência Social no Brasil**. 2007. 270f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social). Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Rio de Janeiro. 2007.

ALVES, Gláucia Lelis. **Controle Social**. O fetiche da democratização da vida social. In: MONTAÑO, C.; BASTOS, R. L. (Orgs.) *Conhecimento e Sociedade: ensaios marxistas*. – 1ª ed. – São Paulo: Outras Expressões, 2013.

AMARAL, Ângela Santana do. **A Categoria Sociedade Civil na Tradição Liberal e Marxista**. In: MOTA, Ana Elisabete (Org.). *O mito da assistência social: ensaios sobre Estado, política e sociedade* – 4. Ed – São Paulo: Cortez, 2010.

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os Conselhos Gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. In: *Revista Serviço Social e Sociedade*. Nº 109. São Paulo: Cortez, 2012.

AVELINO, Daniel Pitangueira de. **Democracia em Conselhos: análises do processo decisório em conselhos nacionais**. 2012. Tese (Doutorado em Política Social). Universidade de Brasília (UnB), Brasília. 2012.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Expressões políticas da crise e as novas configurações do Estado e da sociedade civil**. In: CFESS/ABEPPS, *Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais*. Brasília, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. BEHRING. **Política Social: fundamentos e história**. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2014. (Biblioteca básica do Serviço Social; v.2).

BOSCHETTI, Ivanete. **Assistência social e trabalho no capitalismo** – São Paulo: Cortez, 2016.

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

_____, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 237 de 14 de dezembro de 2006**. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Brasília, 2006.

_____, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 24 de 16 de fevereiro de 2006**. Regulamenta entendimento acerca de representantes de usuários e de organizações de usuários da Assistência Social. Brasília, 2006b.

_____, Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 33 de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. Brasília, 2012.

_____, Conselho Nacional de Assistência Social. **Perguntas e Respostas sobre o Funcionamento e Estrutura dos Conselhos de Assistência Social.** Brasília, 2013.

_____. **Decreto Presidencial nº 5.074.** Brasília – DF, 2004a.

_____. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselheiros da Área de Assistência Social** / Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, 4ª Secretaria de Controle Externo, 2007.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).** Brasília: MDS, 2005.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: MDS, 2009.

_____, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Capacitação para o controle social nos municípios: SUAS e Bolsa Família.** Brasília, 2010.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP).** Volume II. Brasília, DF – 2011a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Perguntas e Respostas: Centro de Referência Especializado de Assistência Social.** Brasília, DF – 2011b.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Censo SUAS 2015: Análise dos componentes sistêmicos da Política Nacional de Assistência Social.** Brasília – DF:MDS, Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2016.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Orientações Técnicas da Vigilância Socioassistencial.** Brasília – DF, s/d.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social,** Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. [S.l: s.n]. 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Agrário. **Relatório de Programas e Ações do MDSA, Município de Natal-RN**. Disponível em: <aplicacoes.mds.gov.br>. Acesso em 23/05/2017. 2017

BRAVO, Maria Inês Souza. **O trabalho do assistente social nas instâncias públicas de controle democrático**. In: CFESS/ABEPPS, Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, 2009.

_____, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. **Desafios do controle social na atualidade**. In: Revista Serviço Social e Sociedade. Nº 109. São Paulo: Cortez, 2012.

CALVI, Kéttini Upp. **O controle social nos conselhos de políticas e de direitos**. In: Emancipação, Ponta Grossa, 8(1): 9-20. Disponível em <<http://www.uepg.br/emancipacao>>. Ponta Grossa, 2008.

CONFERÊNCIA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, VII, 2009, Brasília. **Anais da VII Conferência Nacional de Assistência Social: Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)**. Brasília, 2009.

CORREIA, Maria Valéria C. Controle Social. **Dicionário da educação profissional em saúde**. Fundação Oswaldo Cruz. 2009, p. 66-73. Disponível em: http://s3images.coroflot.com/user_files/individual_files/292402_od8MVfq54BuB2b_D0jOxUTDYm.pdf. Acesso em: 20 de dez. de 2014.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Intervenções: o marxismo na batalha das ideias**. São Paulo: Cortez, 2006.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência social na sociedade brasileira: uma equação possível?** – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2010.

FERREIRA, Stela da Silva. **NOB-RH Anotada e Comentada** – Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica** – 4. ed. – São Paulo: Cortez, 2011. – (Coleção questões da nossa época; v. 32)

IAMAMOTO, M. V.; CARVALHO, R. de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41ª ed. São Paulo: Cortez, 2014.

IBGE, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Dados Censo 2010**. Disponível em: <http://censo2010.ibge.gov.br/resultados.html>. Acesso em: 19/05/2017

MARANHÃO, Cezar Henrique. **Burguesia e contrarrevolução no Brasil: a sociologia brasileira e as raízes autoritárias e antidemocráticas da classe dominante**.

In: MONTAÑO, C.; BASTOS, R. L. (Orgs.) **Conhecimento e Sociedade: ensaios marxistas**. – 1ª ed. – São Paulo: Outras Expressões, 2013.

MAZZEO, Antonio Carlos. 1950 – **Estado e burguesia no Brasil: origens da autocracia burguesa**. – 3. ed. – São Paulo: Boitempo, 2015.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MONTAÑO, Carlos; DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, Classe e Movimento social**. – 3. ed. – São Paulo: Cortez, 2011. (Biblioteca básica de serviço social; v.5)

NETTO, José Paulo, 1947-. **Capitalismo monopolista e serviço social**. - 8.ed. – São Paulo: Cortez, 2011a.

NETTO, José Paulo, 1947 –. **Ditadura e serviço social: uma análise do serviço social no Brasil pós-64** – 16. ed. – São Paulo: Cortez, 2011b.

OLIVEIRA, Carlindo Rodrigues de; OLIVEIRA, Regina Coeli de. **Direitos sociais na constituição cidadã: um balanço de 21 anos**. In: Revista Serviço Social e Sociedade nº 105. São Paulo. Cortez: 2011.

OLIVEIRA, Íris Maria de. **Assistência Social pós-LOAS em Natal: a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso**. São Paulo. 2005. Tese (Doutorado em Serviço Social). Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), São Paulo. 2005.

PASTORINI, Alejandra. **Questão social no capitalismo contemporâneo**. Particularidades das políticas sociais na América Latina. In: MONTAÑO, C.; BASTOS, R. L. (Orgs.) **Conhecimento e Sociedade: ensaios marxistas**. – 1ª ed. – São Paulo: Outras Expressões, 2013.

PEREIRA, D.C; DAL PRÁ, K.R. **Controle Social e Assistência Social: aspectos da realidade dos conselhos municipais do Estado de Santa Catarina**. In: Sociedade em Debate, Pelotas, 18(2): 93-105, jul.-dez./2012. 2012

RAICHELIS, Raquel. **Esfera Pública e Conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática** – 6. ed. – São Paulo, Cortez, 2011.

RIO GRANDE DO NORTE. Natal. Prefeitura Municipal de Natal. **Lei nº 4.657 de 26 de julho de 1995**. Natal: [s.l.], 1995

RIO GRANDE DO NORTE. Natal. Prefeitura Municipal de Natal. **Decreto nº 11.133, de 22 de novembro de 2016**. Natal: [s.l.], 2016.

ROCHA, Flávia Rebecca Fernandes. **A unidade contraditória da assistência social e da previdência social: uma análise política da execução orçamentária no governo Lula**. – Fortaleza: EdUECE, 2016.

ROSSO, Sadi Dal. **Mais trabalho!** A intensificação do labor na sociedade contemporânea. - São Paulo: Boitempo, 2008.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da. **Depois das Fronteiras: a formação dos espaços de pobreza na periferia Norte de Natal – RN.** Natal. 2003. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo). Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN), Natal. 2003.

SILVA, José Graziano da. **Fome Zero: A experiência brasileira.** José Graziano da Silva; Mauro Eduardo Del Grossi; Caio Galvão de França Orgs.); – Brasília: MDA, 2010.

SITCOVSKY, Marcelo. **Bolsa Família e a reprodução da força de trabalho no Brasil:** implicações socioeconômicas e políticas. Recife. 2010. Tese (Doutorado em Serviço Social). Universidade Federal de Pernambuco (UFPE), Recife. 2010.

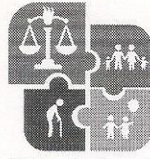
SPOSATI, Aldaíza. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. 6.ed. - São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira...[et al.]. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras:** uma questão em análise. 12. ed. – São Paulo: Cortez, 2014

YAZBEK, Maria Carmelita. **O Serviço Social e a Construção dos Direitos Sociais.** In: BAPTISTA, M.V; BATTINI, O. (Orgs.) A Prática Profissional do Assistente Social: teoria, ação, construção do conhecimento, Volume I. – São Paulo: Veras Editora, 2009.

APÊNDICES

APÊNDICE A – Termo de anuência do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal /RN



**Conselho Municipal
de Assistência Social**

CRIADO EM 26 DE JULHO DE 1995 – LEI 4.657/95

NATAL/RN

TERMO DE ANUÊNCIA

Declaramos para os devidos fins que o projeto de pesquisa (Mestrado Acadêmico) submetido ao Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (PPSS/UFPB), intitulado “**O Controle Social na Política de Assistência Social: desafios e limites a partir do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN**”, de autoria da mestrandia **Izabella Fonseca Buttendorff**, matrícula **2015108677**, orientado pela **Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro de Souza Vieira** tem a anuência do **Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Natal** para a sua realização.

Natal/RN, 31 de agosto de 2016.

Daisy Leila O. de A. Guilhermino.

Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS)

Daisy Leila Oliveira de A. Guilhermino

Presidente do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN

APÊNDICE B – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL
MESTRADO ACADÊMICO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Esta pesquisa é sobre **O Controle Social na Política de Assistência Social: desafios e limites a partir do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN** e está sendo desenvolvida pela pesquisadora Izabella Fonseca Buttendorff aluna do Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação do Profa. Dra. Maria do Socorro de Souza Vieira.

Os objetivos do estudo são: Identificar se a concepção de controle social prevista em legislação (LOAS/PNAS/SUAS/NOB-SUAS/NOB-RH-SUAS e Resoluções CNAS/CMAS) esta compreendida por seus conselheiros e concretizada nas práticas do CMAS. Investigar se as estratégias e práticas desenvolvidas pelo CMAS vêm contribuindo para envolver a participação dos usuários da política de assistência social. Investigar e analisar quais os limites e avanços no que se refere à participação – e formas de participação - dos conselheiros no exercício de sua função nesse espaço.

A finalidade deste trabalho é apresentar a realidade do controle social no Conselho Municipal de Assistência Social, bem como promover o debate e fortalecer as práticas de ampla participação visando fortalecer o protagonismo dos usuários nesse espaço.

Solicitamos a sua colaboração para a entrevista, como também sua autorização para apresentar os resultados deste estudo em eventos da área de saúde e publicar em revista científica. Por ocasião da publicação dos resultados, seu nome será mantido em sigilo.

Informamos que de acordo com o contido na Resolução CNS Nº 466/2012 que define – “risco da pesquisa: possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural ou espiritual do ser humano, em qualquer pesquisa e dela decorrente” - e que, nesses termos, toda pesquisa é passível de riscos. Durante a aplicação desta pesquisa, serão tomados todos os cuidados para minimizar os possíveis riscos e constrangimentos que porventura surgir.

Esclarecemos que sua participação no estudo é voluntária e, portanto, o(a) senhor(a) não é obrigado(a) a fornecer as informações e/ou colaborar com as atividades solicitadas pelo Pesquisador(a). Caso decida não participar do estudo, ou resolver a qualquer momento desistir do mesmo, não sofrerá nenhum dano, nem haverá modificação na assistência que vem recebendo na Instituição. Os pesquisadores estarão a sua disposição para qualquer esclarecimento que considere necessário em qualquer etapa da pesquisa.

Assinatura do(a) Pesquisador(a) Responsável

Considerando, que fui informado (a) dos objetivos e da relevância do estudo proposto, de como será minha participação, dos procedimentos e riscos decorrentes deste estudo, declaro o meu consentimento em participar da pesquisa, como também concordo que os dados obtidos na investigação sejam utilizados para fins científicos (divulgação em eventos e publicações). Estou ciente que receberei uma via desse documento.

Natal, ____ de _____ de _____

Assinatura do participante ou responsável legal

Contato com o Pesquisador(a) Responsável:

Caso necessite de maiores informações sobre o presente estudo, favor ligar para o (a) pesquisador (a) Izabella Fonseca Buttendorff. Telefones: (84) 99950-3396. Email: izafonseca@gmail.com

Endereço (Setor de Trabalho): Programa de Pós-Graduação em Serviço Social-Universidade Federal da Paraíba - CCHLA Cidade Universitária - João Pessoa - Paraíba - Brasil CEP 58.051-970 Telefone: (83) 3216-7319 E-mail: ppgss@cchla.ufpb.br Ou Comitê de Ética em Pesquisa do CCS/UFPB – Cidade Universitária / Campus I Bloco Arnaldo Tavares, sala 812 – Fone: (83) 3216-7791.

**APÊNDICE C – Roteiro norteador de entrevista com os conselheiros do CMAS de
Natal-RN**

ROTEIRO NORTEADOR DE ENTREVISTA

**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS.
PÓS-GRADUAÇÃO EM SERVIÇO SOCIAL**

Pesquisadores:

- Principal: Izabella Fonseca Buttendorff
Email: izafonseca@gmail.com

- Secundário: Maria do Socorro de Souza Vieira
Email: socorrosvieira@yahoo.com.br

Pesquisa intitulada: “O Controle Social na Política de Assistência Social: desafios e limites a partir do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN”

Data: _____/_____/2016

Nº: _____

Parte I – Perfil dos Sujeitos da Pesquisa:

1- Nome: _____

2 - Sexo/Gênero: () feminino () masculino

3- Idade: () 21 aos 25 anos () 26 aos 30 anos () 31 aos 35 anos
() 36 aos 40 anos () 41 aos 45 anos () 46 aos 50 anos () 51 aos 55 anos
() 56 aos 60 anos () acima dos 60 anos

4- Escolaridade: () Fundamental incompleto () Fundamental completo () Médio incompleto () Médio completo () Superior incompleto () Superior completo
() Pós graduado – especialização () Pós graduado – mestrado () Pós graduado – doutorado

Caso tenha curso superior, qual o curso e o ano que se formou?

5- Profissão atual: _____

6- Tipo de Instituição em que atua? () pública () privada () ONG

Se Pública, qual nível? () federal () estadual () municipal

7 - Vínculo empregatício: () concursado () contrato por tempo determinado
() contrato por tempo indeterminado () comissionado () outros _____

8 – Qual o tempo de serviço na instituição em que trabalha atualmente?

() menos de 1 ano () 1 – 2 anos () 2 – 4 anos () 4 – 6 anos () 6 – 8
anos () 8 – 10 anos () mais de 10 anos

9 - Qual (quais) a(s) área(s) de política pública você atua?

() saúde () assistência social () habitação () educação
() judiciário () atenção à mulher () atenção à criança e ao adolescente
() atenção ao idoso () trabalho e geração de renda () outras:

10 – Você é ou já foi conselheiro em outro(s) conselho(s) de direito?

() não () sim. **Qual (quais)?** _____

11- Participa ou já participou de outros conselhos sem ser na condição de conselheiro?

() não () sim () de forma esporádica

II- Questões relacionadas ao Controle Social e Política de Assistência Social

12 - Quantas gestões já esteve como conselheiro no CMAS de Natal?

() 1 () 2 () 3 () 4 () mais de 4 _____

13 - Quanto tempo semanalmente consegue se dedicar ao CMAS?

14 – O que você entende por controle social?

15 – O que você entende por participação social?

16 - O que é ser conselheiro?

17 – Quais as atribuições e responsabilidades de um conselheiro de assistência social?

18 - Quando você iniciou seu mandato no CMAS, você já tinha conhecimento sobre o papel do conselheiro?

19 – Quais dificuldades você identifica no seu exercício no CMAS?

20 – Quais as dificuldades que você identifica no CMAS (estruturalmente)?

21 – Qual a sua opinião sobre a gestão da política de assistência social em Natal?

22 – Em sua opinião, quais as maiores dificuldades que a gestão da política de assistência social enfrenta em Natal?

23 – Quais as principais legislações nacional, estadual e municipal da política de assistência social você conhece?

24 – Em sua opinião, o CMAS vem conseguindo cumprir o determina as legislações socioassistenciais em relação ao controle social e a participação social nesta política aqui em Natal? Se sim, de que forma? Se não, por que não está? O que falta para alcançar?

III – Questões relacionadas ao exercício do conselheiro

25 – Como você foi indicado(a) na sua entidade ou órgão público para participar do CMAS?

() Eleito em Assembléia da entidade ou órgão público

- () Indicado pelo presidente ou diretoria da entidade
- () Indicado pela Secretária (o) da pasta
- () Auto-indicação
- () Outra forma de indicação. Qual? _____

26 - De que forma você repassa as discussões e deliberações do CMAS à sua entidade/ local de trabalho?

- () Em Assembléia Geral da Entidade
- () Em reunião com a Diretoria/setor onde trabalha
- () Informativo/Jornal
- () Quadro/Mural
- () Correio Eletrônico (e-mail)
- () Outras.Quais? _____
- () Não repassa

27 – Em seu local de trabalho, como você avalia o nível de conhecimento de seus colegas e dos usuários que atende sobre o papel do conselho?

28 – Você costuma emitir opiniões ou solicitar esclarecimentos nas reuniões do conselho? Exemplifique: _____

29 – Você considera que suas opiniões e questionamento são levados em consideração/ contemplados nesse espaço? Por quê?

30 - Como conselheiro, de que forma você monitora os desdobramentos das demandas levantadas na conferência?

31 - As deliberações do conselho e da conferência são respeitadas pela gestão pública?

32 - Como conselheiro, como você contribuiu com a formulação do Plano Municipal de Assistência Social?

33 - Como conselheiro, como você realiza o acompanhamento da execução da Política Municipal de Assistência Social?

- 34 - De que forma é feita a avaliação e fiscalização dos recursos da Política de Assistência Social no CMAS? São feitas discussões quanto ao orçamento anual da política de Assistência Social?**
- 35 - Há uma definição orçamentária para o CMAS? Qual? Quais outras fontes de recurso são utilizadas?**
- 36 - Quais diferenças você percebe entre uma gestão com presidência da sociedade civil e governamental?**
- 37 - De que forma são divulgadas as ações e deliberações do CMAS? Você avalia como suficiente? Caso não, o que precisaria mudar?**
- 38 - Quantas reuniões descentralizadas foram realizadas nas gestões que você participou? Como você avalia?**
- 39 - Durante o período que você esta no CMAS houve ações de incentivo a participação de usuários, trabalhadores da política de assistência, ou publico externo? Qual(is)? Como você avalia?**
- 40 - Você acha importante a ampliação da participação no CMAS? Por quê?**
- 41 - Quais as estratégias e táticas o CMAS tem desenvolvido para ampliar a participação dos usuários?**
- 42 - Em seu tempo no CMAS, quais os limites e avanços que você vê em relação ao controle social e a participação, tanto dos conselheiros, quanto externa?**

ANEXOS

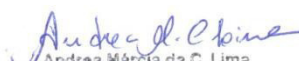
ANEXO A – Certidão de Aprovação pelo Comitê de Ética de Pesquisa

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS DA SAÚDE
COMITÊ DE ÉTICA EM PESQUISA

CERTIDÃO

Certifico que o Comitê de Ética em Pesquisa do Centro de Ciências da Saúde da Universidade Federal da Paraíba – CEP/CCS aprovou por unanimidade na 9ª Reunião realizada no dia 20/10/2016, o Projeto de pesquisa intitulado: **“O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E LIMITES A PARTIR DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE NATAL/RN”**, da pesquisadora Izabella Fonseca Buttendorff. Prot. nº 0460/16. CAAE: 58512216.0.0000.5188.

Outrossim, informo que a autorização para posterior publicação fica condicionada à apresentação do relatório final do estudo proposto à apreciação do Comitê.


Andrea Márcia da C. Lima
Mat. SIAPE 1117510
Secretária do CEP-CCS-UFPB