



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

LAERGE THADEU CERQUEIRA DA SILVA

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E LIMITES
DE SUA ATUAÇÃO FRENTE À GESTÃO DO SUAS NO ESTADO DA
PARAÍBA

JOÃO PESSOA
2015

LAERGE THADEU CERQUEIRA DA SILVA

**CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E LIMITES
DE SUA ATUAÇÃO FRENTE À GESTÃO DO SUAS NO ESTADO DA
PARAÍBA**

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.
Área de concentração: Política
Social

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Maria de
Socorro de Sousa Vieira

JOÃO PESSOA

2015

LAERGE THADEU CERQUEIRA DA SILVA

**CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS E LIMITES
DE SUA ATUAÇÃO FRENTE À GESTÃO DO SUAS NO ESTADO DA
PARAÍBA**

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.

Aprovado em 23 de abril de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro Vieira
Universidade Federal da Paraíba
(Orientadora)

Prof.^a Dr.^a Maria Aparecida Ramos Meneses
Universidade Federal da Paraíba
(Examinadora Interna)

Prof. Dr. Marcelo Gallo
Universidade Estadual de São Paulo
(Examinador Externo)

AGRADECIMENTOS

Primeiramente quero agradecer a Deus por iluminar meu caminho até o fim dessa jornada.

Agradeço aos meus pais, Raimundo Vieira da Silva Filho e Solange Maria das Graças Cerqueira da Silva, pelo amor e dedicação sempre.

Aos meus irmãos, Laércio Cerqueira e Laerte Cerqueira, que sempre estiveram ao meu lado.

À Adernanda De Rocco Guimaraes, pela compreensão e companhia em todos os momentos dessa etapa de minha vida, dando-me coragem para continuar até o fim, sempre como muito amor e companheirismo.

Aos meus professores, que com dedicação contribuíram efetivamente para a minha formação.

À Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro de Souza Vieira por mais essa orientação e acompanhamento em todo o período do Mestrado.

À Prof.^a Dr.^a Marinalva Conserva pela confiança e pelo apoio em todo processo.

A todos os professores do Programa da Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, pelo empenho na construção do conhecimento.

Aos meus colegas do Mestrado, turma 2013.1, pela companhia, pelas discussões e trocas de experiências.

A todos do Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, que contribuíram diretamente com o meu processo de formação.

A todos e todas que, direta ou indiretamente, estiveram ao meu lado nessa jornada de dificuldades, mas de muitas alegrias.

*“[...] Eu que não me sento
No trono de um apartamento
Com a boca escancarada cheia de dentes
Esperando a morte chegar*

*Porque longe das cercas embandeiradas que separam quintais
No cume calmo do meu olho que vê
Assenta a sombra sonora de um disco voador”*

(Raul Seixas)

RESUMO

Nos últimos anos, a Política Nacional de Assistência Social vem sofrendo mudanças significativas na sua estrutura e organização. Vivenciamos uma ampliação de seus programas, serviços e estratégias de gestão técnico-política, consolidando, assim, o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) enquanto política pública. Diante desse processo, os conselhos de assistência social assumem papel de grande importância no âmbito da política, tendo em vista a necessidade de ampliação dos espaços de participação da sociedade no âmbito do SUAS. Dessa forma, este trabalho tem por objetivo realizar uma análise sobre a atuação do Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba frente à gestão estadual do SUAS, tendo como parâmetro o que estabelece a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social do ano de 2012. Buscaremos também entender de que forma o conselho vem atuando na formulação, monitoramento, avaliação e controle dos recursos do SUAS no estado da Paraíba. Para tal, realizaremos, enquanto metodologia de trabalho, a análise qualitativa dos dados primários e secundários levantados a partir de entrevistas com conselheiros, relatórios, atas, documentos institucionais e da participação nas reuniões de colegiado e comissões. Esperamos, com isso, compreender as diversas nuances da atuação do CEAS no âmbito do controle e da cogestão da política de assistência social no âmbito do estado. A atuação dos conselhos no âmbito do SUAS é temática de grande importância a se discutir, haja vista os ranços históricos da política de assistência social, a necessidade de superação do clientelismo e paternalismo, bem como a complexa relação entre estado e sociedade civil.

Palavras chaves: assistência social; controle social; conselhos de assistência social.

ABSTRACT

The National Social Assistance Policy has in recent years undergone significant changes in its structure and organization, where we experience and broadening their programs, services and technical policy management strategies, thereby consolidating the Single Social Assistance System (ITS) while Public Policy. Given this process, the Social Assistance Councils are very important role under the policy in view the need to increase opportunities for participation in society within the ITS. Thus, this work aims to conduct an analysis on the performance of the State Council of Social Service of Paraíba (CEAS) regarding state management ITS, with the parameter which sets the Basic Operational Norm of the Unified Social Assistance System 2012 (NOB ITS). Seek also to understand how the council has been working in the design, monitoring, evaluation and control of the resources of the Unified Social Assistance System in the State Paraíba. Therefore, we will as a working methodology to qualitative analysis of primary and secondary data collected from interviews with directors, reports, minutes, institutional documents and participation in meetings of collegiate and commissions. We hope with this, understand the various nuances of the CEAS acting under the control and co-management of Social Welfare Policy in the State. The role of councils in the ITS, is subject of great importance to be discussed, given the historical biases of social welfare policy, the need to overcome the patronage and paternalism and the complex relationship between the State and Civil Society.

Keywords: welfare; social control; social assistance councils.

LISTA DE SIGLAS

BPC	Benefício de Prestação Continuada
CASS	Centro Acadêmico de Serviço Social
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CIB	Comissão Intergestores Bipartite
CIT	Comissão Intergestores Tripartite
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
COEGEMAS	Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
CRP	Conselho Regional de Psicologia
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FHC	Fernando Henrique Cardoso
IGD	Índice de Gestão Descentralizada
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB/RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
ONG	Organizações Não Governamentais
PBF	Programa Bolsa Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PPGSS	Programa de Pós-graduação em Serviço Social
RI	Regimento Interno
SEDH	Secretaria Estadual de Desenvolvimento Humano
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
UFPB	Universidade Federal da Paraíba

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	16
1.1 Contexto da PNAS e do SUAS no Brasil	16
1.2 Controle Social e Conselhos de Assistência Social	23
1.3 Sociedade Civil, Controle Social e Participação Social.....	26
CAPÍTULO 2 - GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	40
2.1 Gestão do SUAS e a Consolidação da PNAS	40
2.2 NOB/SUAS 2012 e o Controle Social: atribuições dos conselhos de assistência social na gestão do SUAS	50
2.3 Caracterização do CEAS-PB	55
2.3.1 Estrutura organizacional e gestão do CEAS-PB.....	58
CAPÍTULO 3 - CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARAÍBA..	62
3.1 Processos Metodológicos da Pesquisa.....	62
3.2 O CEAS-PB Frente à Gestão do SUAS	65
3.2.1 Conhecimento dos Conselheiros sobre a PNAS e o SUAS.....	65
3.2.2 Atuação do CEAS-PB na implementação do SUAS no estado	69
3.2.3 Condições para a atuação e a qualificação das ações do CEAS .	80
3.2.4 Controle social da gestão financeira no CEAS	86
3.2.5 Representação do governo e da sociedade civil e a correlação de forças no CEAS.....	91
CONSIDERAÇÕES FINAIS	99
REFERÊNCIAS.....	104
APÊNDICE A - TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL	107
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO .	108
APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS DO CEAS-PB.....	111

INTRODUÇÃO

Entendo que a produção acadêmica tem uma relação direta com o processo histórico vivido e, pelas complexidades encontradas nas diversas experiências vivenciadas no cotidiano, para melhor visualizar a proposta que será apresentada neste trabalho, discorreremos um pouco sobre a nossa trajetória acadêmica e profissional.

Acredito que esse momento pode levar a uma visualização do processo de construção do conhecimento acerca da temática escolhida para ser estudada, bem como a direção política e ideológica que norteia a minha prática profissional, demonstrando, assim, o arcabouço teórico no qual pude mergulhar na formação e no espaço profissional.

Enquanto estudante do curso de Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) tive a oportunidade de ingressar no movimento estudantil, sendo vice-presidente do Centro Acadêmico de Serviço Social (CASS) e representante do CASS no Diretório Central dos Estudantes, entre 2004 e 2006. Considero esses dois espaços estruturantes para a minha formação.

Dentre as atividades realizadas na graduação, tive a experiência, nos estágios supervisionados I e II, na Secretaria de Desenvolvimento Social do município de João Pessoa/PB, mais especificamente na Assessoria de Controle Social, onde pude acompanhar diretamente a rotina do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e sua atuação enquanto instância de controle social no âmbito da política municipal de assistência social.

Diante das experiências vivenciadas nos estágios acima citados, surgiu a proposta de, enquanto Trabalho de Conclusão de Curso, realizar-se a análise do CMAS na implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no município de João Pessoa, sendo essenciais para o debate proposto os desdobramentos que surgiram a partir das questões levantadas nesses estágios.

Posso afirmar que, ao me debruçar na temática e, consequentemente, compreender o processo de implantação e implementação do SUAS, pude perceber a importância dos conselhos no processo de condução da política de assistência social, bem como as complexidades relativas ao cumprimento de suas atribuições, frente às inúmeras dificuldades práticas.

Já formado, em 2007, e estimulado pelo movimento estudantil de Serviço Social, iniciei as minhas atividades profissionais enquanto Primeiro Secretário do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) da 13ª Região, no triênio 2007/2011. Nesse momento, assumi as responsabilidades enquanto conselheiro e fui indicado para representar o CRESS no CMAS, onde tive a oportunidade de exercer expressivamente o papel de sociedade civil, bem como de aprofundar as observações já iniciadas, enquanto graduando, sobre a efetividade do conselho no controle social.

Nessa mesma época, ocupava ainda o cargo de assistente social no Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do município de Mari/PB. Enquanto assistente social de um dos programas no SUAS, tive a experiência de vivenciar o território e as suas complexidades, assim como perceber a importância de uma gestão do SUAS eficiente e de um controle social ativo.

Em 2010, por necessidade de reorganização das representações do CRESS da 13ª Região, fui indicado como conselheiro suplente do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), no período de 2010 a 2011, onde tive a oportunidade de acompanhar e participar do processo de trabalho, visualizando e refletindo sobre as novas responsabilidades apresentadas nos últimos anos.

Nesse momento, já não exercia as minhas atividades laborais na política de assistência social, pois, a partir de 2009, comecei a atuar enquanto assistente social do Núcleo de Apoio à Saúde da Família (NASF) em João Pessoa, sendo no mesmo ano convidado a participar da Diretoria Técnica Colegiada do Distrito Sanitário de Saúde III - durante os anos de 2009 a 2011 - da Secretaria Municipal de Saúde de João Pessoa, desenvolvendo as atividades no âmbito da gestão do SUS. Na gestão da Secretaria de Estado da Saúde da Paraíba desde 2011, fui convidado a representar a gestão no CEAS no biênio de 2012/2014.

Em 2013, após distanciamento por algum tempo do mundo acadêmico, tive a oportunidade de me submeter à seleção do Programa de Pós-graduação em Serviço Social (PPGSS) da UFPB, em nível de Mestrado, sendo aprovado e, assim, passando a integrar a turma 2013.1.

Dentre as atividades desenvolvidas no Mestrado, inseri-me no Setor de Estudos e Pesquisas sobre Crianças e Adolescentes (SEPAC), coordenado pela Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro Vieira, orientadora deste trabalho.

Destaco também a inserção no Núcleo de Estudos e Pesquisas em Políticas Sociais, decorrente do Projeto de Cooperação Acadêmica Casadinho (PROCAD) 2011/2015, entre o PPGSS/UFPB e o Programa de Estudos Pós-Graduados em Serviço Social da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), intitulado “Assistência social e transferência de renda: interpelações no território da proteção social”, sob a coordenação da Prof.^a Dr.^a Marinalva Conserva, docente do PPGSS/UFPB. Enquanto integrante desse núcleo pude realizar discussões, estudos e trabalhos que contribuíram diretamente para o desenvolvimento desta pesquisa.

Após esse resgate profissional e acadêmico, discorreremos sobre a proposta deste trabalho, sendo ele fruto das inquietações que surgiram nos diversos espaços de discussão.

Atualmente, o processo de implantação e implementação do SUAS vem sendo tema de inúmeras discussões no âmbito da academia, haja vista a sua centralidade no âmbito das políticas sociais. Garantida constitucionalmente, enquanto política da seguridade social, a política de assistência social, ao longo dos últimos anos, passou por inúmeras transformações normativas, as quais possibilitaram o aprimoramento de sua gestão política e técnica.

Organizada a partir um “sistema não contributivo, descentralizado e participativo” (BRASIL, 2012, p. 16), a política de assistência social busca reiterar no seu cotidiano as suas diretrizes principais, afirmando-se enquanto política pública na contra mão das perspectivas assistencialistas e clientelistas associadas historicamente à assistência social. Nesse contexto, o fortalecimento da política de assistência social, enquanto política pública, a participação social e a relação entre Estado e sociedade civil tornam-se também tema central de debates em torno do SUAS.

Diante do exposto, e entendendo a importância dos espaços de controle social para a consolidação do SUAS, propomos, com este estudo, analisar a atuação do Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba (CEAS-PB), frente à gestão estadual da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), na perspectiva de compreender a sua dinâmica de atuação, tendo como principais referências legais a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) 2012 e a Lei estadual de criação do CEAS-PB.

O CEAS-PB foi criado em pela Lei nº. 6.127, de 23 de Outubro de 1995, vinculando-o a antiga Secretaria de Trabalho e Ação Social, atual Secretaria Estadual de Desenvolvimento Humano (SEDH), tendo como atribuições principais, a elaboração, acompanhamento, planejamento e fiscalização da política estadual de assistência social.

O CEAS se apresenta enquanto um espaço de grande importância para a estruturação da assistência social no estado e assume um papel central no processo de afirmação da política de assistência social enquanto direito e política pública, contrapondo ações conservadoras e clientelistas executadas pelo governo no âmbito da assistência social nos anos 90 e na sua criação.

O interesse pela temática partiu da necessidade de entender como o espaço legítimo de participação e controle social no âmbito da política de assistência vem se estruturando para contribuir com o consolidação do SUAS no estado da Paraíba, haja vista que a PNAS vem sofrendo mudanças substanciais quanto à sua complexidade e organização, ampliando as suas áreas de atuação em inúmeros programas e projetos.

Esta pesquisa apresenta novas perspectivas em torno do debate acerca do controle social no SUAS, haja vista os novos direcionamentos contidos na NOB/SUAS 2012.

Com isso procuramos nos debruçar no método qualitativo de pesquisa a fim de melhor explicar o complexo sistema de ideias e comportamentos que permeia o espaço que nos propomos a discutir.

O método qualitativo é o que se pode aplicar ao estudo da história, das relações, das representações, das crenças, das percepções e das opiniões, produtos das interpretações que os humanos fazem a respeito de como vivem, constroem seus artefatos e a si mesmos, sentem e pensam (MINAYO, 2006, p. 57).

Não podemos deixar de destacar que, o método histórico-crítico de análise da realidade acompanhará toda a pesquisa, de forma que possamos teoricamente nos debruçar na realidade, desvendando a partir da totalidade dos fatos as inúmeras contradições que nos serão apresentadas. Diante disso, nota-se que a pesquisa aprofunda as discussões relativas ao tema por meio do materialismo histórico, dando-a um teor crítico, tomando como base um

arcabouço teórico que nos faça compreender as metamorfoses sociais no processo histórico.

A pesquisa de campo contemplou as seguintes etapas: no primeiro momento, levantamento de atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, observação, registro das informações no diário de campo e pesquisa documental, de forma a visualizar as deliberações e direcionamentos do conselho.

Em seguida, foram realizadas entrevistas semiestruturadas com os conselheiros estaduais de assistência social, com o objetivo de levantar sua compreensão no que diz respeito às diretrizes do SUAS. Foram entrevistados 08 (oito) conselheiros entre titulares e suplentes ativos no conselho, sendo divididos de forma paritária entre sociedade civil e governamental.

Pretende-se analisar todo o material da pesquisa, extraído de fontes secundárias ou construído mediante fonte primária, inicialmente, por meio da sistematização das informações, agrupando os dados qualitativos e informações complementares de forma a possibilitar a apreensão das categorias de estudo e construir uma análise qualitativa dos conteúdos. A pesquisa bibliográfica também versará em toda investigação.

Tendo em vista a metodologia proposta, podemos destacar que a pesquisa pode conter alguns riscos, mesmo que mínimos, pois pode haver receios dos conselheiros, acerca dos temas que serão abordados, como também uma dificuldade no acompanhamento de todas as reuniões e atividade do conselho.

O trabalho está estruturado em três capítulos, nos quais realizaremos amplo debate em torno de categorias fundantes para alcançarmos o objetivo proposto. No primeiro capítulo, intitulado “Política Nacional de Assistência Social e o Controle Social no Sistema Único de Assistência Social”, discorreremos sobre o processo histórico da política de assistência social, tendo como marco legal a constituição de 1988. Entretanto, não deixaremos de tratar de alguns aspectos sobre a assistência social em momentos históricos anteriores a 1988, haja vista isso ser de grande importância para entendermos as singularidades dessa política.

Na segunda parte do capítulo, teceremos algumas reflexões sobre o controle social e os conselhos de assistência social, permitindo-nos,

posteriormente, um debate mais profundo sobre as atribuições dos conselhos no âmbito da assistência social. Finalizamos o primeiro capítulo, com o debate em torno da categoria sociedade civil, processo de formação do Brasil e sua participação nos espaços instituídos de controle social.

O segundo capítulo está organizado em três partes, no primeiro momento é realizado debate em torno das diretrizes e direcionamentos, instrumentos e estratégias de gestão presentes na NOB/SUAS 2012. No outro momento do capítulo, discorreremos acerca das atribuições do controle social e dos conselhos de assistência social, normatizados a partir da NOB/SUAS 2012, das inovações apresentadas enquanto responsabilidades dos conselhos de assistência social e dos novos desafios postos a essas instâncias.

No final do capítulo, realizaremos primeiramente uma caracterização do CEAS-PB, e a partir das legislações que regulamente essa instância, entender sua organização e estrutura.

No último capítulo deste trabalho, discorreremos sobre as análises realizadas a partir das entrevistas com os conselheiros, estruturando o capítulo em quatro pontos de análise, que se relacionam entre si, e tem como objetivo entender de que forma o CEAS-PB vem atuando frente à gestão do SUAS.

Diante do exposto e das mudanças evidentes na PNAS nos últimos anos, acredito que a estudo é de relevância para a Academia, de forma que aproxima estudos já existentes sobre a PNAS com as práticas dos conselhos, dando de forma direta um arcabouço teórico, que favorecerá novas análises acerca da implementação do SUAS e as correlações de forças presente nesses espaços.

Assim, acreditamos que as discussões realizadas neste trabalho possam contribuir com o processo de fortalecimento do SUAS e a ampliação da participação social no âmbito da política de assistência social e qualificação da atuação dos conselhos de assistência social.

CAPÍTULO 1 - POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE SOCIAL NO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Tendo em vista a proposta deste trabalho e a necessidade de contextualização dos cenários a serem analisados, neste capítulo trataremos de três pontos essenciais para o debate. Primeiramente abordaremos como se configurou a assistência social ao longo dos anos no Brasil, e como se deu o processo de estruturação e organização da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) como também da formação do Sistema Único de Assistência Social.

Destacamos também algumas questões no que tange às complexidades e aos níveis de atenção e proteção social, proporcionando-nos um arcabouço de informações sobre o processo de mudanças ocorridas na PNAS nos últimos anos e o processo de consolidação enquanto política pública.

No segundo ponto, trataremos de questões relacionadas ao controle social e aos conselhos de assistência social, perpassando pelos conceitos e concepções dessas categorias e relacionando com o estabelecido na política de assistência social.

Fecharemos o capítulo realizando uma breve discussão sobre a categoria da sociedade civil e sua relação com o controle social e os conselhos de assistência social. Discorreremos sobre organização da sociedade civil no cenário da redemocratização do Estado brasileiro e nos anos posteriores, discutindo os diferentes momentos da política brasileira e a configuração da sociedade civil, tendo como norte a abordagem gramsciana dessa categoria e sua participação nos espaços dos conselhos gestores.

1.1 Contexto da PNAS e do SUAS no Brasil

Historicamente no Brasil, a assistência social teve essencialmente ações ligadas ao clientelismo, paternalista e o favor, sendo culturalmente tratada na sociedade brasileira, enquanto medidas relacionadas a pessoas marginalizadas, porém fora do campo do direito constitucional.

A partir de 1930 e com processo de industrialização do Estado brasileiro, podemos perceber algumas medidas no campo da proteção social, ligada

essencialmente ao mundo do trabalho e principalmente dentro dos grandes centros urbanos da época, restando a grande parte da população à filantropia, realizada principalmente instituições religiosas. Porém apesar da introdução de ações de cuidado a parte de população, a assistência social ainda não deslumbrava espaços no âmbito da política estatal.

Só a partir de 1938, com a criação da organização nacional de Serviço Social, a partir o Decreto-lei nº 525, observou-se uma das primeiras iniciativas estatal no âmbito da assistência, mas que não obteve êxito, reafirmando em sua trajetória práticas conversadoras e clientelistas.

Criada em 1942, Legião Brasileira de Assistência (LBA), que tinha primeiramente o objetivo de atender militares que estiveram na II Guerra Mundial, torando-se a partir ao longo dos anos a principal instituição de assistência social brasileira até os anos 90.

Em outubro de 1942, a legião campanhista se torna uma sociedade civil de finalidades não econômica, voltadas para “congregar as organizações de boa vontade”. Aqui a assistência social como ação social é ato de vontade e não de direito de cidadania. Do apoio a família dos pracinhas, ela vai estender sua ação às famílias da grande massa não previdenciária. Passa a atender as famílias quando da ocorrência de calamidades, trazendo o vínculo emergencial à assistência social (SPOSATI, 2007, p. 20).

Mediante o processo de redemocratização do Estado brasileiro e a promulgação da constituição de 1988, a assistência social consolida-se como direito. Assim, em seu artigo 194, a seguridade social é apresentada como um conjunto de medidas sociais promovidas pelo poder público e pela sociedade, assegurando direitos nas áreas da saúde, previdência e, finalmente, da assistência social.

A noção de seguridade supõem que os cidadãos tenham acesso a um conjunto de direitos e seguranças que cubram, reduzam ou previnam situações de risco e de vulnerabilidades sociais. Assim sendo, a Seguridade brasileira emerge como um sistema de cobertura de diferentes contingências sociais que podem alcançar a população em seu ciclo de vida, sua trajetória laboral e em situações de renda insuficiente. Trata-se de uma cobertura social que não depende do custeio individual direto (COUTO et al., 2012, p. 55).

Apesar dos direitos sociais previstos constitucionalmente, as forças conservadoras por muito tempo negaram a assistência social como direito dos brasileiros, tendo como escopo a afirmação das diretrizes neoliberais, estabelecidas no Brasil primeiramente pelo então presidente Fernando Collor de Melo e aprofundadas por Fernando Henrique Cardoso (FHC).

No entanto, em 7 de setembro de 1993 é sancionada a Lei nº 8.742, ou seja, a tão esperada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), que estabeleceu normativas para o processo de estruturação da assistência social.

Todavia, com a chegada ao poder de FHC, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), aprofunda-se no Brasil o ideal neoliberal, dando-se continuidade à política reformista de Collor e promovendo-se o desmonte do Estado.

Na assistência social, um dos primeiros passos do então presidente foi a dissolução da histórica LBA e substituição pelo recém-criado Programa Comunidade Solidária, desarticulando a tentativa de uma assistência social conforme a previsão da Constituição e da LOAS, reeditando os modelos clientelista e assistencialista de proteção promovidos em períodos anteriores. “O Programa Comunidade Solidária apresenta-se como principal alternativa para o enfrentamento da pobreza no período, reafirmando concepções neoliberais que impõem modelo focalista” (YAZBEK, 1995, p. 14 apud COUTO et al., 2012, p. 58).

Em 1995, é convocada a I Conferência Nacional de Assistência Social, como a participação direta da sociedade civil, representada por entidades ligadas à assistência. Assim,

as teses fundantes da LOAS são debatidas, o anúncio do sistema descentralizado e participação, a municipalização, a renda mínima, a relação público-privado, o financiamento e o controle social (SPOSATI, 2007, p. 70).

Ainda que as conferências sejam vistas de forma otimista pelos segmentos que veem a assistência social como direito, o governo continua a montar o campo ideológico para a transferência da assistência, do âmbito do Estado para o terceiro setor.

Com papel principal na II Conferência Nacional de Assistência Social, a PNAS ganha corpo e a discussão nesta conferência como na anterior se dá acerca da política da universalização dos direitos. Porém, a consolidação da assistência social e seu processo de desenvolvimento são paralisados quando FHC derruba a realização da III Conferência Nacional de Assistência Social, reprogramando-a para 2001, quebrando dessa forma o disposto em lei de que a Conferência Nacional deveria ser realizada de bienalmente (SPOSATI, 2007, p. 75).

Na III Conferência Nacional, ocorrida em 2001,

a política nacional é apresentada em propósito que não são vinculados a metas ou estratégias concretas. Do mesmo modo, a noção de sistema descentralizado e participativo expõe conceitos e competências sem estabelecer a dinâmica real, que é entendida tão só como fluxo onde só estão claras as sanções aos municípios em sua habilitação. Não há propósitos e compromissos com as alterações da realidade pela política social emergente e capacitada (SPOSATI, 2007, p. 76).

Com a chegada ao poder do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002, o Brasil ganha uma nova agenda política quanto à assistência social, tendo como primeira medida a institucionalização do tão criticado Programa Fome Zero. Todavia, é somente com a IV Conferência Nacional da Assistência Social, em dezembro de 2003, que há uma sinalização de universalização da assistência social, com a deliberação, construção e implementação do SUAS, que busca efetivar os pilares da LOAS.

Diante das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, o Brasil vivencia uma nova concepção de política pública de assistência social, que esteve esquecida nas páginas da nossa Constituição até o momento.

Segundo o art. 204 da Constituição Federal:

As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: I - descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a

entidades beneficentes e de assistência social; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988).

A partir desse momento, a PNAS, na perspectiva de universalização dos direitos sociais, toma corpo e

busca incorporar as demandas presentes na sociedade brasileira no que tange à responsabilidade política, objetivando tornar claras suas diretrizes na efetivação da assistência social como direito de cidadania e responsabilidade do Estado (BRASIL, 2005, p. 13).

Assim, a PNAS sinaliza como diretrizes: a descentralização político-administrativa, a participação popular nas formulações e controle das ações e com centralidade sócio familiar das proteções sociais. Essa proteção ocorre

de forma integrada às políticas setoriais, considerando as desigualdades socioterritoriais, visando seu enfrentamento, à garantia dos mínimos sociais, ao provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais (BRASIL, 2005, p. 33).

Nessa perspectiva, a PNAS sinaliza três tipos de proteção social, estabelecendo algumas especificidades pela qual são classificadas: proteção básica, proteção de média complexidade e proteção de alta complexidade.

A primeira proteção tem como objetivo o fortalecimento dos vínculos familiares de forma que previna situações de risco social e desenvolva as potencialidades dos usuários, e é realizado por meio de programas integrados a outras políticas garantindo efetividade no desenvolvimento das ações. Essa proteção terá como executor direto os CRAS, localizado em áreas de risco social.

A proteção de média complexidade trata-se da assistência aos usuários que tem direitos violados, porém com vínculos familiares ainda preservados. Já a proteção de alta complexidade é a assistência para os usuários que estão fora ou precisam ser retirados do núcleo familiar e comunitário.

Tendo em vista os elementos supracitados e a busca pela efetiva materialização do conteúdo da LOAS, é sistematizado o SUAS.

Segundo a PNAS, o SUAS

define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à excussão da política de assistência social possibilitando a normatização dos padrões nos serviços, qualidade no atendimento, indicadores de avaliação e resultado, nomenclatura dos serviços e da renda socioassistencial e, ainda, os eixos estruturantes e de subsistemas conforme aqui descritos: Matricialidade Sociofamiliar, Descentralização político-administrativo e Territorialização, Novas bases para relação entre Estado e Sociedade Civil, Financiamento, Controle Social, O desafio da participação popular/cidadão usuário (BRASIL, 2005, p. 39).

Para a implementação do SUAS e consequentemente a sua consolidação, em 2005 foi apresentado a NOB/SUAS, que tem como objetivo principal disciplinar a operacionalização da gestão da PNAS, conforme a Constituição Federal, a LOAS e legislação complementar aplicável nos termos da PNAS de 2004, sob a égide de construção do SUAS.

Nesse momento,

o Suas está voltado à articulação em todo o território nacional das responsabilidades, vínculos e hierarquia, do sistema de serviços, benefícios e ações de assistência social, de caráter permanente ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério de universalidade e de ação em hierarquização e em articulação com iniciativas da sociedade civil (COUTO et al., 2012, p. 60).

Tendo em vista o arcabouço de conceitos e diretrizes dados pela política de assistência social a partir desse momento, inúmeros desafios são postos para a garantia e fortalecimento da PNAS, fazendo-se necessário um instrumental robusto de gestão política e técnica de forma a garantir uma organização e estruturação do SUAS em âmbito nacional.

Com o passar dos anos, o SUAS vem passando por inúmeras transformações no que tange à sua organização e gestão, apropriando-se de novos conceitos que possam dar respostas ao processo de organização e eficiência da política de assistência social.

Assim, podemos elencar enquanto estratégias de gestão de grande importância para a consolidação do SUAS: a implantação do Sistema Nacional de Informação do SUAS, o processo de tipificação nacional de serviços

socioassistenciais e a aprovação da NOB/SUAS 2005. É importante salientar que inúmeros instrumentos de monitoramento e avaliação, foram de suma importância a elaboração de novas estratégias de gestão do SUAS.

Reafirmando as diretrizes consolidadas durante os últimos anos, a aprovação da NOB/SUAS 2012 coloca-nos diante de novos desafios no processo de consolidação do SUAS.

Com essa Normativa, sustentada nos pilares do pacto federativo, da gestão compartilhada, da qualificação do atendimento à população e da participação social, o Sistema galga um novo patamar de estruturação, institucionalidade e aprimoramento. São introduzidas novas estratégias que possibilitam um necessário salto de qualidade na gestão e na prestação de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais. Instrumentos como os compromissos pactuados para o alcance de prioridades e metas, a instituição de blocos de financiamentos e a implantação e operacionalização da Vigilância Socioassistencial permitirão continuar progredindo e aperfeiçoando a ação protetiva da Assistência Social (BRASIL, 2012, p. 11).

Perante os novos instrumentos de aprimoramento do SUAS, colocam-se novos desafios ao processo de gestão, no qual estados e municípios devem qualificar o seu processo de colaboração a fim de que possam conduzir, de forma ampla, os processos de planejamento e monitoramento das informações enquanto ferramentas de gestão política e técnica na perspectiva de atingir as metas estabelecidas.

Além disso, destaca-se que a NOB/SUAS 2012 traça novos desafios também para os conselhos de assistência social, aprofundando as suas responsabilidades na cogestão do SUAS. Diante disso, percebemos que ainda há dificuldade dos conselheiros absorverem tais responsabilidades, tendo como principal aspecto para essa afirmação o não conhecimento, por parte dos conselheiros estaduais de assistência social da Paraíba, principalmente das instituições da sociedade civil, do que foi estabelecido na norma, como as diretrizes, os conceitos e a sua responsabilidade na gestão do SUAS.

Diante do processo histórico retomado, percebemos que a institucionalização do SUAS vem, ao longo dos anos, acumulando estratégias e mecanismos de gestão política e técnica, que busca qualificar a PNAS em todo território nacional, ampliando os serviços de proteção social, afirmando-se a

necessidade de conduzir e fortalecer, a “cultura de planejamento no cotidiano da assistência social, de acompanhamento e cooperação dos entes federativos” (BRASIL, 2012, p. 15).

1.2 Controle Social e Conselhos de Assistência Social

Tendo em vista os novos determinantes da relação entre Estado e sociedade civil e as disputas entre classes apresentadas no âmbito das diversas dimensões e complexidade da vida social, o conceito atual de controle social perpassa pela participação e controle da sociedade sobre ações do Estado. “O Controle Social é expressão de uma nova e moderna compreensão de relação entre Estado e Sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele” (CARVALHO, 1995, p. 8 apud CORREIA, 2008 p. 118).

o Controle Social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se um desafio importante na realidade brasileira, para que se criem resistência à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2008, p. 107).

Os conselhos de política pública, atualmente, são encarados como principal estratégia e instrumento para o controle social, convertendo-se em espaços legítimos de participação popular no processo de implementação das políticas. Esses espaços foram possíveis apenas a partir das mudanças ocorridas na conjuntura da ditadura militar, quando, segundo Raichelis (2000, p. 11), os “movimentos populares redefiniram estratégias e práticas, passando a considerar a participação institucional como espaço a ser ocupado pela representação popular”.

“Fruto de lutas e demandas populares e de pressões da sociedade civil pela redemocratização do país” (GOHN, 2011, p. 94), os conselhos encontram-se legalmente inscritos como espaços de democratização, representação e participação popular na política pública.

Todavia, a participação popular se depara com diversos limites nos espaços designados para o controle social, os quais podem ser identificados no

processo de homogeneização dos interesses da sociedade civil que, por sua vez, é determinante no movimento de superação do antagonismo de classe.

Desse modo, inúmeras questões são levantadas sobre a efetividade dos conselhos no que tange ao controle social, tendo como foco principal de críticas a falta de representatividade e a sua institucionalidade, sendo esses tratados como espaços cartoriais que, por sua vez, não conseguem remeter a uma participação real dos usuários das políticas públicas no contexto da pressão popular.

Frente às questões presentes, em torno da atuação dos conselhos, observamos que a participação da população no campo da construção e consolidação da política pública não pode ter seu limite estabelecido apenas nesses espaços e que novas frentes de luta e pressão devem ser fomentadas e constituídas na perspectiva de mobilização e organização popular, direcionados na defesa dos direitos conquistados.

Outro ponto que dificulta o processo de construção e fortalecimento do controle social no espaço do conselho ocorre por conta da

heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas (RAICHELIS, 2000, p. 13).

Essas questões nos relevam que a sociedade civil afirma-se

como espaço de luta e contradições, constituído, também por organizações que reforçam o processo contra-reformista do projeto neoliberal na perspectiva de desestruturar a política como direito social garantido pelo Estado (MOTAÑO, 2008, p. 158).

Diante das questões apresentadas, podemos visualizar a complexidade dos arranjos estabelecidos no âmbito dos conselhos e os inúmeros desafios postos a esses espaços na busca pela concretização da participação da sociedade nas lutas por garantias dos direitos, porém não podemos negar a sua importância ao longo dos últimos anos na luta pela consolidação das políticas sociais afirmadas na constituição de 1988.

No campo da política de assistência social, a implantação dos conselhos perpassou por inúmeros desafios, tendo em vista o avanço das diretrizes neoliberais a partir dos anos 90, contrapondo diretamente o que estava posto na constituição cidadã.

De um lado, esforços em torno do processo constituinte para garantir um lugar e um modo de ser da assistência social, articulada aos direitos sociais e aos patamares de justiça social a serem garantidas a todos os cidadãos da sociedade. De outro, o movimento de difusão de práticas associativistas da sociedade civil, que se desenvolve em vários países, expressa o crescimento de organizações privadas que passa a atuar, de modo crescente, em programas assistenciais de enfrentamento da pobreza, como resposta à crise do Estado e à redução das suas ações na área social (RAICHELIS, 2011, p. 128).

Em 1995 é convocada a I Conferência Nacional de Assistência Social, como a participação direta da sociedade civil, representada por entidades ligadas a assistência. Apesar de a conferência ser vista de forma otimista pelos segmentos que veem a assistência social como direito, o governo continua a estruturar o campo ideológico para a transferência da assistência, do âmbito do Estado para o terceiro setor.

Nesse momento, apresenta-se o que chamamos de “refilantropização da questão social” (YAZBEK, 1995 apud RAICHELIS, 2011, p. 129), fortalecendo o desmonte da constituição quanto ao dever do Estado no trato das políticas sociais.

Frente ao cenário apresentado e a complexa relação entre Estado e sociedade civil, aponta-se a necessidade de organização dos segmentos da sociedade na perspectiva de um direcionar os gastos públicos no campo da assistência, o que se deve a criação dos conselhos de assistência social nos diversos níveis de gestão, como preconizado na LOAS. A partir de 2004, a PNAS sinaliza enquanto uma de suas diretrizes: a participação popular nas formulações e no controle das ações.

Diante das diretrizes presentes na NOB/SUAS 2005, o controle social assume papel central no processo de organização da política de assistência, reafirmando como principais mecanismos os conselhos de assistência social e as conferências.

Art. 119. Os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2012, p. 48).

Apesar de presente na LOAS e na PNAS, a falta de compreensão e até mesmo inoperância dos gestores municipais quanto aos deveres do governo em fornecer aos conselhos uma estrutura para que possam desenvolver integralmente o seu papel na construção de política social consistente, bem como a falta de conhecimento e habilidade dos representantes da sociedade civil organizada em lidar com o fundo municipal de assistência social, fazem com que esses conselhos desenvolvam as suas atribuições de forma limitada, contribuindo diretamente para a não efetivação dos direitos sociais.

No bojo das transformações ocorridas ao longo da última década, no âmbito da política da assistência social e no processo de consolidação do SUAS enquanto política pública, o controle social vem sendo tema de diversos estudos, haja vista os desafios e limites postos a participação da sociedade na formulação e fiscalização das ações e programas da assistência social.

Diante do exposto, podemos visualizar a complexidade das ações e atribuições que são destinadas ao conselho de assistência social no acompanhamento da gestão SUAS, onde se apresentam desafios concretos perante as novas diretrizes e a estruturação da PNAS.

1.3 Sociedade Civil, Controle Social e Participação Social

Perante as questões que perpassam o processo de formação histórica da sociedade capitalista, e as inúmeras contradições presente nas relações entre o capital e trabalho, a sociedade civil coloca-se como espaço de grande importância a ser analisado, tendo em vista toda sua complexidade e heterogeneidade.

Assim, lançamo-nos neste trabalho com o desafio de discorrer e realizar algumas reflexões acerca da sociedade civil, na busca de levantar algumas questões sobre a participação da sociedade no campo da construção e

formulação das políticas públicas nos dias atuais e sua participação nos conselhos de assistência social.

O debate sobre a sociedade civil tornou-se central nos últimos anos, tendo em vista a necessidade de desvendar as diversas questões que perpassam a complexa relação entre o Estado e a Sociedade, em tempo que as pautas em torno da democracia e participação popular no âmbito da gestão da política social, ganha contornos institucionais.

Outro ponto a ser destacado, remete-se ao momento atual em que a sociedade civil, no bojo das contradições políticas ideologias, buscam realizar ações concretas de reivindicação e pautar as instituições políticas quanto suas necessidades.

Estruturado, a partir de um arcabouço ideológico neoliberal, o conceito estabelecido atualmente a sociedade civil, busca construir um consenso de homogeneização das relações estabelecidas no cotidiano da sociedade, retirando a essência das lutas de classes no seu interior, na busca de legitimação das ações de teor neoliberal.

Esse conceito estabelecido pelo projeto ideológico liberal, afirma-se no contexto histórico de surgimento de inúmeras organizações sociais de caráter filantrópico, potencializadas pelo movimento de privatização das políticas sociais e proteção social, reafirmando o processo de desresponsabilização do Estado quanto o trato com a questão social e seu dever de prover políticas públicas.

Direcionados pelo arcabouço das medidas estabelecidas no Consenso de Washington, o Estado brasileiro, a partir dos anos 90, assume na sua proposta política e nas contra-reformas realizadas um posicionamento concreto de adesão ao projeto neoliberal, buscando desconfigurar os avanços instituídos mediante as lutas dos inúmeros setores da sociedade e apontados na constituição de 1988.

Assim, na perspectiva de legitimação das ações, a homogeneização da sociedade civil num espaço de participação e ajuda mútua, colocava-se como essencial ao projeto neoliberal no Brasil, onde uma sociedade civil sem contradições se torna arena fértil aos ditames capitalistas.

Porém, percebemos que, ao longo das últimas décadas, ampliam-se os espaços de participação e controle da sociedade nas ações do Estado, por

meio de instrumentos como conselhos e conferências das políticas setoriais, sendo mecanismos importantes, que propiciam espaços de diálogo entre o Estado e a sociedade civil.

Desde então, os conselhos gestores representativos seguem presentes no campo da gestão das políticas sociais estruturados na concepção de democracia representativa e sua institucionalização permite um novo tipo de participação da sociedade civil.

Apesar da centralidade desses espaços, no que tange à participação da sociedade civil, inúmeras questões são levantadas em torno de sua legitimidade, haja vista as contradições postas à participação no campo das políticas públicas.

Dessa forma, a fim de realizarmos a discussão proposta, faremos uma rápida passagem pelos conceitos da categoria sociedade civil, de forma a fornecer o norte teórico para a discussão, bem como os apontamentos necessários acerca da ofensiva do neoliberalismo e suas diretrizes no processo de redemocratização do Estado brasileiro e sua relação com a sociedade civil.

Esperamos que, a partir desta discussão possamos visualizar as inúmeras questões que perpassam a categoria sociedade civil na atualidade, oferecendo-nos reflexões propositivas para o entendimento da relação Estado e sociedade.

Ao nos propormos a realizar a discussão sobre a sociedade civil, faz-se necessário realizarmos alguns apontamentos acerca das discussões presentes nas obras de alguns autores clássicos, no que se refere às questões que perpassam a relação entre Estado e sociedade, a fim de nos dar um arcabouço teórico imprescindível para a compreensão das relações estabelecidas na atualidade.

Hobbes, em seu estudo, procurava estabelecer a finalidade e o que representaria o Estado, considerando esse soberano, sendo uma estrutura da sociedade civilizada e racionalmente dirigida.

A teoria hobbesiana de Estado Absoluto se baseia no estado de natureza humano, no qual, o homem, seguindo os seus instintos de liberdade, poderia gerar uma luta sem fim, despertada pela ambição presente na sua natureza. Sendo assim, apenas por meio de um pacto ou contrato social, gerido por um Estado soberano, poderia se conseguir a paz social.

Esta é a condição do contrato proposto por Hobbes, para levar a termo a “paz civil”: os homens renunciam a esse direito ilimitado sobre todas as coisas e o transfere ao soberano para que ele o administre por concessão daquilo que foi abandonado pelos outros homens, por meio de convenções estabelecidas (AMARAL, 2008, p. 68).

Perante a concepção de Estado soberano de Hobbes fica claro que ele tenta mascarar a face autoritária do Estado, cabendo a ele mesmo suas decisões, e a conformidade aos seus súditos, inibindo as liberdades civis e políticas, e proferindo um Estado antidemocrático com poderes ilimitados.

Diferente de Hobbes, e defendendo principalmente a propriedade, Jonh Locke, teórico da Revolução Liberal, diz que o homem é livre no estado natural. Porém, temendo que um homem tentasse submeter outro ao seu poder absoluto, os homens delegaram poderes a um Estado, por meio de um contrato social, para que esse assegurasse seus direitos naturais, assim como a sua propriedade. Para ele, o Estado pode ser feito e desfeito como qualquer contrato, caso o Estado ou o governo não o respeitem.

A teoria liberal, defendida por Locke, vê a vida, a segurança, a propriedade e a liberdade como direitos naturais inalienáveis dos homens, de caráter individual, onde o Estado garantiria a estabilidade e paz, mantendo o cenário favorável para que o indivíduo busque melhores resultados nas suas atividades em seu próprio benefício.

Embrincado do pensamento liberal, Locke remete-se ao individualismo - simplesmente ligado à propriedade - e revela nos seus aspectos ideológicos uma restrição de direitos aos indivíduos que não são possuidores de alguma propriedade.

A prioridade será, portanto, o núcleo fundante dos objetivos finais do contrato social. Propriedade concebida para além da posse dos bens materiais, pois inclui a vida, a liberdade, os bens, em suma, um conjunto de elementos subjetivos que se constituem em propriedade particular e que não podem ser violados, a menos que se tenha a aceitação, o consentimento dos seus proprietários (AMARAL, 2008, p. 71).

Já o pensamento de Marx, aponta o Estado como um mecanismo de perpetuação e do domínio da classe burguesa, apresentado como “comitê” que

legitima os interesses, “aparelho coercitivo que serve como instrumento de dominação de classes” (BOBBIO, 1999, p. 46).

É importante salientar que pensamento de Marx a respeito o conceito de Estado perpassa pelo advento do desenvolvimento da sociedade capitalista e suas determinações históricas.

No que tange ao conceito de sociedade civil, Marx expõe que essa seria um “conjunto da estrutura política e social de um determinado período histórico” (SIMIONATTO, 1995, p. 66), expressando o conjunto das relações materiais no âmbito da sociedade.

Após essa breve análise sobre as concepções de Estado e sociedade civil em Marx, apontamos a necessidade de discorrer sobre o pensamento gramsciano, o qual pretendemos trabalhar nessa discussão.

A análise gramsciana sobre o Estado e a sociedade civil perpassa por uma estreita relação com o pensamento marxista, tendo em vista que Gramsci amplia o conceito de Estado apresentado por Marx. Essa ampliação se dá à medida que o Estado, para Gramsci, deixa de ser meramente coesivo ou o comitê administrativo da classe burguesa e passa a ser entendido não como

um fim em si mesmo, mas um aparelho, um instrumento; é representante não mais de interesses universais, mas particulares; não é uma entidade superposta à sociedade subjacente, mas é condicionado por esta e, portanto, a esta subordinado; não é instituição permanente, mas transitória, destinada a desaparecer com a transformação da sociedade que lhe é subjacente (GRAMSCI apud BOBBIO, 1999, p. 47).

Gramsci também apresenta uma nova análise de sociedade civil, a qual deixa de ser encontrada na estrutura e passa a se apresentar no plano superestrutural, onde se localizam a sociedade política e a sociedade civil.

A sociedade política, em Gramsci, trata-se do Estado em sua forma mais restrita, aparelho de coesão e de administração. Já a sociedade civil, na concepção gramsciana, “constitui-se de um conjunto de organismos privados que podem assegurar a hegemonia do grupo político dominante do Estado” (OLIVEIRA, 2003, p. 24).

Assim, entendemos que a sociedade civil apresenta-se como um campo no qual se chocam os interesses dos organismos privados, deixando claras as

inúmeras e fortes contradições e a luta por hegemonia. Esta última é disputada no contexto da sociedade civil por intermédio das inúmeras instituições ideologicamente direcionadas a manter ou romper com o que está posto no seio da sociedade, onde as lutas são travadas diariamente por espaços legítimos de correlações de força.

Porém é importante destacar que

Gramsci não rompe, portanto, com as concepções teóricas desenvolvidas sobre esta temática no âmbito da tradição marxista, mas busca, através de um movimento dialético de superação/renovação, reinterpretar as novas configurações de capitalismo nesse período histórico (SIMIONATTO, 1995, p. 66).

Diante das discussões e concepções apresentadas acima, pudemos nos debruçar e discorrer sobre a especificidade da participação da sociedade civil nos espaços e mecanismos de controle social e do seu fortalecimento no processo de redemocratização do país. Neste momento faremos um pequeno recorte histórico a fim de explicitar os aspectos relacionados à expansão e ao fortalecimento da sociedade civil no Brasil, tendo em vista as transformações socioeconômicas.

Após 30 anos gloriosos, que vai do final da segunda guerra mundial até os anos 70, o Estado de Bem-Estar entra em crise no cenário mundial, dando abertura à emersão da ideologia neoliberal, essa crise tem como origem a queda de taxas de lucro com o esgotamento do padrão de acumulação taylorista/fordista.

A primeira experiência neoliberal se dá a partir dos anos 70, tendo maior repercussão com a subida ao poder de Margaret Thatcher e sua desarticulação do sindicalismo inglês, em seguida com a entrada de Reagan e sua política no poder americano e conseqüentemente sua expansão nos países centrais, mais precisamente na Europa Ocidental.

[...] a Inglaterra foi o país que os princípios neoliberais de forma mais “pura”: contraiu a emissão monetária, elevou as taxas de juros, baixou os impostos sobre altos rendimentos, aboliu o controle sobre os fluxos financeiros, criou níveis de desemprego maciço, enfraqueceu as greves, aprovou legislações anti-sindicais, realizou corte de gastos sociais e

instituiu um amplo programa de privatização (ANDERSON apud BEHRING E BOSCHETTI, 2006, p. 126).

A ideologia neoliberal para conseguir o aumento do capital modificou o modelo de acumulação para o toyotismo, tendo a flexibilidade do capital financeiro e do mundo do trabalho como um dos seus pilares. Nessa flexibilização nota-se o capital volátil sem lugar específico ou nacionalidade, uma descentralização e fragmentação das produções e a queda gradativa do movimento sindical.

Por intermédio da descentralização do capital, flexibilização do trabalho, e retirada dos direitos sociais historicamente conquistados, o neoliberalismo constrói as suas bases de sustentação “converte-se em concepção ideal do pensamento antidemocrático contemporâneo - ou nas palavras de fino analista, travejar um projeto histórico próprio da ‘direita’” (NETTO, 2012, p. 88).

Segundo Montañó (2008, p. 197), com a postura de máximo para o capital e mínimo para o social, “o Estado Neoliberal promove a privatização do campo das Políticas Sociais fomentando dois caminhos para essa proteção a ‘re-mercantilização’ e a ‘re-filantropização’”.

O primeiro se dá, na medida em que os serviços sociais são transferidos para o mercado e usufruídos por aqueles que podem pagar, ou seja, a venda da proteção social ao consumidor; o segundo começa no momento em que o Estado neoliberal introduz a ideia de filantropia, caridade e solidariedade, transferindo sua responsabilidade para a sociedade civil, focalizando os grupos/segmentos que vão receber proteção. Nesse sentido, existem três tipos: “o estatal/gratuito, o financeiro/comercial e o filantrópico/solidário, com dois tipos de usuários, o comprador/consumidor e o excluído/assistido” (MONTAÑO, 2008, p. 198).

O Estado foi demonizado pelos neoliberais e apresentados como um trambolho anacrônico que deveria ser reformado - e pela primeira vez na história do capitalismo, a palavra reformas perde o seu sentido tradicional de conjunto de mudanças para ampliar direitos; *a partir dos anos oitenta do século XX, sob o rótulo de reforma(s) o que vem sendo conduzido pelo grande capital é um gigantesco **processo de contra-reforma(s)**, destinado à pressão ou redução de direitos e garantias sociais* (NETTO; BRAZ, 2007, p. 227).

É nesse contexto histórico, que o projeto ideológico neoliberal, introduz o conceito de uma sociedade civil homogênea, negando-a como espaço de contradições, luta de classe e interesses.

Diante de tais diretrizes, o capital assume sua face avassaladora promovendo a ampliação da pobreza a nível global. Porém, como destacado pela teoria marxista, vivenciamos a algum tempo inúmeras crises cíclicas do capital, que demonstra sua capacidade de mutação na busca por acumulação. Ao afirmar o seu arcabouço teórico, o capital caminha para o total distanciamento das propostas de um Estado protetor, tornando-se incompatível a um planejamento social (MÉSZÁROS apud NETTO, 2012, p. 89).

Já o Brasil, diferente principalmente dos países europeus, vivenciava outro momento histórico, num processo de desenvolvimento tardio, no qual essa arena chamada sociedade civil se fortalecia paradoxalmente no bojo da resistência à ditadura militar. O regime autoritário bloqueava a participação popular na esfera pública, assim, as microiniciativas na base da sociedade foram inventando novos espaços de liberdade e reivindicação.

Inscrevem-se, nesse momento, os movimentos sociais, voltados à defesa de direitos e a luta pela democracia, de caráter leigo, engajadas em uma dupla proposta: combater a pobreza e combater o governo militar ditatorial.

Nessa conjuntura o uso do conceito de sociedade civil tinha características diferentes de hoje, pois nesse contexto de luta contra ditadura, a oposição Estado/sociedade civil servia para demarcar o espaço civil como espaço dos movimentos populares e da luta antiditatorial, contra o espaço do Estado militarizado. Dessa forma, nesse contexto, a oposição teórico-prático (embora equívocas) das esferas do Estado e da sociedade civil tinha fundamento histórico concreto. O objetivo das forças progressistas era fortalecer a sociedade civil para enfraquecer, diminuir e erradicar o Estado ditatorial (COUTINHO apud DURIGUETTO, 2005, p. 92).

É importante destacar que no período da ditadura miliar, houve inúmeros avanços no âmbito das políticas públicas, ao mesmo tempo aprofunda-se repressão no campo dos direitos civis e políticos. Tais movimentos tinham como objetivo o controle da sociedade e dos movimentos sociais contrários ao governo militar, como também uma necessidade de legitimação popular do

Estado autoritário. Podemos destacar enquanto avanços no campo social no período autocrático, direitos no âmbito do trabalho, previdência e habitação.

A partir dos anos 70 multiplicam-se Organizações Não Governamentais (ONG), movimentos sociais e entidades representativas de trabalhadores, com fortalecimento da sociedade civil em oposição ao Estado autoritário, reforçando uma base de luta que estará à frente a partir desse momento no processo de transição de uma ditadura militar para um regime democrático.

Com o processo de redemocratização do Estado brasileiro, que culminou na constituição de 1988, e o processo das eleições diretas em todos os níveis de governo, as organizações da sociedade civil se apresentam e assumem um relacionamento mais complexo com o Estado, onde as lutas e disputas no âmbito da sociedade se redefinem e assumem um caráter ideológico de consensos.

No âmbito político-ideológico, a partir dos anos 90, o Estado brasileiro assume posições afirmativas em direção ao projeto neoliberal, colocando em pautas as agendas estruturantes do capitalismo.

Revelou-se, sem surpresa a natureza pragmática, imediatista, submissa e antipopular das classes dominantes brasileiras. E foram medidas que, em alguns setores, fizeram com que o país evoluísse de forma inercial e, em outros, o fizeram permanecer no mesmo lugar andar ora atrás,...]. Houve, portanto uma abrangente contra-reforma do Estado no país, cujo sentido foi definido por fatores e conjunturais externos e internos, e pela disposição política da coalizão de centro-direita protagonizada por Fernando Henrique Cardoso (BERRING; BOSCHETTI, 2006, p. 151).

As reformas estabelecidas pelo governo brasileiro proporcionaram um verdadeiro desmonte do que foi instituído pela constituição de 1988, buscando-se por meio da desresponsabilização do Estado nos campos das políticas públicas - da previdência social -, destituir direitos historicamente conquistados, em um verdadeiro assalto ao povo brasileiro, ofertando um amplo programa de privatizações das instituições e empresas brasileiras em favor do capital internacional.

No que concerne aos orçamentos das políticas sociais, o Estado brasileiro assume o que foi estabelecido pelos organismos internacionais, propõe ajustes fiscais que comprometem o que se estabelece na própria

constituição, bem como institui a Desvinculação das Receitas da União (DRU), para pagamento de dívidas externas.

No campo da sociedade civil, fortalecidas e instrumentalizadas pelas reformas instituídas pelo Estado brasileiro, percebemos que se amplia o número de instituições não governamentais, as quais são permeadas pelo conceito de uma sociedade civil homogênea, atuam direcionadas pela ideologia neoliberal e são chamadas de terceiro setor.

Assim, o conceito de terceiro setor é identificado como ações da sociedade civil, no seu conceito homogeneizado e restrito, essas não mercantilizadas e fora o Estado, reforçando a tentativa histórica de separação liberal das questões do Estado, Sociedade e Mercado.

Porém, numa perspectiva crítica e de totalidade, este conceito resulta inteiramente ideológico e inadequado ao real. A realidade social não se divide em “primeiro, “segundo” ou “terceiro setor” - divisão que, como vimos, consiste num artifício positivista, institucionalista ou estruturalista. Isto numa primeira hipótese, estaria mostrando o debate sobre o “terceiro setor” para além da sua funcionalidade com a ofensiva neoliberal, como fundado num conceito abstrato, sem existência real. Numa segunda hipótese, esse debate setorialista oferece uma discussão sobre o social que atende de forma desarticulada o Estado, o mercado e a sociedade civil. Para ambas as hipóteses o debate ocorre de forma mistificadora do real (MONTAÑO, 2008, p. 183).

Também foi com o processo de democratização, que os movimentos sociais e organizações buscaram a participação popular na formulação e controle da política, tornando-se cada vez mais presente em nosso cotidiano.

Desse modo, abrem-se espaços de luta no âmbito da sociedade civil, na perspectiva de controle das ações do Estado e sua condução da política. Sendo assim,

o Controle Social das classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos torna-se um desafio importante na realidade brasileira, para que se criem resistência à redução das políticas sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2008, p. 107).

Essa participação que por muito tempo foi reivindicada por setores da sociedade, agora estava regulamentada pela constituição, fazendo com que

pelo menos no plano teórico houvesse uma participação efetiva dos setores da sociedade civil, o planejamento e implantação de políticas setoriais.

Porém, Amaral (2008, p. 89) aponta que,

com efeito, a complexidade da sociedade e as suas novas formas de organização, medidas pelo contexto de crise e de Reforma de Estado, apresentam-se como realidade justificadora para a retórica da necessidade de mudanças na relação entre o Estado e Sociedade. Principalmente, no Brasil, no interior dessa relação, o que se constata é uma interpelação recorrente à sociedade civil para que esta, na condição de participe, colabore com o Estado e execução das políticas sociais. Este apelo à coloca cm o proposito de legitimar as ações estatais e integrar a sociedade à ordem dominante é uma das principais estratégias que se constroem para neutralizar os conflitos e apagar as diferenças de projetos societários.

É nesse cenário que emerge, no âmbito da sociedade civil, um conceito de controle social, no qual a sociedade, por meio de instâncias instituídas, realiza o controle sobre as ações do Estado. Dessa forma, esse novo conceito de controle social transforma-se em um mecanismo concreto de participação popular na construção e elaboração da política pública.

Diante das questões apresentadas, podemos realizar alguns apontamentos acerca da participação da sociedade civil nos espaços políticos de controle social, destacando os limites e as contradições presentes na participação nos conselhos gestores, espaço instituído e principal mecanismo de participação na atualidade.

A primeira questão se dá no âmbito da representação, tendo em vista que o modelo instituído de formação dos conselhos gestores não tem uma participação ativa de toda sociedade no âmbito das decisões, cabendo apenas a essas representações, indicadas por instituições e organizações, que muitas vezes, não representa o anseio da maior parte da sociedade.

Outro aspecto importante a ser abordado diz respeito à heterogeneidade da sociedade civil, conceito esse abordado anteriormente, pois é nesse espaço onde se colocam as lutas e contradições que representam os interesses de classes no âmbito da sociedade.

Diante disso, não podemos deixar de perceber o caráter das instituições que vêm ocupando os espaços dos conselhos, pois em grande parte, segue

uma representam apenas interesses conservadores, que alimentam concepções ideopolíticas que reafirmam o clientelismo, paternalismo, e que fortalecem diretamente as diretrizes neoliberais.

O terceiro ponto a ser destacada, parte das questões expressas no cotidiano das relações estabelecidas nos conselhos, buscando-se em seu interior ideias de “passivação e transformismo” (AMARAL, 2008, p. 89), direcionado para o processo de neutralizar as concepções de caráter de classe no interior da sociedade civil, reforçando as perspectivas de consenso e colaboração.

Mesmo diante dessas inúmeras dificuldades, não podemos deixar de destacar que houve uma ampliação considerável das estruturas e mecanismos de participação, que caminha num processo de auto-afirmação e disputa, um caminho ainda em construção, com potencialidades democráticas e porém com heranças paternalista e conservadora.

A discussão sobre a categoria sociedade civil nos revela inúmeros desafios a serem desvendados, tendo em vista a toda complexidade das relações estabelecidas entre Estado e sociedade no âmbito do capitalismo, como também a participação da sociedade no controle das ações do Estado.

Tendo como norte teórico a concepção gramsciana sobre a categoria sociedade civil, e entendo-a como espaço de disputa entre classes apresentadas no âmbito das diversas dimensões da complexidade da vida social, onde se confrontam interesses e projetos societários, realizaremos alguns apontamentos acerca da participação da sociedade no campo das políticas públicas e nos espaços instituídos de controle social.

O primeiro ponto abordado é a necessidade de ampliar a participação da sociedade civil no controle social, para além dos mecanismos de participação social instituídos pela constituição, fortalecendo da participação de instituições das categorias, movimentos sociais e associações populares e que novas frentes de luta e pressão devem ser fomentadas e constituídas, na perspectiva de mobilização e organização popular, direciona-se na defesa dos direitos conquistados.

Percebemos que o processo de democratização e, conseqüentemente, de maior participação popular e efetivação do controle social sobre as ações do Estado, perpassa por uma consciência de classe, sendo a luta contra-

hegemônica no interior da sociedade civil essencial e devendo perpassar pela defesa intransigente dos direitos historicamente conquistados.

Enquanto principais espaços de controle social e participação da sociedade civil, os conselhos gestores apresentam-se, na atualidade, como instrumentos de grande importância para ampliação da democracia e de fortalecimento da cidadania. Porém, não podemos deixar de assinalar, apesar de sua ampliação, os inúmeros desafios e limites desses espaços, haja vista os ranços históricos presentes no cotidiano da gestão pública.

No que concerne às representações da sociedade civil no âmbito dos conselhos, faz-se necessário mudanças estruturantes nas representações, pois, em grande parte dos conselhos de políticas públicas, as indicações da sociedade são realizadas pelos gestores, na perspectiva de cooptação e, conseqüentemente, de comprometimento das decisões.

Outro destaque perpassa pela necessidade de ampliação da participação dos usuários nos espaços de controle social, sendo esse ponto um desafio concreto na organização da política social, tendo em vista a importância da participação popular no processo de consolidação da política enquanto direito, sendo necessário encontrar estratégias de organização e movimentos que possam dar uma condição afirmativa para a auto representação dos usuários.

Também destacamos a necessidade de ampliarmos o debate em torno do financiamento dos conselhos, haja vista que quase todas as políticas setoriais não têm em suas legislações, a garantia orçamento próprio dos conselhos para realização de suas ações dificultando, assim, a autonomia e a capacidade de atuação dessas instâncias. Sendo necessário um empenho direto da sociedade civil para que os conselhos tenham o financiamento regulamentado.

Tendo em vista o norte teórico estabelecido em toda a discussão, e ao realizarmos algumas reflexões no que concerne à categoria sociedade civil, reafirmamos a necessidade da participação social no âmbito do controle social, construção e elaboração das políticas públicas, e que se faz necessário a ocupação dos inúmeros espaços instituídos de participação popular, como também fomentar estratégias no âmbito da sociedade que amplie os mecanismos participativos fora do espaço Estatal, dando efetividade ao

processo de organização popular em torno de pautas unificadas e que corresponde ao anseio da classe trabalhadora.

É, portanto, dentro dessa perspectiva de analisar e dimensionar a participação da sociedade civil por meio dos conselhos de gestão política na assistência social, enquanto política pública, que prosseguirá a discussão nos capítulos seguintes deste estudo.

CAPÍTULO 2 - GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A ATUAÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Na perspectiva de discutir o processo de organização e implementação do SUAS e a participação dos conselhos de assistência social no contexto atual, neste capítulo abordaremos algumas questões substanciais, presentes na NOB/SUAS 2012, no que tange aos aspectos da gestão política e técnica da PNAS.

Para tanto, na primeira parte deste capítulo discorreremos, a partir das diretrizes e princípios do SUAS normatizados na NOB/SUAS 2012, acerca de aspectos importantes para a gestão da política social e dos instrumentos e das tecnologias de gestão para a efetivação da política de assistência social.

Já na segunda parte deste capítulo, abordaremos questões acerca das atribuições e competências dos conselhos de assistência social no processo de gestão do SUAS, presentes na NOB/SUAS 2012, no intuito de realizarmos uma análise sobre o papel reservado aos conselhos na implementação da assistência social no Brasil e sua atuação na prática.

Na última parte do capítulo, discorreremos sobre o CEAS-PB, abordando sua estrutura e organização, proporcionando-nos condições de análises futuras sobre essa instância.

2.1 Gestão do SUAS e a Consolidação da PNAS

Após uma década de implantação da PNAS e criação do SUAS, podemos perceber mudanças substanciais concernentes ao processo de gestão política e técnica da assistência social no Brasil, reafirmando e apresentando novas e reafirmando diretrizes e estratégias na busca pela ampliação e consolidação enquanto política pública.

Como apresentado anteriormente, a partir um modelo de gestão descentralizado, participativo, não contributivo e com responsabilidades para todos os entes federativos, o SUAS apresenta enquanto princípios organizativos: universalização da proteção socioassistencial; gratuidade na prestação dos serviços; integralidade da proteção social; intersetorialidade e

equidade, buscando, assim, garantir as suas funções e os seus objetivos primordiais (BRASIL, 2012, p. 16).

Para tanto, na perspectiva de garantir os objetivos e princípios do SUAS, a NOB/SUAS 2012, no seu art. 5º, apresenta sete diretrizes estruturantes referentes à gestão da política de assistência social, sendo essas:

I - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social; II - descentralização político-administrativa e comando único das ações em cada esfera de governo; III - financiamento partilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; IV - matricialidade sociofamiliar; V - territorialização; VI - fortalecimento da relação democrática entre Estado e sociedade civil; VII - controle social e participação popular (BRASIL, 2012, p. 17).

A partir do que está estabelecido enquanto princípios, diretrizes e objetivos normatizados e institucionalização na PNAS, a eficiência da gestão da política de assistência social se coloca de grande importância para a efetivação da proteção social, haja vista a complexidade no âmbito das ações da assistência, necessitando aos gestores o domínio do arcabouço de instrumentos para uma gestão realmente eficiente.

Licha (1999 apud FILGUEIRAS, 2009, p. 134) destaca a gerência social como sendo “um campo interdisciplinar e intersetorial de conhecimentos e práticas que apoiam os processos de tomada de decisão estratégicos e implementação de ações públicas, orientadas a alcançar o bem estar social”. Assim, para uma eficiente gestão do SUAS, entendemos que se faz necessário um amplo conhecimento de instrumentais políticos e técnicos que remetam aos processos de negociação, articulação, planejamento, monitoramento e avaliação.

Dessa forma, para realizar uma gestão que garanta a sustentabilidade e legitimidade da política social, bem como a superação das fragilidades e dificuldades, é de grande importância o conhecimento das nuances da gestão, podendo ser identificadas quando falamos do “triângulo estratégico de gestão”, que é composto por:

[...] a) Gestão política: inclui elementos tais como expressar um projeto político e criar condições para a viabilidade; definir e conhecer a missão, o ambiente, os atores; apoio interno e

externo aos governos; exercício de liderança da autoridade social; estabelecer estratégias de parcerias; b) gestão programática: inclui elaborar estratégias de intervenção; definir os mínimos sociais a serem alcançados; estabelecer objetivos e metas de oferta de serviços; procurar garantir a coerência e sustentabilidade das intervenções; superar o enfoque assistencialista; e c) gestão operacional: inclui contar com recursos físicos, financeiros e humanos para executar os programas e alcançar os resultados buscados; contar com o conhecimento técnico; pessoal suficiente e capacitado modelo de divisão do trabalho, supervisão, controle, monitoramento e avaliação; implementar as estratégias de parceria (TOBAR, 2005 apud FILGUEIRAS, 2009, p. 137).

Ao pensarmos na gestão política do SUAS, ao normatizar o Estado enquanto responsável pela condução da assistência social, a NOB/SUAS 2012 aponta para o processo de rompimento ao assistencialismo e clientelismo postos à assistência social ao longo dos anos no território brasileiro e para a afirmação de um projeto político que garanta o SUAS enquanto sistema público, construindo alicerces para sua universalidade.

Outro aspecto importante que podemos observar no âmbito da Gestão Política do SUAS é a definição dos atores e responsabilidades de cada ente, no processo de condução da PNAS, como apontado no art. 8º da NOB/SUAS 2012:

§1º As responsabilidades se pautam pela ampliação da proteção socioassistencial em todos os seus níveis, contribuindo para a erradicação do trabalho infantil, o enfrentamento da pobreza, da extrema pobreza e das desigualdades sociais, e para a garantia dos direitos, conforme disposto na constituição Federal e na legislação relativa à assistência social. §2º O SUAS comporta quatro tipos de Gestão: I - da União; II - dos Estados; III - do Distrito Federal; IV - dos Municípios. §3º O SUAS é integrado pelos entes federativos, pelos respectivos conselhos de assistência social e pelas entidades e organizações de assistência social abrangidas pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social (BRASIL, 2012, p. 19).

No que se refere à gestão programática do SUAS, identificamos enquanto pontos direcionados na NOB/SUAS 2012, os planos de assistência social, o pacto de aprimoramento do SUAS, os indicadores e as metas. Para tanto, ao pensarmos na construção dessas estratégias de gestão, é de grande importância, como também aponta a NOB/SUAS 2012, a implementação da

vigilância socioassistencial, em todos os níveis de gestão, haja vista a necessidade de produzir dados concretos para o planejamento da gestão pública. A vigilância socioassistencial é

caracterizada como uma das funções da política de assistência social e deve ser realizada por intermédio da produção, sistematização, análise e disseminação de informações territorializadas, e trata: I - das situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre as famílias da política e dos eventos de violação de direitos em determinados territórios; II - do tipo, volume e padrões de qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (BRASIL, 2012, p. 40).

Sendo assim, a vigilância socioassistencial é uma estrutura no processo de gestão da informação e organização dos sistemas de informações, que tem por atribuição, além de subsidiar a gestão em decisões estratégicas, colaborar efetivamente na elaboração, avaliação e no monitoramento da política de assistência social, contribuindo, assim, com o controle social no âmbito SUAS.

De acordo com o art. 93, constituem responsabilidades específicas dos estados acerca da área da vigilância socioassistencial:

- I - desenvolver estudos para subsidiar a regionalização dos serviços de proteção social especial no âmbito do estado;
- II - apoiar tecnicamente a estruturação da Vigilância Socioassistencial nos municípios do estado;
- III - coordenar, em âmbito estadual, o processo de realização anual do Censo SUAS, apoiando tecnicamente os municípios para o preenchimento dos questionários e zelando pela qualidade das informações coletadas (BRASIL, 2012, p. 43).

No campo de Gestão Operacional, ao longo dos últimos anos, o SUAS absorveu um arcabouço metodológico, técnico e tecnologias de gestão, que são imprescindíveis na sua operacionalização e coloca na agenda permanente dos entes federativos desafios para a qualificação da proteção social dos usuários da política. A gestão financeira e orçamentaria, a regulamentação do co-financiamento, os incentivos financeiros à gestão, gestão do trabalho, monitoramento e avaliação, são eixos operacionais estruturantes normatizados na NOB/SUAS 2012.

Perante o exposto, podemos notar que a assistência social passa a ter um arcabouço de instrumentais complexos, que fazem com que suas ações

deixem de ser ações segmentadas e fragmentadas, sendo essas tratadas de forma sistemática, organizada em suas complexidades, serviços e programas, de forma a configurar uma rede socioassistencial.

Tendo em vista, que a gestão do SUAS se faz de forma compartilhada entre as três esferas de governo, a NOB/SUAS 2012 destaca instâncias de grande importância para a estruturação da política de assistência social, realização de pactos interfederativos, organização de rede de atenção, financiamento, etc., que são as Comissão Intergestores Tripartite (CIT) e a Comissão Intergestores Bipartite (CIB).

De acordo com a NOB/SUAS 2012, no seu art. 134, a CIT

é um espaço de articulação e interlocução entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais” e que tem como objetivo a, para viabilizar a política de assistência social, caracterizando-se como instância de negociação e pactuação quanto aos aspectos operacionais da gestão do SUAS (BRASIL, 2012, p. 52).

Com o processo de fortalecimento do SUAS, percebemos que esse espaço se coloca enquanto primordial para a construção e direcionamento para a gestão da política de assistência social. Porém pela complexidade de sua composição, o espaço assume um papel estratégico para embates políticos e ideológicos no âmbito na política, não sendo apenas espaço de debates da operacionalização da gestão do SUAS, mas, objetivamente, de disputa de modelos de gestão.

No que concerne às competências apresentadas no art. 135 da NOB/SUAS, compete à CIT:

I - pactuar estratégias para a implantação, a operacionalização e o aprimoramento do SUAS; II - estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e qualificação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais que compõem o SUAS; III - pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação do SUAS; IV - pactuar critérios de partilha e procedimentos de transferência de recursos para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios da assistência social para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; V - pactuar planos de providência e planos de apoio aos Estados e ao Distrito Federal; VI - pactuar prioridades e metas nacionais de aprimoramento do SUAS, de

prevenção e enfrentamento da pobreza, da desigualdade, das vulnerabilidades sociais e dos riscos sociais; VII - pactuar estratégias e procedimentos de contato permanente e assessoramento técnico às CIBs e gestores de assistência social; VIII - pactuar seu regimento interno e as estratégias para sua divulgação; IX - publicar e publicizar suas pactuações; X - informar ao CNAS sobre suas pactuações; XI - encaminhar ao CNAS os assuntos que forem de sua competência para deliberação; XII - pactuar as orientações para estruturação e funcionamento das CIBs; XIII - pactuar os serviços socioassistenciais de alto custo e as responsabilidades de financiamento e execução (BRASIL, 2012, p. 53).

Percebemos que a NOB/SUAS 2012, aprimora as competências da Comissão Intergestores Tripartite, de forma a qualificar organização e estruturação da PNAS e consequentemente fortalecer o SUAS. No âmbito da gestão do SUAS, as responsabilidades desse espaço, não só incorpora aspectos de uma gestão operacional, mas, também, estrutura-se por meio de uma gestão política e programática, reafirmando a complexidade e importância desse espaço para a PNAS.

Enquanto instância de negociação e pauta nos estados, no art. 136, a NOB/SUAS 2012, normatiza a representatividade, organização e competência da CIB. Ao pensarmos na representatividade na CIB, a NOB/SUAS 2012 inova ao estabelecer a paridade entre estado e município na sua composição, levando em conta o porte dos municípios e a regionalização, garantindo maior legitimidade às decisões dessa comissão. A CIB deve apresentar a seguinte composição, de acordo com a NOB/SUAS 2012, no §1º do seu art. 136:

I - 06 (seis) representantes do Estado e seus respectivos suplentes, indicados pelo gestor estadual da política de assistência social; II - 06 (seis) representantes dos Municípios e seus respectivos suplentes, indicados pelo COEGEMAS, observando a representação regional e o porte dos municípios, de acordo com o estabelecido na Política Nacional de Assistência Social - PNAS, sendo: a) 02 (dois) representantes de municípios de pequeno porte I; b) 01 (um) representante de municípios de pequeno porte II; c) 01 (um) representante de municípios de médio porte; d) 01 (um) representante de municípios de grande porte; e e) 01 (um) representante da capital do Estado (BRASIL, 2012, p. 54).

Ao normatizar a representatividade da CIB enquanto requisito de sua constituição, a NOB/SUAS viabiliza a ampliação e a participação de municípios

de pequeno porte em decisões e pactuações no âmbito da política de assistência social no estado, como também expressa à importância da regionalização no processo de gestão dos SUAS, e afiança o trato de questões específicas e regionais presente em municípios pequenos.

No concernente às competências da CIB, em seu art. 137, a NOB/SUAS 2012 estabelece:

I - pactuar a organização do Sistema Estadual de Assistência Social proposto pelo órgão gestor estadual, definindo estratégias para implementar e operacionalizar a oferta da proteção social básica e especial no âmbito do SUAS na sua esfera de governo; II - estabelecer acordos acerca de questões operacionais relativas à implantação e ao aprimoramento dos serviços, programas, projetos e benefícios que compõem o SUAS; III - pactuar instrumentos, parâmetros e mecanismos de implementação e regulamentação complementar à legislação vigente, nos aspectos comuns às duas esferas de governo; IV - pactuar medidas para o aperfeiçoamento da organização e do funcionamento do SUAS no âmbito regional; V - pactuar a estruturação e a organização da oferta de serviços de caráter regional; VI - pactuar critérios, estratégias e procedimentos de repasse de recursos estaduais para o cofinanciamento de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais aos municípios; VII - pactuar o plano estadual de capacitação; VIII - estabelecer acordos relacionados aos serviços, programas, projetos e benefícios a serem implantados pelo Estado e pelos Municípios enquanto rede de proteção social integrante do SUAS no Estado; IX - pactuar planos de providência e planos de apoio aos municípios; X - pactuar prioridades e metas estaduais de aprimoramento do SUAS; XI - pactuar estratégias e procedimentos de interlocução permanente com a CIT e as demais CIBs para aperfeiçoamento do processo de descentralização, implantação e implementação do SUAS; XII - observar em suas pactuações as orientações emanadas pela CIT; XIII - pactuar seu regimento interno e as estratégias para sua divulgação; XIV - publicar as pactuações no Diário Oficial estadual; XV - enviar cópia das publicações das pactuações à Secretaria Técnica da CIT; XVI - publicar e publicizar as suas pactuações; XVII - informar ao Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS sobre suas pactuações; XVIII - encaminhar ao Conselho Estadual de Assistência Social os assuntos de sua competência para deliberação (BRASIL, 2012, p. 54).

Perante a complexidade das atribuições da CIB no processo de organização e estruturação da política de assistência social, apresentada na NOB/SUAS 2012, faz-se cada vez mais necessário uma maior qualificação dos gestores municipais e estaduais na gestão do SUAS, de forma a não ser

constituído um espaço apenas figurativo e que não cause impacto na condução da PNAS no estado.

Outro ponto a ser destacado, de acordo com as atribuições acima descritas, é a necessidade de maior articulação com o CEAS, na perspectiva de legitimar as pactuações e negociações realizadas no seu âmbito. Porém, conforme as entrevistas realizadas, identificamos que os conselheiros desconhecem a necessidade de aproximação com essa instância, sendo isso realizado apenas pelos representantes governamentais do estado e município.

O Colegiado Estadual de Gestores Municipais de Assistência Social (COEGEMAS) assume também, em nível de estado, um papel de grande importância para o processo de organização dos gestores, as discussões sobre pactuações e negociações, o apoio e a representação dos municípios nos debates com o estado sobre a estruturação das redes de atenção, regionalização e distribuição dos serviços de proteção social.

A NOB/SUAS 2012 inova também ao conceituar no seu Art. 133 as pactuações de gestão da política de assistência social, sendo entendida como:

[...] negociações e acordos estabelecidos entre os entes federativos envolvidos por meio de consensos para a operacionalização e o aprimoramento do SUAS. §1º As pactuações de que trata o caput devem ser formalizadas por meio da publicação do respectivo ato administrativo, cabendo aos gestores ampla divulgação das mesmas, em especial na rede articulada de informações para a gestão da assistência social. §2º As cópias das publicações de que trata o §1º devem ser encaminhadas às secretarias executivas da CIT e CIB e por estas arquivadas, incondicional e regularmente. §3º As pactuações da CIT e das CIBs devem ser encaminhadas aos respectivos Conselhos de Assistência Social para conhecimento e deliberação dos assuntos de sua competência. (BRASIL, 2012, p. 52)

Ao conceituar e regulamentar os trâmites administrativos, a NOB/SUAS 2012 garante a institucionalidade de suas ações e legitima as pactuações estabelecidas nas instâncias de negociação do SUAS.

Ao discutirmos o processo de gestão do SUAS, não podemos deixar de destacar a responsabilidade dos entes federativos na implementação do SUAS. A NOB/SUAS 2012, direcionar as principais atribuições das instâncias de gestão, tendo como foco garantir a gestão compartilhada que de fato possa

atender as necessidades e desafios pontos na consolidação da PNAS enquanto política pública e que se garanta a proteção social.

Apesar da importância das responsabilidades de todos os atores envolvidos da gestão do SUAS, identificaremos neste momento apenas as responsabilidades da gestão estadual, tendo em vista a sua importância para o debate proposto, sendo elas:

I - destinar recursos financeiros aos Municípios, a título de participação no custeio do pagamento dos benefícios eventuais de que trata o art. 22, da LOAS, mediante critérios estabelecidos pelo Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS; II - cofinanciar, por meio de transferência regular e automática, na modalidade fundo a fundo os serviços, programas, projetos e benefícios eventuais e o aprimoramento da gestão, em âmbito regional e local; III - estimular e apoiar técnica e financeiramente as associações e consórcios municipais na prestação de serviços de assistência social; IV - organizar, coordenar e prestar serviços regionalizados da proteção social especial de média e alta complexidade, de acordo com o diagnóstico socioterritorial e os critérios pactuados na CIB e deliberados pelo CEAS; V - realizar o monitoramento e a avaliação da política de assistência social em sua esfera de abrangência e assessorar os Municípios para seu desenvolvimento; VI - garantir condições financeiras, materiais e estruturais para o funcionamento efetivo da CIB e do CEAS; VII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação e na organização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais; VIII - apoiar técnica e financeiramente os Municípios para a implantação e gestão do SUAS, Cadastro Único e Programa Bolsa Família; IX - apoiar técnica e financeiramente os Municípios na implantação da vigilância socioassistencial; X - municipalizar os serviços de proteção social básica executados diretamente pelos Estados, assegurando seu cofinanciamento, com exceção dos serviços socioassistenciais prestados no distrito estadual de Pernambuco, Fernando de Noronha, até que este seja emancipado; XI - coordenar o processo de definição dos fluxos de referência e contrarreferência dos serviços regionalizados, acordado com os Municípios e pactuado na CIB; XII - organizar, coordenar, articular, acompanhar e monitorar a rede socioassistencial nos âmbitos estadual e regional; XIII - instituir ações preventivas e proativas de acompanhamento aos Municípios no cumprimento das normativas do SUAS, para o aprimoramento da gestão, dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais pactuados nacionalmente; XIV - participar dos mecanismos formais de cooperação intergovernamental que viabilizem técnica e financeiramente os serviços de referência regional, definindo as competências na gestão e no cofinanciamento, a serem pactuadas na CIB; XV - elaborar plano de apoio aos Municípios com pendências e

irregularidades junto ao SUAS, para cumprimento do plano de providências acordado nas respectivas instâncias de pactuação e deliberação; XVI - elaborar e cumprir o plano de providências, no caso de pendências e irregularidades do Estado junto Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 9/41 ao SUAS, aprovado no CEAS e pactuado na CIT; XVII - prestar as informações necessárias para a União no acompanhamento da gestão estadual; XVIII - zelar pela boa e regular execução dos recursos da União transferidos aos Estados, executados direta ou indiretamente por este, inclusive no que tange à prestação de contas; XIX - aprimorar os equipamentos e serviços socioassistenciais, observando os indicadores de monitoramento e avaliação pactuados; XX - alimentar o Censo do Sistema Único de Assistência Social - Censo SUAS; XXI - instituir plano estadual de capacitação e educação permanente; XXII - acompanhar o sistema de cadastro de entidades e organizações de assistência social, de que trata o inciso XI, do art. 19, da LOAS, em articulação com os Municípios de sua área de abrangência; XXIII - apoiar técnica e financeiramente entidade de representação estadual dos secretários municipais de assistência social; XXIV - normatizar, em seu âmbito, o financiamento integral dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social ofertados pelas entidades vinculadas ao SUAS, conforme §3º do art. 6º-B da LOAS e sua regulamentação em âmbito federal (BRASIL, 2012, p. 22).

Para o apoio de gestão descentralizada do SUAS, a NOB/SUAS 2012 inova ao estabelecer o Bloco financeiro de Gestão, tendo como incentivo financeiro Índice de Gestão Descentralizada Estadual e Municipal - IGDSUAS; Índice de Gestão Descentralizada Estadual e Municipal do Programa Bolsa Família - IGD PBF.

Art. 75. Os incentivos à gestão descentralizada visam oferecer o aporte financeiro necessário ao incremento dos processos de: I - gestão e prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em âmbito local e regional, tendo por fundamento os resultados alcançados e os investimentos realizados pelos entes federativos, no caso do IGDSUAS; e II - gestão do Programa Bolsa Família e do Cadastro Único, em âmbito municipal, estadual e distrital, tendo por fundamento os resultados alcançados pelos respectivos entes federativos no caso do IGD PBF, conforme previsto na Lei nº 10.836 de 2004, e sua regulamentação (BRASIL, 2012, p. 22).

Com esses aportes financeiros, os entes estaduais e municipais podem em seu planejamento direcionar as ações para o aprimoramento da gestão da política de assistência social, qualificando a rede de atenção e proteção social.

Frente ao que foi discutido e apresentado sobre os direcionamentos presentes na NOB/SUAS 2012, no que tange à gestão do SUAS, percebemos que, ao longo dos últimos anos, a PNAS amplia seu arcabouço de instrumentais e estratégias para a qualificação dos serviços oferecidos. Porém, apesar dos avanços significativos presentes na NOB/SUAS 2012, a qualificação da proteção está diretamente ligada a alguns aspectos substanciais da gestão da política pública, que perpassa pelo processo e pela capacidade dos atores envolvidos realizarem de forma qualificada o planejamento, monitoramento e a avaliação das ações, como também de instituir nos seus planos uma gestão do trabalho que valorize os trabalhadores e a estruturação institucional de acordo com o que se estabelece nas normativas no âmbito do SUAS.

Tendo em vista as diretrizes, a participação social se coloca como essencial para a gestão do SUAS no momento atual, e os conselhos de assistência social, de acordo com a NOB/SUAS 2012, instância legítima de controle social e participação da sociedade na cogestão da PNAS.

Assim, para melhor compreender a participação dos conselhos de assistência social no controle e cogestão do SUAS, analisaremos as atribuições relativas a sua atuação presente na NOB/SUAS 2012, ampliando o arcabouço de informações sobre os conselhos, dando-nos, assim, maiores condições de análises posteriores.

2.2 NOB/SUAS 2012 e o Controle Social: atribuições dos conselhos de assistência social na gestão do SUAS

Como discutido anteriormente, podemos notar que o SUAS acumulou inúmeras estratégias e instrumentos de gestão para a qualificação da política de assistência social e que necessariamente busca reafirmar as suas diretrizes estruturantes.

Dessa forma, podemos notar que o controle social e a participação popular apresenta-se como uma das principais diretrizes do SUAS e que a NOB/SUAS 2012 busca normatizar as responsabilidades e atribuições das instâncias de controle social na política de assistência social.

Assim, são elencadas as instâncias de controle social e deliberação do SUAS:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social; II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social; III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social. Parágrafo único. As Conferências de Assistência Social deliberam as diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social (BRASIL, 2012, p. 47).

Ao afirmar a participação social enquanto estruturante para o SUAS e que ela

[...] deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo (BRASIL, 2012, p. 47).

Assim, a NOB/SUAS 2012 coloca em pauta novamente a necessidade do fortalecimento dos espaços instituídos de participação e controle social e levanta inúmeros questionamentos sobre a efetiva atuação dessas instâncias na PNAS.

Nessa medida, a NOB/SUAS 2012, em seu art. 115, aponta estratégias para o fortalecimento das instâncias de controle social e participação, quais sejam:

I - fixação das responsabilidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios para com o controle social; II - planejamento das ações do conselho de assistência social; III - participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional; IV - convocação periódica das conferências de assistência social; V - ampliação da participação popular; VI - valorização da participação dos trabalhadores do SUAS; VII - valorização da participação das entidades e organizações de assistência social (BRASIL, 2012, p. 47-48).

Dessa forma, a política estabelece estratégias e para o fortalecimento das instâncias de controle social, destacando a necessidade da

responsabilização dos entes federativos com o controle social, participação de usuários, trabalhadores e organizações e entidades de assistência social.

No que se refere às questões que norteiam a organização e atuação dos conselhos, observamos que a NOB/SUAS perpassa pela necessidade de aprimoramento do planejamento das ações desempenhadas e das responsabilidades dos conselhos e conselheiros, na perspectiva realizar de forma efetiva o controle social. Frente às questões de financiamento, gestão do SUAS e programas de proteção social, “os conselhos devem planejar suas ações de forma a garantir a consecução das suas atribuições e o exercício de controle social, primando pela efetividade e transparência das suas atividades” (BRASIL, 2012, p. 49).

Assim, o planejamento das ações dos conselhos assume papel importantíssimo para o fortalecimento do controle social, sendo destacadas como atribuições precípuas as seguintes:

I - aprovar a política de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências; II - convocar as conferências de assistência social em sua esfera de governo e acompanhar a execução de suas deliberações; III - aprovar o plano de assistência social elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social; IV - aprovar o plano de capacitação, elaborado pelo órgão gestor; V - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família (PBF); VI - fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS; Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 35/41; VII - planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3% (três por cento) dos recursos do IGD PBF e do IGDSUAS destinados ao desenvolvimento das atividades do conselho; VIII - participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social, bem como o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social; IX - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; X - aprovar critérios de partilha de recursos em seu âmbito de competência, respeitados os parâmetros adotados na LOAS; XI - aprovar o aceite da expansão dos serviços, programas e projetos

socioassistenciais, objetos de cofinanciamento; XII - deliberar sobre as prioridades e metas de desenvolvimento do SUAS em seu âmbito de competência; XIII - deliberar sobre planos de providência e planos de apoio à gestão descentralizada; XIV - normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais no campo da assistência social, em consonância com as normas nacionais; XV - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos; XVI - estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos; XVII - estimular e acompanhar a criação de espaços de participação popular no SUAS; XVIII - elaborar, aprovar e divulgar seu regimento interno, tendo como conteúdo mínimo: a) competências do Conselho; b) atribuições da Secretaria Executiva, Presidência, Vice-Presidência e Mesa Diretora; c) criação, composição e funcionamento de comissões temáticas e de grupos de trabalho permanentes ou temporários; d) processo eletivo para escolha do conselheiro-presidente e vice-presidente; e) processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, conforme prevista na legislação; f) definição de quórum para deliberações e sua aplicabilidade; g) direitos e deveres dos conselheiros; h) trâmites e hipóteses para substituição de conselheiros e perda de mandatos; i) periodicidade das reuniões ordinárias do plenário e das comissões e os casos de admissão de convocação extraordinária; j) casos de substituição por impedimento ou vacância do conselheiro titular; k) procedimento adotado para acompanhar, registrar e publicar as decisões das plenárias (BRASIL, 2012).

Perante as atribuições elencadas enquanto essenciais para estar no planejamento do conselho de assistência social, percebemos que esse assume necessariamente inúmeros desafios no processo de organização e atuação.

Ao nos debruçarmos sobre a temática podemos elencar várias questões que podem influenciar negativamente no cumprimento das atribuições dos conselhos, que apontam para o processo de ampliação das responsabilidades dessas instâncias no que tange à cogestão da PNAS.

Para o cumprimento de algumas das atribuições apresentadas, faz-se necessário um processo sistemático de capacitação e formação dos conselheiros, tendo em vista a complexidade do processo de cogestão da política de assistência social, bem como a heterogeneidade dos atores que compõem esse espaço, seja ele governamental ou da sociedade civil.

Outro ponto a ser destacado sobre as atribuições acima descrita são as dificuldades postas aos conselhos no que tange à organização e estruturação, tendo em vista a falta de governabilidade de estabelecer fluxos, assumindo um papel coadjuvante frente às gestões.

Quanto às responsabilidades dos entes federativos com o controle social, ponto esse comemorado pelos atores que compõem os espaços dos conselhos, destaca-se o inciso § 1º do art. 123 da NOB/SUAS, que estabelece aos gestores da assistência social:

I - prover aos conselhos infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros, arcando com as despesas inerentes ao seu funcionamento, bem como arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem dos conselheiros governamentais e não governamentais, de forma equânime, no exercício de suas atribuições, tanto nas atividades realizadas no seu âmbito de atuação geográfica ou fora dele; II - destinar aos conselhos de assistência social percentual dos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS - IGDSUAS e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD PBF, na forma da Lei; III - subsidiar os conselhos com informações para o cumprimento de suas atribuições e para a deliberação sobre o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais (BRASIL, 2012, p. 50).

Frente ao exposto, podemos identificar um avanço substancial, pelo menos legalmente, do processo de organização e estruturação dos conselhos, tendo em vista a regulamentação do financiamento e apoio técnico por parte das gestões da assistência social aos espaços de controle social, dando condições efetivas para o funcionamento das instâncias de participação dos conselhos da gestão do SUAS.

Outro ponto bastante debatido no âmbito da assistência social é a participação dos usuários nos espaços instituídos, que mesmo com os direcionamentos evidenciados na NOB/SUAS 2012, ainda não se percebe a participação efetiva dos usuários, tendo em vista, que grande parte dos espaços são ocupados por instituições e organizações. Assim,

de fato, há um vazio de representação própria dos usuários, das suas associações e formas autônomas de organização. A pobreza é relação social que se expressa também pela ausência nos espaços públicos. Todos falam em nome dos

usuários, mas eles comparecem no espaço público através da carência e de uma espécie de substituísmo por entidades e organizações que lhe roubam a fala e a presença autônoma. (RAICHELIS, 2000 p. 14).

No contexto atual, a ampliação da participação dos usuários nos espaços de controle social no SUAS, colocando-se como um desafio concreto na organização da política de assistência social, tendo em vista a importância da participação popular no processo de consolidação da política enquanto direito, sendo necessário encontrar estratégias de organização e movimentos que possam dar uma condição afirmativas para a auto representação dos usuários.

De acordo com o que foi discutido, percebemos que o conselho de assistência social assume normativamente papel central para a qualificação do SUAS. Entretanto, ao assumir fortemente uma posição de cogestor da política, pode-se perder a sua potencialidade enquanto uma instância de controle e fiscalização das ações do Estado, tornando-se apenas avalista dos direcionamentos da gestão, cabendo à sociedade civil resguardar esta posição.

Por intermédio do que foi exposto, podemos visualizar a complexidade de ações e atribuições destinadas ao conselho de assistência social no acompanhamento da gestão do SUAS, onde se apresentam desafios concretos perante as novas diretrizes e a estruturação da PNAS.

A partir dessas análises e reflexões, no próximo capítulo discutiremos a atuação do CEAS-PB frente à gestão estadual do SUAS, identificando as diferentes nuances da participação do conselho no controle social.

2.3 Caracterização do CEAS-PB

O CEAS-PB foi criado pela Lei nº 6.127, de 23 de outubro de 1995, enquanto instância deliberativa, na época vinculada à extinta Secretaria de Trabalho e Ação Social, atual SEDH.

Funciona atualmente na Casa dos Conselhos de Ação Social, localizada na Praça Dom Adauto, nº 58, no Centro de João Pessoa. Conta com sala própria, sala de reunião e apoio administrativo. O espaço da Casa dos Conselhos é compartilhado com o Conselho Estadual de Defesa de Direitos da

Criança e do Adolescente; Conselho Estadual de Direitos da Pessoa Idosa; Conselho Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional; Centro de Referência dos Direitos de LGBT e combate à homofobia da Paraíba; Sala de Atendimento Psicossocial do Espaço LGBT; e duas salas para a Escola de Conselhos.

De acordo com o seu Regimento Interno (RI), no art. 3º, o CEAS apresenta como atribuições:

I - aprovar, acompanhar, monitorar e avaliar a execução da Política Estadual de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Nacional de Assistência Social - PNAS, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social; II - exercer o controle social da Política Estadual de Assistência Social; III - apreciar e aprovar o Plano Estadual de Assistência Social; IV - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social; V - zelar pela implementação e efetivação do SUAS, observando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos conselhos; VI - convocar ordinariamente a cada 2 (dois) anos, ou extraordinariamente, por decisão da maioria absoluta de seus membros, a Conferência Estadual de Assistência Social. Que poderá ser antecedida de pré-conferências regionais e que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social no Estado e definir diretrizes e prioridades para a sua política de assistência social, num processo articulado com a Conferência Nacional e as Municipais de Assistência Social; VII - aprovar as normas de funcionamento da Conferência, constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno; VIII - encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos; IX - apreciar e aprovar a proposta orçamentária estadual da assistência social, que deve abranger recursos próprios e oriundos do governo federal, alocados no fundo estadual de assistência social; X - aprovar critérios de partilha e de transferências de recursos para os fundos municipais de assistência social, considerando os indicadores que permitam uma distribuição equitativa entre as regiões, respeitando os parâmetros adotados na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS e relação de municípios abrangidos por estes critérios; XI - normatizar os procedimentos de repasse de recursos para as entidades e organizações de assistência social, sem prejuízo do disposto na lei de diretrizes orçamentárias; XII - fiscalizar, acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho das ações socioassistenciais aprovadas na política e no plano estadual de assistência social; XIII - apreciar e aprovar os planos de aplicação de recursos do Fundo Estadual de Assistência Social - FEAS e os atos normativos necessários a sua gestão; XIV - apreciar e deliberar trimestral e

anualmente relatórios de execução físico-financeira; XV - acompanhar e avaliar a execução orçamentária e financeira e aprovar a prestação de contas ao final de cada exercício; XVI - aprovar os critérios para a celebração de contratos ou convênios entre os órgãos governamentais e não governamentais na área de assistência social; XVII - regulamentar, suplementarmente, as normas estabelecidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS, de acordo com os artigos 20 e 22 da LOAS; XVIII - estabelecer critérios de co-financiamento do Estado para os benefícios eventuais; XIX - acompanhar, fiscalizar e avaliar os serviços de assistência social prestados no Estado, especialmente com relação às condições de acesso da população a esses serviços, indicando medidas pertinentes à correção de exclusões constatadas; XX - propor modificações na estrutura do sistema estadual que visem à promoção, proteção e defesa dos usuários de assistência social; XXI - elaborar, alterar, aprovar e publicar o seu Regimento Interno e normas administrativas para orientar seu funcionamento; XXII - dar posse aos seus conselheiros; XXIII - promover capacitação continuada de seus conselheiros e estimular a atualização permanente de todos os envolvidos na prestação de serviços de assistência social; XXIV - aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com a Norma Operacional Básica do SUAS (NOB-SUAS) e de Recursos Humanos (NOB-RH) vigentes; XXV - atuar como instância de recurso para entidades, junto aos CMAS e Comissão Intergestores Bipartite - CIB; XXVI - proceder à apuração das denúncias recebidas no CEAS; XXVII - acompanhar o processo do Pacto de Aprimoramento da Gestão entre as esferas nacional, estadual e municipal, efetivado na Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite - CIB, estabelecido na NOB/SUAS, e aprovar seu relatório; XXVIII - promover e divulgar a defesa dos direitos socioassistenciais; XXIX - acionar o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de direitos Socioassistenciais, quando necessário; XXX - assessorar os Conselhos Municipais de Assistência Social na aplicação de normas e resoluções fixadas pelo CEAS-PB e CNAS; XXXI - promover e regulamentar, a cada dois anos, a realização do processo de escolha para membros representantes da sociedade civil; XXXII - promover a recomposição de seus membros quando da vacância; XXXIII - fiscalizar a implantação do Plano de Assistência Social e aprovar o seu relatório final; XXXIV - aprovar relatório anual de gestão da política estadual de assistência social; XXXV - estabelecer interlocução com os demais conselhos das políticas públicas setoriais (PARAÍBA, 2014, p.3).

Publicado no Diário Oficial do Estado, no dia 28 de agosto de 2014, por meio da Resolução nº 016/2014, o RI do CEAS buscou atualizar o seu

processo de trabalho e organização, tendo como foco garantir a sua atuação de acordo com o que estabelece o CNAS e a NOB/SUAS 2012.

Porém mesmo atualizando o RI e seguindo o que se estabelece nas normativas, o CEAS-PB ainda não conseguiu adequar a sua lei de criação, que é de 1995, nos parâmetros atuais da política, destoando completamente a estrutura de organização e gestão dos dois documentos.

2.3.1 Estrutura organizacional e gestão do CEAS-PB

Composto por 36 membros de forma paritária, sendo 18 membros governamentais e 18 da sociedade civil (titulares e suplentes), estrutura-se com, presidência, vice-presidência, I e II secretário, secretaria executiva, assessoria técnica e comissões temáticas, que devem seguir o que estabelece o seu RI. Na perspectiva de garantir o andamento dos trabalhos do CEAS-PB, é realizada 1 (uma) reunião ordinária por mês, reuniões extraordinárias quando necessário, solicitada pela presidência ou convocada pelo presidente ou por 1/3 (um terço) de seus membros, observado o prazo mínimo de 4 (quatro) dias para a convocação de reuniões extraordinárias e das comissões temáticas, quando solicitadas (PARAÍBA, 2014).

Figura 1 - Organograma interno constante no Plano de Ação do CEAS-PB



Fonte: PARAÍBA (2013)

De acordo com o art. 2º do seu RI, o CEAS-PB terá representantes de órgãos governamentais e não governamentais, de forma paritária, para mandato de 02 (dois) anos, sendo permitida uma única recondução por igual período, composta pelos seguintes seguimentos:

I - Representantes Governamentais: a) Representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano; b) Representante da Secretaria de Estado do Governo; c) Representante da Secretaria de Estado da Saúde; d) Representante da Secretaria de Estado da Educação e Cultura; e) Representante da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão; f) Representante da Secretaria de Estado das Finanças; g) Representante da Universidade Federal da Paraíba; h) Representante da Universidade Estadual da Paraíba; i) Representante das Secretarias Municipais de Assistência Social, indicado pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social - COEGEMAS. § 2º Os órgãos não governamentais serão representados da seguinte forma: a) Pelos profissionais da Área (entidades com abrangência estadual), 03 (três) representantes de entidades de classe com representação estadual; b) Pelos prestadores de serviços, 03 (três) representantes de entidades de prestadores de serviço de assistência social, com abrangência estadual; c) Pelos Usuários, 03 (três) representantes/usuários da Política Pública de Assistência Social do território paraibano, em qualquer programa, projeto ou serviço desenvolvido no âmbito da assistência social (PARAÍBA, 2014, p. 5).

Perante a composição apresentada acima, o colegiado para gestão 2012-2014 está representado, no âmbito governamental, por meio das Secretarias de Desenvolvimento Humano, Saúde, Planejamento e Gestão, Finanças, Educação, Secretaria de Estado do Governador - Gabinete Civil, UFPB - Departamento de Serviço Social, Universidade Estadual da Paraíba - Departamento de Serviço Social e Representante do COEGEMAS.

Já os representantes não governamentais pela Ordem dos Advogados do Brasil na Paraíba (OAB/PB), pelo CRESS, Conselho Regional de Psicologia (CRP), pelos representantes de entidades, pelo Instituto de Educação e Assistência aos Cegos do Nordeste, pela Fundação Cidade Viva, pelo Centro de apoio à Criança e ao Adolescente (CENDAC) e por 03 (três) usuários dos serviços de assistência social.

Em consonância com as normativas, é estabelecido no art. 43 do RI do CEAS-PB que “o processo de escolha dos representantes da sociedade civil para compor o CEAS-PB ocorrerá em fórum próprio convocado para este fim” (PARAÍBA, 2014, p. 8), de forma a garantir a legitimidade da participação da sociedade civil nessa instância. Para tanto, o processo de eleição dos representantes da sociedade civil deve seguir as seguintes questões:

I - O processo de escolha referido no caput deste artigo contará com regulamento específico, a ser deliberado pela plenária do CEAS-PB; II - O processo de escolha referido no caput deste artigo será registrado em ata; III - Os representantes legais das entidades candidatas e governamentais à composição do CEAS-PB deverão assinar um termo de compromisso em relação à disponibilidade de liberar seu membro representante para participar das plenárias das comissões temáticas ou quando representar o Conselho em atividades externas; IV Em caso de vacância na composição do CEAS-PB relativa à sociedade civil será utilizada a memória do processo de escolha, chamando o próximo candidato, observado a ordem decrescente de votação, em caso de inexistência será aberto um novo processo de eleição coordenado pela Mesa Diretora (PARAÍBA, 2014, p. 8).

Já os representantes das secretarias do estado são indicados pelas respectivas pastas. E os representantes governamentais que não são gestores estaduais, são indicados da seguinte maneira: os representantes dos secretários municipais, pelo COEGEMAS; o representante da UFPB, pelo Centro de Serviço Social, com o aval da reitoria; o representante da UEPB, pelo Centro de Serviço Social, com o aval da reitoria.

Seguindo a legislação do SUAS foram criadas, em 2014, comissões temáticas para acompanhar a gestão do SUAS, como também potencializar a atuação o CEAS, das quais destacamos a Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social, Comissão de Acompanhamento aos CMAS, Comissão de Acompanhamento a Gestão Estadual e os Programas Socioassistenciais e Comissão de Política e Normas.

De acordo com o Plano do CEAS-PB, que tinha como objetivo “ser um instrumento balizador de organização das ações do CEAS” (PARAÍBA, 2013, p. 6-7), as comissões possuem as seguintes atribuições:

01 - Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social Atribuições: Acompanhar o exercício sintético e financeiro do FEAS (Fundo Estadual de Assistência Social); Aprovar o plano de aplicação do FEAS (Fundo de Assistência Social), bem como o relatório de gestão; Avaliar e emitir parecer de projetos encaminhados ao CEAS-PB para obtenção de recurso; Analisar a prestação 7 de contas do FEAS e emitir parecer; Avaliar e emitir parecer sobre o IGD (Índice de Gestão Descentralizada) e IGD-E (Índice de Gestão Descentralizada). 02 - Comissão de Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social: Atribuições: Contribuir nos processos administrativos para reformular a legislação, regimento interno e atos administrativos dos CMAS (Conselhos Municipais de Assistência Social); Oferecer orientação e suporte técnico aos CMAS; Realizar encontro com os CMAS para fortalecimento das ações em rede; 03 - Comissão de Acompanhamento a Gestão Estadual e os Programas Sócio-Assistenciais; Atribuições: Realizar visitas de monitoramento e fiscalização dos programas socioassistenciais prestados pela SEDH (Secretaria de Desenvolvimento Humano); Realizar visitas institucionais as entidades públicas e privadas para monitoramento e fiscalização dos serviços socioassistenciais prestados; Acompanhar e monitorar os projetos aprovados no CEAS; Acompanhar e monitorar as entidades que recebem convênio via SEDH; Acompanhar os atos de gestão de benefícios do Programa Bolsa Família; Acompanhar a execução dos programas sociais, especialmente o PETI (Programa de Erradicação do Trabalho Infantil) e BPC (Benefício de Prestação Continuada). 04 - Comissão de Política de Assistência Social e Normas; Atribuições: Revisão e atualização do Regimento Interno e da Lei de Criação do Conselho e elaborar minuta para alteração, quando for necessário por desatualização; Acompanhar os recursos de entidades quando tiverem o pedido de inscrição indeferidos pelos Conselhos Municipais; Disseminar a informação, orientando os Conselhos Municipais de Assistência Social; Aprimorar o fortalecimento e o controle social da política no âmbito estadual; Debater as normativas referentes à Assistência Social e monitorar a implementação das normativas referentes à Assistência Social; Divulgação das normativas referentes à Assistência Social; Acompanhar as diretrizes e resoluções nacionais da execução da Política de Assistência Social; Zelar pelo cumprimento da Lei no que se refere ao controle social no SUAS (PARAÍBA, 2013, p. 6-7).

A partir do que foi apresentado e das entrevistas realizadas com os conselheiros, realizaremos no próximo ponto a análise da pesquisa, dando-nos condições para atingir os objetivos propostos.

CAPÍTULO 3 - CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E A GESTÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA PARAÍBA

Tendo em vista o objetivo deste trabalho, realizaremos neste capítulo a análise da atuação do CEAS-PB na gestão do SUAS no estado, tendo como norte as atribuições apresentadas na NOB/SUAS 2012 e discutidas no capítulo anterior, bem como as entrevistas realizadas com os conselheiros estaduais.

No primeiro ponto, abordaremos de forma rápida os aspectos metodológicos para a realização da pesquisa, apresentando os caminhos percorridos e atores envolvidos na pesquisa.

A segunda parte deste capítulo refere-se às análises realizadas a partir das entrevistas com os membros do CEAS-PB, possibilitando-nos perceber como o CEAS vem se organizando e atuando para cumprir com as suas atribuições.

Assim, esperamos produzir um debate esclarecedor sobre o CEAS-PB e a sua atuação no processo de implementação e controle social do SUAS no estado.

3.1 Processos Metodológicos da Pesquisa

Após essa breve caracterização do CEAS, podemos nos debruçar sobre o arcabouço de informações colhidas ao longo deste trabalho, tendo como perspectiva atingirmos os resultados propostos.

Tendo por objetivo geral analisar a atuação do CEAS-PB frente à gestão estadual do SUAS, elencamos quatro objetivos específicos que nortearam toda a pesquisa: analisar a atuação do CEAS na formulação, no monitoramento e na avaliação do SUAS no estado da Paraíba; analisar a atuação do CEAS na gestão do SUAS, a partir da visão dos conselheiros; analisar a participação da gestão estadual e sociedade civil no processo de controle social da política de assistência social; identificar e analisar a atuação do CEAS quanto ao controle social da gestão estadual dos recursos da assistência social na Paraíba.

O trabalho de campo, metodologicamente, foi dividido em duas etapas: primeiramente foram realizadas observações nas reuniões do colegiado do CEAS e reuniões de comissões temáticas, registros de informações pertinentes

no diário de campo, pesquisa documental e levantamento bibliográfico sobre a temática de forma a nos dar um arcabouço teórico e de informações que possibilitasse uma análise das dimensões práticas do conselho.

O trabalho de campo permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual formulou um pergunta, mas também estabelecer uma interação com os “atores” que conformam a realidade e, assim, constrói um conhecimento empírico importantíssimo para quem faz pesquisa social. É claro que a riqueza desta etapa vai depender da qualidade da fase exploratória. Ou seja, depende da clareza da questão colocada, do levantamento bibliográfico bem feito que permita ao pesquisador partir do conhecimento já existente e não repetir o nível primário da “descoberta da pólvora” (GOMES; MINAYO; 2012, p. 21).

Dessa maneira, a partir das informações colhidas de fontes primárias e secundárias, utilizamos o método qualitativo de análise, na perspectiva de compreender a complexidade das relações presentes nesse espaço e as diversas nuances do processo de cogestão da política de assistência social.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. Esse conjunto de fenômenos humanos é entendido aqui como parte da realidade social, pois o ser humano se distingue não só por agir, mas por pensar sobre o que faz e por interpretar suas ações dentro e a partir da realidade vivida e partilhada com seus semelhantes (GOMES; MINAYO, 2012, p. 21).

Outro aspecto importante a ser destacado é que, em grande parte da pesquisa, estive enquanto conselheiro e, por participar de todos os espaços do CEAS, pude realizar reflexões importantes no que se refere ao funcionamento e à organização do conselho, o que me permitiu condições ímpares para aprofundar as análises.

Na perspectiva de aprofundar a pesquisa, realizamos entrevistas semiestruturadas com os conselheiros estaduais de assistência social, a partir de um roteiro elaborado e direcionado de acordo com os objetivos da pesquisa.

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

Foram entrevistados 8 (oito) conselheiros, entre titulares e suplentes, garantindo a paridade entre sociedade civil e governo. Na perspectiva de qualificar as informações provenientes das entrevistas, os conselheiros foram escolhidos tendo por critério a participação efetiva nas atividades do conselho, sendo representantes que aparentemente demonstravam conhecimento sobre a PNAS e representatividade de cada seguimento. É importante destacar que antes de iniciarmos a pesquisa, a proposta de trabalho foi apresentada e aprovada em reunião do colegiado do CEAS, o que facilitou a realização das entrevistas com os conselheiros.

O período de estudo encolhido para a análise esteve compreendido entre os anos 2012-2014, tempo de gestão dos conselheiros. Esse período é significativo, visto que houve inúmeras mudanças, em termos normativos, no âmbito da política de assistência social.

Para garantir uma maior amplitude, procuramos entrevistar as diferentes entidades e representantes que compõem a sociedade de civil e os representantes governamentais. Da sociedade civil foram entrevistados 02 (dois) conselheiros representantes de usuários, sendo um (01) do segmento de trabalhadores e um (01) de entidades não governamentais. Dos representantes governamentais, entrevistamos 03 (três) conselheiros da gestão estadual e 01 (um) conselheiro de instituições governamentais de fora da gestão. No intuito de caracterizar as falas dos conselheiros definimos Sociedade Civil como (SC) e Governamental como (G).

As entrevistas foram realizadas nas estruturas físicas do CEAS e da UFPB, espaços que nos deram tranquilidade e um clima favorável.

Como descrito ao longo do trabalho, os conselhos de assistência social assumem centralidade no debate em torno da consolidação do SUAS enquanto política pública, tendo em vista uma das diretrizes fundamentais postas na

política de assistência social e que direciona a ampliação da participação social no controle social e cogestão da política.

No âmbito do estado, o CEAS assume a responsabilidade de fomentar, acompanhar e realizar o controle das ações do estado na gestão da política de assistência social, porém inúmeras questões podem efetivamente interferir na atuação desse conselho, haja vista as complexidades de sua atuação.

3.2 O CEAS-PB Frente à Gestão do SUAS

3.2.1 Conhecimento dos Conselheiros sobre a PNAS e o SUAS

Começamos nossa análise, a partir do entendimento dos conselheiros sobre o SUAS e a organização da PNAS, e ficou bastante expresso que apesar do SUAS possuir um arcabouço de normativas que direciona as ações e organização da assistência social, os conselheiros ainda possuem limites para acompanhar as mudanças ocorridas no âmbito da PNAS, e isso, dificulta o acompanhamento da gestão da política no estado.

Os conselheiros entrevistados, principalmente da sociedade civil e representantes de outras secretarias do governo, destacaram a dificuldade no momento que foram indicados enquanto representantes, pois ao chegar ao conselho não tiveram nenhuma acolhida ou introdução no sentido de orientar o exercício de suas atividades. Isso se materializa no momento em que grande parte dos conselheiros não conseguiram definir o entendimento que têm do SUAS e da política de assistência social.

Nesse sentido, é importante destacar que o conselho vem, ao longo dos anos, compartilhando entre os seus membros normativas e materiais que compõem o arco de instrumentos para a atuação no conselho, porém a fragilidade da apropriação da temática se expressa no seguinte relato:

“os conselheiros não buscam dentro das suas responsabilidades se debruçar sobre os materiais disponibilizados de forma a não materializar os debates em torno da efetivação da PNAS” (SC).

Enquanto pesquisador participante, pois estava enquanto conselheiro em grande parte deste trabalho, conseguir perceber que nos debates

realizados no conselho, as fragilidades expressavam-se pela falta de entendimentos dos conselheiros sobre a organização e estruturação do SUAS, haja vista as dificuldades nas discussões no colegiado sobre as responsabilidades nos diversos níveis de gestão do SUAS, principalmente na aplicação dos recursos da política de assistência social.

Ao indagarmos sobre os programas e serviços no âmbito do SUAS, os conselheiros destacaram as mudanças substanciais ao longo dos últimos anos, a ampliação da atenção e do cuidado aos usuários no âmbito da política de assistência social, permitindo que houvesse uma ebulição do sentimento de cidadania, destacando, além dos programas de transferência de renda, a atuação dos CRAS e Centros de Referências Especializados em Assistência Social.

No entanto, os conselheiros apontam inúmeros desafios para que os serviços e programas do SUAS possam atender às necessidades de seus usuários. Dentre os pontos, destacamos a necessidade de maior investimento por parte dos diversos níveis de governo na política de assistência social, na perspectiva de garantir melhorias na estrutura física, qualificação dos trabalhadores e condições de trabalho. Também foi apontado como problemático para a qualificação da atenção, o entendimento da gestão quanto à importância da política de assistência social enquanto política pública, de forma a superar práticas clientelistas e assistencialistas.

E, por último, os conselheiros apontam a necessidade de ações intersetoriais, envolvendo as principais políticas sociais no âmbito do território, tendo em vista a

“incapacidade da política de assistência em resolver sozinha as inúmeras questões que perpassam o cotidiano dos usuários e as complexas relações presentes no contexto do SUAS” (G).

“[...] ainda é limitada as ações dos Programas e Serviços, são “serviços excludentes”. Isso se dar pelo poucos recursos destinados a Política de Assistência. Os programas se não forem implementados na integra ele não alcança seus objetivos [...]” (SC).

“[...] em relação ao serviços acredito que ainda precisamos dar uma caminhada no atendimento, sou totalmente contra por exemplo, quando temos atenção básica e de média complexidade no

município e por questões populacionais, não conseguimos o cofinanciamento para a proteção especial, quando sabemos que violação de direitos temos em municípios de 2000 mil habitantes, como também numa metrópole. Os serviços ainda não são suficientes, por que ainda se tem a ideia que os serviços da PNAS tenha que resolver todos os problemas, onde tem que funcionar toda rede de proteção social [...]” (G).

Também nesse contexto, é de grande importância salientar que por falta de uma legislação atual no âmbito do estado, a gestão não conseguiu realizar o repasse das contrapartidas aos municípios, de acordo com o normativas no âmbito do SUAS, sendo um aporte de recursos importante para a efetivação dos programas em nível local e que, por sua vez, não vêm sendo aplicados.

O debate em torno da organização e gestão do SUAS, como abordado nos capítulos anteriores, perpassa pela necessidade de ampliar o leque de instrumentos que possa dar condições de realizar uma gestão que atenda de fato às necessidades da população. Contudo, grande parte dos conselheiros, principalmente da sociedade civil, como também das secretarias do governo, não tem o domínio sobre alguns conceitos fundantes para a gestão do SUAS, comprometendo a atuação do CEAS no processo de cogestão da política de assistência social no estado.

Quanto o processo de implementação da política de assistência social no estado, todos os conselheiros entrevistados destacaram que nos últimos anos houve avanços significativos na condução da PNAS no estado, uma ampliação dos serviços de responsabilidade do estado, apoio aos municípios na qualificação dos gestores municipais e trabalhadores do SUAS, com a aprovação do Plano Estadual de Capacitação para a Gestão do Trabalho no SUAS, do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual e do Plano Estadual de Assistência Social.

“[...] Acredito que houve numerosos avanços na implantação da política no Estado, até por temos uma técnica enquanto Secretária, porém esbarramos em legislações antigas que não permite mesmo querendo, o Estado em implementar o que propostos na NOB e em outra legislações do SUAS. A Morosidade nas mudanças das leis no Estado, como também no organograma interna da secretaria dificulta a aplicação mais qualificada da política [...]” (G).

O Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual aponta como prioridade para a organização do SUAS no âmbito do estado os seguintes itens:

I - Adequação organizacional e programática dos órgãos estaduais e dos órgãos gestores da assistência social, para adequação ao SUAS [...] II - Organização do território estadual em regiões/microrregiões de assistência social, com identificação para orientar a implantação dos serviços de caráter regional nos municípios-sede ou pólo e municípios de abrangência [...] III - Prestação de apoio técnico aos municípios na estruturação e implantação de seus Sistemas Municipais de Assistência Social, na gestão do Cadastro Único e do Programa Bolsa Família [...] IV - Coordenação, gerenciamento, execução e cofinanciamento de programas de capacitação para gestores, trabalhadores e conselheiros. [...] V - Implantação e implementação do Sistema Estadual de Informação, Monitoramento e Avaliação [...] VII - Cofinanciamento da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial [...] VIII: Apoio ao exercício da participação e do controle social (PARAÍBA, 2011, p. 5-20).

Como afirmado acima, apesar dos direcionamentos propostos em tais documentos, os conselheiros apontam algumas questões que nos revelam a dificuldade da gestão na operacionalização do SUAS no estado. Um dos principais pontos destacado é a morosidade na mudança da legislação do estado, para que a gestão possa realizar repasse do cofinanciamento nos diversos níveis de atenção e dos benefícios eventuais, de acordo com o proposto na prioridade VII do Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual:

Ação 1: regulamentação nos estados do repasse automático fundo a fundo conforme normatização nacional. Ação 2: estabelecer dotação orçamentária e financeira para o cofinanciamento estadual dos serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados de Proteção Básica e Especial e Alocação de recursos orçamentários e financeiros conforme demanda socioassistencial dos municípios Ação 3: pactuação nas CIB de critérios de partilha dos recursos de cofinanciamento estadual dos serviços socioassistenciais nacionalmente tipificados de Proteção Básica e Especial e de Benefícios Eventuais (PARAÍBA, 2011, p. 17-18).

O outro ponto que foi destaque, e que é apontado como importantíssimo para a qualificação da gestão do SUAS no estado, encontrado como uma prioridade no Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual é o reordenamento institucional de órgão gestor responsável pela política de assistência social -

considerando as áreas previstas na NOB/SUAS e na NOB/RH -, o qual estabelecerá um novo organograma para a SEDH, dando condições reais para novos arranjos que qualificarão a gestão do SUAS no estado.

Ao se pensar em qualificação do SUAS, não podemos deixar de destacar a necessidade de ampliação dos quadros efetivos no âmbito da SEDH - de acordo com a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos (NOB/RH) e NOB/SUAS -, até então não efetivada, e que o reordenamento institucional é imprescindível para que isso se materialize.

Para tanto, dentre as prioridades estabelecidas no plano de aprimoramento de gestão, podemos destacar dois pontos essenciais na implementação da política de assistência social no estado e que pode ter impacto direto no processo de trabalho do CEAS.

Primeiramente, destacamos a realização do CapacitaSUAS de forma descentralizada e em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e com o Departamento de Serviço Social da UFPB. Foram e estão sendo capacitados: gestores, trabalhadores e conselheiros da política de assistência social em todo o estado.

O segundo ponto a ser destacado, remete-se à criação da vigilância socioassistencial pela SEDH - cumprindo o estabelecido nas normas do SUAS -, a qual irá qualificar o monitoramento e a avaliação dos programas, projetos, serviços e benefícios da política no estado. A sistematização das informações irá propiciar um melhor planejamento das ações pela gestão estadual e uma otimização do processo de trabalho do CEAS no acompanhamento da política.

3.2.2 Atuação do CEAS-PB na implementação do SUAS no estado

Ao indagarmos na entrevista a importância da atuação do CEAS no processo de implementação da política de assistência social no estado, todos os conselheiros entrevistados destacaram que o CEAS assume papel central no processo de sua consolidação enquanto política pública no estado. Porém, afirmaram que, em inúmeros momentos, o CEAS tem dificuldade em realizar as ações e atribuições que lhe compete, dificultando, dessa modo, a efetiva participação do conselho na implementação do SUAS no estado.

“[...] o papel do CEAS é de extrema relevância até porque, porém às vezes a gente não compreende porque não se apropria. Que cada parte possa se apropriar da política. A uma dificuldade em alguns seguimentos na apropriação da Política de Assistência, é tanto que, quando chega alguns processos, temos dificuldades de conselheiros represente o CEAS, que realizem uma fala” (SC).

“[...] a CEAS é sim importante para a consolidação do SUAS, porém se a gente tivesse conselheiros com conhecimentos mais aprofundados sobre o SUAS e a PNAS poderíamos realizar um bom trabalho. Também pela falta uma maior dedicação dos conselheiros e uma maior leque de formação e oficinas. A grande rotatividade de conselheiros também se coloca como empecilho para uma melhor atuação do conselho”(S).

Diante do que foi apresentado, percebemos que dificuldades apontadas pelos conselheiros perpassam pela fragilidade na formação dos conselheiros em de alguns seguimentos, a ampla rotatividade e a falta de dedicação dos conselheiros nas agendas previstas de trabalho. Frente às questões levantadas pelos conselheiros, percebemos que há uma dificuldade expressiva para que o CEAS possa assumir de fato as atribuições postas na NOB/SUAS 2012, haja vista que se faz necessário que o conselho realize ações técnicas e políticas que possibilitem a implementação do SUAS de forma qualificada, contribuindo, assim, com a cogestão da política.

Para tanto, e de acordo com o que está direcionando as normativas do SUAS, o CEAS realizou algumas mudanças no âmbito da sua organização e estruturação, e teve como foco no primeiro momento a adequação do RI ao conjuntura atual do SUAS, a implantação das comissões de trabalho, realização de planejamento estratégico do conselho para melhor acompanhamento da PNAS no estado.

Concernente à atualização do RI, ao analisarmos o documento, percebemos que necessariamente houve uma adequação ao momento atual do SUAS de acordo com suas normativas, tendo mudanças substanciais no intuito de garantir uma melhor organização as ações realizadas no CEAS. O primeiro ponto a ser destacado, é a inclusão das atribuições do CEAS de acordo com o que estabelece a NOB/SUAS 2012, garantindo efetivamente um direcionamento para a atuação do conselho e conselheiros, como abordado anteriormente.

No âmbito da sua estrutura, o RI, em seu art. 4º, aponta a os seguintes espaços de organização, funcionamento e deliberação no CEAS: “I - Plenária; II - Mesa Diretora; III - Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; IV - Secretaria Executiva” (PARAÍBA, 2014, p. 5).

Os pontos que abordam a organização e trabalho realizados nas plenárias dos CEAS, no RI, buscam garantir a realização das atividades e atribuições, sendo instância deliberativa.

De acordo com o art. 6º do RI do CEAS, compete à Plenária:

I - analisar e deliberar assuntos de competência do CEAS-PB; II - em caso de empate na votação de alguma matéria, esta será rediscutida, na mesma plenária, para esclarecimentos e submetida a uma segunda votação, permanecendo o empate caberá a Presidente o voto de desempate, caso não se resolva o impasse em segunda votação; III - aprovar a criação e dissolução de Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho, definindo competências, composição, procedimentos e prazos de duração; IV - referendar e empossar a Mesa Diretora do CEAS-PB; V - para modificar o Regimento Interno, deliberar sobre questões de orçamento, Prestação de Contas, Fundo Estadual de Assistência Social, reprogramações e Critérios de Partilha deverá ter o quórum mínimo de 2/3 (dois terços) dos membros do colegiado, por decisão da maioria dos presentes (PARAÍBA, 2014, p. 6).

A normatização das ações e organização da Plenária do CEAS aponta para o fortalecimento e legitima as deliberações dessa instância, pois estabelece arcabouço jurídico que garanti e regulamentam as ações dos seus membros, sua paridade, forma de votos em cada matéria em pauta.

Outra questão bastante importante, a ser destacada no RI, é a composição da Mesa Diretora, tendo em vista que aponta para a ampliação da coordenação do CEAS, delegando a um colegiado as responsabilidades que antes era apenas da Presidência.

De acordo com o art. 18 do RI do CEAS, será garantida a paridade da Diretoria do CEAS, sendo essa composta por:

I - presidente; II - vice-presidente; III - 1º secretário; IV - 2º secretário. § 1º Os cargos do inciso I ao IV serão preenchidos na reunião de posse, com indicação e votação por cargo, observando o segmento de forma atrelada e alternada, será eleito aquele que obtiver maioria simples em seu segmento,

sendo referendado pela plenária. § 2º Observar-se-á a alternância entre governo e sociedade civil na composição da mesa; sendo que quando do mandato de presidente for governamental o vice presidente e o Segundo secretário será não governamental e quando do mandato de presidente for não governamental o vice presidente e o Segundo secretário será governamental. § 3º Só poderão concorrer aos cargos do inciso I a IV os conselheiros titulares. § 4º A indicação para a composição da mesa diretora será feita pelo seu segmento, em fórum separado do governo e da sociedade civil. (PARAÍBA, 2014, p. 6).

De natureza colegiada, a mesa diretora do CEAS, terá mandato de 02 (dois) anos, sendo garantida a sua paridade e normatizada a alternância da presidência entre governo e sociedade civil e as atribuições de cada membro. De acordo com o art. 21, compete à mesa diretora:

I - dispor sobre as normas e atos relativos ao funcionamento administrativo do Conselho; II - observar e fazer cumprir este Regimento Interno; III - deliberar matéria “ad referendum” da Plenária; IV - elaborar, em conjunto com a Secretaria Executiva, a pauta das reuniões; V - apreciar e deliberar, excepcionalmente, matéria em caráter de urgência, a seu critério, submetendo ao referendo da Plenária na reunião seguinte do CEAS; VI - dirimir conflitos de atribuições entre as Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; VII - decidir acerca da pertinência e da relevância de eventos para os quais o Conselho é convidado, bem como autorizar Conselheiro a representar o CEAS nesses eventos, quando não houver possibilidade de se levar o assunto à Plenária (PARAÍBA, 2014, p. 6).

Entretanto, apesar das mudanças ocorridas no RI, as quais buscam legitimar as ações do CEAS, na entrevista, os conselheiros apontam que, na prática, existe uma dificuldade estruturante em se garantir a efetivação do que estabelece o RI.

Foi elencada a dificuldade de realização das plenárias com a participação de todos os membros do colegiado, principalmente os membros indicados pela gestão estadual de outras secretarias, dificultando por questões de paridade a realização das reuniões. Nesse caso, só após a intervenção da SEDH, após solicitação de esclarecimento do CEAS sobre o problema, é que a secretarias indicadas participam diretamente.

“[...] existe uma dificuldade de participação dos representantes do governo das reuniões, até mesmo uma demora na indicação das pessoas para compor o CEAS, sendo necessária intervenção da secretaria, teve secretaria que só veio tomar posse e não veio mais” (SC).

Outra questão, apontada por alguns conselheiros nas entrevistas, é o atravessamento de pautas, por necessidade de deliberação de matérias urgentes para a gestão estadual, sem tempo hábil para a análise, tendo em vista os prazos estabelecidos pelo MDS e/ou outras instituições. Assim, para o estado não perder recursos, acaba-se deliberando sobre a temática sem se realizar um debate mais aprofundado, sendo, dessa forma, nesse momento, *“apenas reprodutor dos interesses da gestão” (SC).*

“[...] às vezes algumas pautas chegam no conselho e a gente tem que aprovar de qualquer jeito, e não foi disponibilizado antecipadamente para leitura e já vem lá tudo pronto. Eu muitas vezes fui para reuniões e não recebi nada, e quando chegava escutava que “hoje a reunião é para aprovar” isso no valor “x” e que muitas vezes não sabíamos como chegou nisso [...]” (SC).

Atendendo as normativas do SUAS, foram criadas e regulamentadas pelo RI do conselho, comissões temáticas permanentes, que têm por atribuição, conforme o art. 26 do RI, “analisar antecipadamente os assuntos de sua competência para subsidiar as deliberações da Plenária e as da Mesa Diretora” (PARAÍBA, 2014, p. 7), na perspectiva de potencializar as ações do CEAS no acompanhamento e monitoramento do SUAS no âmbito do estado.

De acordo com o art. 27 do RI, as comissões temáticas permanentes são:

I - Comissão de Política de Assistência Social e Normas, com a atribuição de subsidiar o CEAS-PB, no cumprimento das competências; II - Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social, com atribuição de subsidiar o CEAS-PB no cumprimento das competências; III - Comissão de Apoio aos Conselhos Municipais de Assistência Social, com atribuição de subsidiar o CEAS-PB no cumprimento das competências; IV - Comissão de Acompanhamento à Gestão Estadual e os Programas Sócio Assistenciais, com atribuição de subsidiar o CEAS-PB no cumprimento das competências. Como também será a Instância de Controle do Programa Bolsa Família devendo acompanhar os atos de gestão de benefícios

do Programa Bolsa Família e apresentar em plenária (PARAÍBA, 2014, p. 7).

Quanto ao funcionamento dessas comissões temáticas, os conselheiros apontaram inúmeros problemas em seu funcionamento, não conseguindo realizar suas ações de acordo com as programações e planejamento, não conseguem ter uma organização sistemática de trabalho, haja vista que tendo em vista a dificuldade de realizarem reuniões e engajamento dos conselheiros nos trabalhos da comissão, como também estrutura para o desenvolvimentos das ações, ponto que trataremos posteriormente.

“[...] a principio foi cumprida agenda que foi deliberada, para forma as comissões, para ter conhecimento sobre a suas competências, mais na realidade faltou muito e deixou a desejar. Saiu agora do conselho e não saiu com dever cumprido, porque ainda me faltou fazer algumas coisas. Faltam as comissões de fiscalização dos municípios funcionarem, ficou a desejar. Isso acontece por falta de estrutura [...]” (SC).

No intuito de organizar as ações administrativas, e ter uma normatização que aponte como deve se estruturar, na perspectiva técnico-administrativa, o RI do CEAS regulamenta na Seção IV do capítulo III a Secretaria Executiva, estrutura de grande importância para o funcionamento e que historicamente tem dificuldade de ser instituída. Segundo o art. 34 do RI do CEAS, a secretaria executiva tem por competências:

- I - promover e praticar os atos de gestão administrativa necessários ao desempenho das atividades do CEAS e das Comissões e Grupos de Trabalho integrantes de sua estrutura;
- II - apoiar as Comissões Temáticas, Grupos de Trabalho, Mesa Diretora e Plenária na articulação e execução das suas atividades;
- III - operacionalizar o sistema de informação e de comunicação para a área de assistência social;
- IV - responsabilizar-se, junto com o Primeiro Secretário, pelas atas das reuniões;
- V - responsabilizar-se pelo arquivamento e conservação da documentação expedida e recebida pelo Conselho;
- VI - auxiliar, caso haja necessidade, na organização dos foros eleitorais para a escolha de representantes não-governamentais do CEAS-PB;
- VII - apoiar tecnicamente as Comissões Temáticas em seus trabalhos;
- VIII - elaborar e receber a correspondência do Conselho, protocolando, tramitando e arquivando-a adequadamente;
- IX - auxiliar nas reuniões e eventos promovidos pelo CEAS;
- X - participar de

reuniões e eventos quando designado pela plenária; XI - organizar arquivos e biblioteca; XII - realizar os atos burocráticos relativos à inscrição de entidades e organizações de assistência social, quando for o caso; XIII - acompanhar no Diário Oficial do Estado da Paraíba as publicações de interesse do CEAS; XIV - viabilizar operativamente o orçamento do CEAS, tendo como principal referência no mínimo 3% dos repasse dos IGD's (Índice de Gestão Descentralizada) junto com a mesa diretora; XV - Acompanhar publicações de legislação de interesse do CEAS (PARAÍBA, 2014, p. 7).

A secretaria executiva, de acordo com o RI, “será coordenada por uma secretária executiva e composta por uma Equipe Técnica e uma Equipe de Apoio Administrativo” (PARAÍBA, 2014, p. 7) e tem como prerrogativa seguir as orientações do presidente e da plenária. Porém, segundo alguns conselheiros a secretaria executiva demorou muito para ser composta, e só após inúmeros embates do CEAS com a SEDH, foi indicada a secretária executiva e dois apoios técnicos e administrativos.

Apesar da normatização e composição da secretaria executiva, os conselheiros apontam que existem inúmeras dificuldades no processo de trabalho da secretaria, desde o perfil dos trabalhadores contratados, falta de equipe técnica disponível com carga horaria especifica para no conselho, apesar da SEDH disponibilizar quando solicitado, equipe despreparada para apoio aos conselheiros no desenvolvimento de suas atividades e atribuições.

“[...] a conquista da secretaria executiva foi muito importante para o conselho, apesar de ser ainda cargo de comissão, e não efetiva. Demoramos muito tempo somente com apoio administrativo, mesmo assim mudava bastante e não conseguia desenvolver suas atribuições. Não temos ainda uma equipe técnica de apoio ao CEAS, um contador para contribuir na prestação de conta, assessoria jurídica para suporte, sendo necessário solicitar a SEDH toda vez que necessitamos [...]” (G).

Podemos notar que, ao longo dos últimos anos, mais especificamente na última gestão, o CEAS teve como estratégia para organizar as ações do conselho a atualização de suas legislações e normativas internas, objetivando garantir o proposto na política de assistência social, bem como realizar as suas atribuições de acordo com a NOB/SUAS 2012. Ao mesmo tempo em que observamos que ainda não se avançou, na prática, no que se refere aos

problemas históricos que refletem diretamente na condução dos trabalhos do CEAS.

Ao discutirmos a atuação do CEAS na formulação, no monitoramento e na avaliação da política de assistência social do estado, os conselheiros apontam que, apesar dos avanços na proposta de trabalho do conselho, a implantação das comissões, a atualização das normativas internas, ainda não se consegue realizar o acompanhamento sistemático da gestão do SUAS.

“[...] Através do plano, do relatório de gestão, como também tivemos visita em loco, em alguns momentos visita ao fundo Estadual, em poucos momentos, discutindo a política e os recursos aplicados, mesmo com dificuldade de visão de contabilidade [...]” (SC).

“[...] formular acha que a gente iniciou esse processo timidamente, e ainda bem que o Estado tem dando o respaldo. Monitorar, acho que ainda é difícil, pois além do tímido entendimento sobre a política de alguns conselheiros, não temos uma estrutura adequada, como é que vou fazer monitorar programas e serviços a nível estadual se não temos um carro para desenvolvimento das atividades, ainda a falta de dedicação dos conselheiros e a dificuldade de entender seu papel, pois não é preciso está em loco para realizar o monitoramento, poderíamos ir nas coordenações estaduais e não estamos fazendo, as comissões não fizeram, o que falta as comissões participarem, os conselheiros participarem, os conselheiros assumirem a responsabilidade de serem conselheiros, de ser coparticipante participante da gestão e fiscalizar a gestão. Já Avaliação, para avaliar precisa acompanhar, e se não tem monitoramento não tem como avaliar [...]” (G).

“[...] nós temos nossos relatórios, sem cima dos relatórios temos alguns instrumentos de avaliação, acho que os instrumentos ainda são falhos, não conseguimos saber quais os serviços estão dando resultado e impactos. Dessa forma conseguimos monitorar e avaliar parcialmente. Na formulação temos uma dificuldade de sentar e pensar na formulação da Política da assistência, até mesmo para que a gestão possa dar uma resposta mais interessante. Acho que o conselho precisa pensar mais nisso, sentar, pensar; não estou dizendo que o conselho não faz, mas pode fazer mais, quando parar e pensar como pode contribuir de fato com a política; formular a política, ou instrumentos que possam dar resultados” (SC).

De acordo com a NOB/SUAS 2012, o monitoramento é procedimento imprescindível no âmbito SUAS, sendo apresentado, no art. 99, como

função inerente à gestão e ao controle social e consiste no acompanhamento contínuo e sistemático do desenvolvimento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas (BRASIL, 2012, p. 45).

E devendo ser realizado por:

Parágrafo único. Realiza-se por meio da produção regular de indicadores e captura de informações: I - in loco; II - em dados provenientes dos sistemas de informação; III - em sistemas que colem informações específicas para os objetivos do monitoramento [...]

Art. 100. Os indicadores de monitoramento visam mensurar as seguintes dimensões: I - estrutura ou insumos; II - processos ou atividades; III - produtos ou resultados.

Art. 101. O modelo de monitoramento do SUAS deve conter um conjunto mínimo de indicadores pactuados entre os gestores federal, estaduais, do Distrito Federal e municipais, que permitam acompanhar: I - a qualidade e o volume de oferta dos serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e proteção social especial; II - o cumprimento do Protocolo de Gestão Integrada de Serviços, Benefícios e Transferência de Renda; III - o desempenho da gestão de cada ente federativo; IV - o monitoramento do funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e das Comissões Intergestores.

Art. 103. Em âmbito estadual, o monitoramento do SUAS deve conjugar a captura e verificação de informações in loco junto aos Municípios e a utilização de dados secundários, fornecidos pelos indicadores do sistema nacional de monitoramento do SUAS ou provenientes dos próprios sistemas de informação estaduais (BRASIL, 2012, p. 45).

Já para a avaliação está definido que

os estados poderão realizar avaliações periódicas da gestão, dos serviços e dos benefícios socioassistenciais em seu território, visando subsidiar a elaboração e o acompanhamento dos planos estaduais de assistência social (BRASIL, 2012, p. 46).

Perante o apresentado, notamos que o CEAS-PB tem dificuldades e/ou não consegue realizar o monitoramento e a avaliação das ações realizadas no âmbito da gestão estadual, conforme o estabelecido pela NOB/SUAS 2012.

Apontado enquanto estratégias de fortalecimento dos conselhos na NOB/SUAS 2012, o planejamento “[...] deve orientar a construção do

orçamento da gestão da assistência social para o apoio financeiro e técnico às funções do Conselho” (BRASIL, 2012, p. 49), sendo, desse modo, indispensável para que o conselho tenha a estrutura e as condições para realizar as suas ações.

O planejamento pode ser visto como um instrumento de racionalização da ação humana. Ação realizada por atores sociais, orientada por um propósito relacionado com a manutenção ou modificação de uma determinada situação (VILASBÔAS apud TEIXEIRA, 2004, p. 17).

Dessa forma, o planejamento foi tema abordado nas entrevistas com os conselheiros, nas quais obtivemos as seguintes observações:

“[...] o planejamento deixa a desejar, o que tenho participado essa discussão e deliberação acontece em uma reunião só. Esse planejamento acontece depois da deliberação, as comissões se organizam, formaliza seu plano, mas não foi executado [...]” (SC).

“Temos nosso seminário para planejamento, as comissões se reúnem e depois realizamos o planejamento, mas eu acredito que esse planejamento não é suficiente, precisa ser mais trabalhada e estruturada, muitas vezes quando é marcada as reuniões não vem quase ninguém, tem gente que quase nem aparece as reuniões, acredito por não entender a importância do momento e quando vão não se apropriam muito da política e quando vem o momento de planejar você tem dificuldades de sentar com o colegiado e as comissões [...]” (SC).

“[...] basicamente o planejamento vem das comissões, quando as comissões andam o planejamento acontece e a gente consegue ter um respaldo, se elas não se reúnem vamos empurrando com a barriga, mas é fato que no planejamento que essa gestão colocou no papel, a gente lentamente estamos tentando fazer o que aconteça, onde estamos priorizando o acompanhamento da gestão e o acompanhamento dos recursos estadual, frente o orçamento e financiamento da gestão, inclusive um olhar atento da pactuação da reprogramação [...]” (SC).

Ao analisarmos as falas dos conselheiros sobre o planejamento do CEAS, podemos perceber que o conselho busca em sua organização de trabalho planejar as ações a serem realizadas. Contudo, também ficou evidente que o processo de planejamento não se dá de forma coletiva, com todos os membros titulares e suplentes, restando às comissões temáticas a estruturação

das propostas de trabalho para o ano e, posteriormente, o compartilhamento da sistematização das ideias em reunião. É importante salientar, como abordado anteriormente, que as comissões têm inúmeras dificuldades na realização de suas atribuições, de forma a entendermos que, mesmo tendo um plano de trabalho, podem não contemplar a totalidade das ações que devem ser desenvolvidas pelo CEAS.

Também evidenciamos a dificuldade de participação de alguns conselheiros em atividade que vai além da reunião mensal ordinária, a dificuldade de cumprir o estabelecido no planejamento, por diversas questões que perpassam pela estrutura, disponibilidade e comprometimento.

Apontamos enquanto positiva a iniciativa do conselho em realizar o planejamento de suas atividades e, mesmo que de forma insipiente, a busca em realizar ações que procurem fortalecer a política de assistência social no estado. Identificamos, ao analisar o planejamento do conselho, que esse, metodologicamente, conseguiu elencar na estrutura de seu plano: ações, estratégias, prazos e responsáveis, representando um avanço imprescindível na programação das ações do CEAS.

Dessa maneira, foram priorizadas as seguintes metas:

Meta 1 - Assegurar que os conselhos municipais de assistência social cumpram suas funções enquanto instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária. Meta 2 - Orientar os conselhos dos municípios quanto ao cumprimento das ações de fiscalização junto à rede socioassistencial e ao financiamento da política de assistência social. Meta 3 - Criar e implantar procedimentos aplicáveis às denúncias recebidas pelos conselhos de assistência social. Meta 4 - potencializar a relação dos CMAS junto aos demais conselhos setoriais de políticas e de defesa de direitos, as comissões intergestores e os poderes constituídos (PARAÍBA, 2013).

Apontado enquanto meta no plano de ação do CEAS, e atribuição de grande importância no âmbito de atuação do conselho, o acompanhamento e apoio aos conselhos municipais de assistência social vêm sendo grandes desafios, visto que a

“[...] Comissão de Apoio aos Conselhos Municipais de Assistência Social, não vem desenvolvendo as ações que de fato seria de sua

competência, não sendo uma ação priorizada pelos conselheiros dessa comissão, além das dificuldades estruturais. Não conseguimos realizar nenhuma visita aos conselhos municipais, apenas algumas formações [...]” (G).

Entendendo que o apoio aos conselhos municipais de assistência social é indispensável para o fortalecimento das ações de controle social no âmbito do SUAS em nível local.

Ao longo das entrevistas, foram destacados pelos conselheiros alguns pontos os quais avaliamos serem questões transversais para que o CEAS possa realizar as suas ações de acordo com o estabelecido pela NOB/SUAS 2012. Isso será trabalhado no próximo tópico.

3.2.3 Condições para a atuação e a qualificação das ações do CEAS

Ao longo das entrevistas realizadas com os conselheiros, podemos perceber que condições físicas e estruturais e os processos de formação de conselheiros perpassam de forma transversal quanto a atuação do conselho na implementação do SUAS no âmbito do estado, fazendo-nos perceber que o a atualização da legislação e organização das estruturas do CEAS não são suficientes para uma ampla atuação do conselho de acordo com suas responsabilidades.

De acordo com a NOB/SUAS 2012, São responsabilidades dos entes federativos com o controle social:

Art. 123. Cabe aos órgãos gestores da política de assistência social, em cada esfera de governo, fornecer apoio técnico e financeiro aos conselhos e às conferências de assistência social e à participação social dos usuários no SUAS. §1º Os órgãos gestores da assistência social devem: I - prover aos conselhos infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros, arcando com as despesas inerentes ao seu funcionamento, bem como arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem dos conselheiros governamentais e não governamentais, de forma equânime, no exercício de suas atribuições, tanto nas atividades realizadas no seu âmbito de atuação geográfica ou fora dele; II - destinar aos conselhos de assistência social percentual dos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS - IGDSUAS e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD PBF, na forma da Lei; III - subsidiar os

conselhos com informações para o cumprimento de suas atribuições e para a deliberação sobre o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. §2º Os conselhos serão dotados de secretaria executiva, com profissional responsável de nível superior, e apoio técnico e administrativo para exercer as funções pertinentes ao seu funcionamento. §3º Os órgãos gestores devem promover e incentivar a capacitação continuada dos conselheiros, conforme planos de capacitação do SUAS.

Art. 124. Aos conselheiros devem ser encaminhados, com a antecedência necessária para a devida apreciação, os seguintes documentos e informações do órgão gestor da política de assistência social: I - plano de assistência social; II - propostas da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e do Plano Plurianual, referentes à assistência social; III - relatórios trimestrais e anuais de atividades e de realização financeira dos recursos; IV - balancetes, balanços e prestação de contas ao final de cada exercício; V - relatório anual de gestão; VI - plano de capacitação; VII - plano de providências e plano de apoio à gestão descentralizada; VIII - pactuações das comissões intergestores (BRASIL, 2012 p.50-51).

Dessa forma, quando pontuamos sobre as condições físicas e estruturais dado ao CEAS para a realização das atividades postas na NOB/SUAS 2012, foi destacado que ainda temos muitos aspectos a serem garantidos para que os conselheiros possam realizar suas atividades.

Sendo assim, foram destacados os seguintes pontos:

“[...] a estrutura é muito “capenga”, é uma estrutura muito capenga a sala do conselho é terrível, pequena, não temos um carro, o telefone não funcionava, computador só agora chegou, o conselho não tem uma estrutura, assim uma secretaria executiva que possa dar conta realmente, e que seja empoderada sobre a política. A secretária executiva é a pessoa que tem que está por dentro da política, e que ela conheça a política de assistência, para dialogar. Chegou à secretaria executiva agora, mas sofremos muito, passou varias pessoas por aqui, além de ser um trabalho precarizado, ganhando um salario mínimo. Temos uma certa estrutura hoje, mas ela merece ser fortalecida [...]” (SC).

“[...] é complicado, desde ano passado que foram solicitados alguns equipamentos, alguns chegaram, porém foi deliberado um aluguel de um carro especificamente para o conselho realizar suas atividades e até hoje nenhuma noticias. Nem todos os equipamentos chegaram, a gente está numa casa onde a sala de reunião é para todos os conselhos, mesmo tendo o dia especifico para o CEAS atrapalha bastante, A parte de infraestrutura a gente ainda precisa melhorar. Fizemos grandes avanços, um dos avanços é a secretaria

executiva, um grande avanço para estruturar o CEAS, porém não temos disponível outros profissionais, apenas a advogada da casa, que é para todos os conselhos [...]” (G).

“[...] veja a manutenção nossa, a estrutura precisa melhorar, falta cuidado com a aparência da casa do conselho, não que seja exigente. Veja os computadores, estamos numa precariedade, não temos disponibilidade de carro de motorista, é importante nos dar condições para a realização de nossas atividades [...]” (G).

“[...] na estrutura tá faltando muita coisa né, faltando equipamentos, os computadores não ajeitam, vivem cheio de vírus e ninguém ajeita, a impressora não imprime, foi solicitada uma mesa com microfone e até hoje não chegou [...]” (SC).

Frente às falas apresentadas, podemos perceber que a estrutura do CEAS ainda está longe de atender as perspectivas estruturais que os conselheiros precisam para realizar suas atividades, sendo que a morosidade da gestão em cumprir com os direcionamentos e solicitações do colegiado do conselho aparece como sendo um problema estruturante.

Notamos também, que o problema de transporte próprio do CEAS, apensar da SEDH disponibilizar quando necessário, é explicitado como sendo um nó crítico para atuação dos conselheiros juntos as comissões e a realização das ações no estado, dificultando a organização e o planejamentos das visitas e monitoramento da PNAS e da gestão do SUAS no estado.

Foi apontado, enquanto necessidade de aprimoramento da estrutura do CEAS o fortalecimento da secretaria executiva, apesar de hoje contar com uma secretária executiva e apoio administrativo, ainda falta um apoio técnico que possa contribuir efetivamente com as análises dos documentos do conselho.

É importante salientar enquanto pesquisador participante, que apesar das dificuldades apresentadas pelos conselheiros sobre a estrutura do CEAS, houve alguns avanços ao longo dos últimos anos, tendo em vista a garantia das diárias aos conselheiros para participar das atividades, principalmente da sociedade civil, estrutura mesmo que compartilhada fora dos espaços da SEDH, indicação de secretária executiva, garantia de financiamento do CEAS, além de disposição da gestão para o para dialogo com o colegiado do CEAS.

Porém, enquanto a gestão estadual não garantir todas as condições apontadas na NOB/SUAS 2012, acreditamos que ainda teremos profundas

dificuldades de cumprir o que é estabelecido ao conselho, haja vista as complexas atribuições postas com o aprimoramento da gestão do SUAS.

A formação e qualificação dos conselheiros coloca-se como imprescindível para o fortalecimento do controle social no âmbito do SUAS, de forma que é pauta constante no debate em toda a atuação dos conselhos de assistência social.

É possível apreender a formação como processo que articula contextos locais e globais, questões conjunturais e estruturais, a subjetividade dos sujeitos e as relações interpessoais estabelecidos no contexto das relações sociais. Contribui para intervir nas relações de poder, historicamente marcada pela imposição dos mais “fortes sobre os mais fracos”. Seu desenvolvimento possibilita uma maior consciência sobre a realidade, fortalecimento da autoestima, da participação e da organização dos sujeitos, a fim de que possam gestar a mudança de suas próprias vidas e da realidade onde estão inseridos (MACHADO, 2012, p. 107).

Tendo em vista o exposto, percebemos que as inúmeras dimensões do processo de formação devem ser instrumentos constantemente utilizados pelos conselhos, dando condições para que haja, perante as diferenças dos sujeitos que fazem parte desse espaço, condições iguais para o desenvolvimento de suas atribuições e o exercício efetivo de sua representatividade.

Para isso, de acordo com o §3º do art. 123 da NOB/SUAS 2012 “os órgãos gestores devem promover e incentivar a capacitação continuada dos conselheiros, conforme planos de capacitação do SUAS” (BRASIL, 2012, p. 51), de forma a garantir momentos de formação que contemple das diversas pautas e conteúdos do SUAS.

Segundo o Plano Estadual de Capacitação e Gestão do Trabalho no SUAS da Paraíba, com vigência de 2012 à 2015, as capacitações propostas para conselheiros tinha como conteúdo inúmeras temáticas e aspectos sobre a estruturação do SUAS e instrumentos de gestão, e estava organizada da seguinte forma:

Figura 2 - Capacitações para os conselheiros

Dimensão/área temática	Temas e Conteúdos
Planejamento, Gestão e Normatização	- Orientação da Gestão da assistência Social conforme o SUAS; - Aprofundamento das normas referentes ao SUAS; - Legislação e regulação.
Financiamento	Financiamento: - Repasse fundo a fundo e convênios; - Pisos de proteção social Apoio federal à gestão estadual: - Índice de Gestão Estadual – IGE; - Índice de Gestão Descentralizada Estadual: IGDE.
Controle Social	- Atribuições, organizações e estrutura dos conselhos; - Orientações sobre as Conferências, fóruns e seminários da Assistência Social.
Monitoramento, Avaliação e Vigilância Social	- Monitoramento e Avaliação: metodologias, procedimento e instrumentos; - Aspectos da Vigilância Social.

Fonte: Paraíba, 2011, p.34.

Diante das questões apresentadas e dos processos de capacitação propostos no Plano Estadual de Capacitação e Gestão do Trabalho no SUAS, os conselheiros do CEAS-PB, destacaram os seguintes pontos:

“[...] existe capacitação, porém ainda não suficiente. Falando em capacitação, enquanto usuário, não houve igualdade, aquelas pessoas que exercessem uma função maior no conselho tem privilegio, chegou ao ponto o conselho deliberar sobre a participação do usuário em capacitação de depois mudar sem dar justificativa. O usuário é solto, é quem sofre na pele. Nesse caso a sociedade civil é dividida, quando acontecem ter uma fala em pró os usuários e não pela gestão. A sociedade civil precisa de capacitação, pois falta perfil na sociedade civil” (SC).

“[...] Olha eu passei por dois mandatos no conselho, eu participei de algumas capacitações, que eram realizadas pelo estado e em parceria com o MDS. Forma capacitações importantes. A Capacitação é importante para que a pessoa possa se inteirar sobre a PNAS. São capacitações, mas acho que deveria ter mais. Participei de dois mantados e só participei de três, poderia ter com

mais frequência. As temáticas discutidas forma bastante relevantes [...]” (SC).

“[...] Houve uma capacitação uma capacitação o ano passado, e ficou determinado que em todos “Capacitasuas” os conselheiros iriam participar. Mas capacitação exclusivamente para os conselheiros do CEAS nem veio do MSD, nem da secretaria do estado, nem do CNAS e nem do próprio CEAS, inclusive o próprio CEAS não pensou em capacitação interna, mas de capacitar conselheiros municipais. [...]” (G).

“[...] teve algumas capacitações, porém acho que deve ter uma primeira aula sobre a assistência logo quando o conselheiro assume o conselho, mesmo que ele seja substituído, seja ele titular ou suplente [...]” (G).

Nas questões apresentadas pelos conselheiros, identificamos que ainda temos uma grande lacuna no processo de formação dos conselheiros, haja vista que todos destacaram a insuficiência das atividades realizadas e que não houve formação específica para os conselheiros estaduais da assistência social, seja no início das atividades enquanto conselheiro, e ao longo da gestão.

Ao visualizarmos o Plano Estadual de Capacitação e Gestão do Trabalho e o que foi destacado pelos conselheiros, percebemos que ainda se tem um longo processo a ser percorrido na organização e efetivação do processo de formação para os conselheiros estaduais, fazendo-se necessária a superação de agendas pontuais de formação e a instituição de agendas contínuas de atividades de educação permanente, utilizando metodologias diversificadas, tendo em vista os diferentes perfis dos representantes.

Ao analisarmos operacionalização das atividades do CEAS, percebemos que apesar de apontada enquanto responsabilidade da gestão o compartilhamento das informações, documentos, balancetes e relatórios financeiros de forma antecipada para apreciação pelo conselho, ainda se tem dificuldade de garantir antecipadamente ao colegiado do conselho tais documentos, dificultando o processo de deliberação, como também controle e fiscalização dos recursos destinado da política de assistência social no estado.

“[...] se tem melhora, porém ainda temos dificuldades no repasse das informações de forma antecipada, tendo sempre um tempo mínimo

para análise, pois se não o estado perde o recurso. É sempre dificuldade a gente ter acesso ou deliberar a Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, sempre temos acesso depois [...]” (SC).

Tendo em vista as questões apresentadas sobre as condições dadas ao CEAS para que haja a qualificação do seu processo de trabalho, percebemos que ainda temos inúmeras dificuldades a serem superadas, pois apesar dos avanços nos últimos anos, não se conseguiu garantir condições concretas de recursos humanos e materiais que propicie ao conselho a qualificação do seu trabalho.

3.2.4 Controle social da gestão financeira no CEAS

Dentre as atribuições direcionadas aos conselhos de assistência social, o controle da gestão dos recursos destinados à implementação do SUAS assume grande importância no desenvolvimento da política de assistência social enquanto política pública. Antes de apresentarmos as questões sobre a atuação do CEAS no controle da gestão financeira do SUAS no estado, discorreremos sobre o que a NOB/SUAS aponta a respeito da gestão financeira e das responsabilidades dos conselhos na fiscalização dos recursos destinados à assistência social, permitindo-nos um arcabouço de informações para a análise.

A NOB/SUAS 2012 destaca em seu art. 44 como “[...] instrumentos da gestão financeira e orçamentária do SUAS o orçamento da assistência social e os fundos de assistência social” (BRASIL, 2012, p. 31), os quais são caracterizados nos seguintes artigos da NOB/SUAS:

Art. 46. O orçamento é instrumento da administração pública indispensável para a gestão da política de assistência social e expressa o planejamento financeiro das funções de gestão e da prestação de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais à população usuária. Parágrafo único. A elaboração da peça orçamentária requer: I - a definição de diretrizes, objetivos e metas; II - a previsão da organização das ações; III - a provisão de recursos; IV - a definição da forma de acompanhamento das ações; V - a revisão crítica das propostas, dos processos e dos resultados [...].

Art. 48. Os fundos de assistência social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. §1º Cabe ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. §2º Caracterizam-se como fundos especiais e se constituem em unidades orçamentárias e gestoras, na forma da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, cabendo o seu gerenciamento aos órgãos responsáveis pela coordenação da política de assistência social. §3º Devem ser inscritos no Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica - CNPJ, na condição de Matriz, na forma das Instruções Normativas da Receita Federal do Brasil em vigor, com o intuito de assegurar maior transparência na identificação e no controle das contas a eles vinculadas, sem, com isso, caracterizar autonomia administrativa e de gestão. §4º Os recursos previstos no orçamento para a política de assistência social devem ser alocados e executados nos respectivos fundos. §5º Todo o recurso repassado aos Fundos seja pela União ou pelos Estados e os recursos provenientes dos tesouros estaduais, municipais ou do Distrito Federal deverão ter a sua execução orçamentária e financeira realizada pelos respectivos fundos (BRASIL, 2012, p. 31-32).

O conhecimento e entendimento dessas definições apresentadas na NOB/SUAS 2012 são fundamentais para que os conselhos possam desenvolver ações de controle dos recursos financeiros destinados à política de assistência social. Destacamos que esse é um dos primeiros desafios enfrentados pelos conselheiros de assistência social.

Esse entendimento garantirá que os conselheiros possam visualizar de que forma se dá o financiamento do SUAS no momento atual, o que é destinado a suas complexidades de proteção social, potencializando a sua atuação na cogestão dos recursos e fiscalização de sua implementação.

Assim, a NOB/SUAS 2012, aponta enquanto ações para a fiscalização dos fundos de assistência social por parte dos conselhos, os seguintes pontos:

Art. 84. Os Conselhos de Assistência Social, em seu caráter deliberativo, têm papel estratégico no SUAS de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas. Parágrafo único. É responsabilidade

dos Conselhos de Assistência Social a discussão de metas e prioridades orçamentárias, no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, podendo para isso realizar audiências públicas.

Art. 85. Incumbe aos Conselhos de Assistência Social exercer o controle e a fiscalização dos Fundos de Assistência Social, mediante: I - aprovação da proposta orçamentária; II - acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de acordo com a periodicidade prevista na Lei de instituição do Fundo ou em seu Decreto de regulamentação, observando o calendário elaborado pelos respectivos conselhos; III - análise e deliberação acerca da respectiva prestação de contas.

Art. 86. No controle do financiamento, os Conselhos de Assistência Social devem observar: I - o montante e as fontes de financiamento dos recursos destinados à assistência social e sua correspondência às demandas; II - os valores de cofinanciamento da política de assistência social em nível local; III - a compatibilidade entre a aplicação dos recursos e o Plano de Assistência Social; IV - os critérios de partilha e de transferência dos recursos; V - a estrutura e a organização do orçamento da assistência social e do fundo de assistência social, sendo este na forma de unidade orçamentária, e a ordenação de despesas deste fundo em âmbito local; VI - a definição e aferição de padrões e indicadores de qualidade na prestação dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e os investimentos em gestão que favoreçam seu incremento; VII - a correspondência entre as funções de gestão de cada ente federativo e a destinação orçamentária; VIII - a avaliação de saldos financeiros e sua implicação na oferta dos serviços e em sua qualidade; IX - a apreciação dos instrumentos, documentos e sistemas de informações para a prestação de contas relativas aos recursos destinados à assistência social; X - a aplicação dos recursos transferidos como incentivos de gestão do SUAS e do Programa Bolsa Família e a sua integração aos serviços; XI - a avaliação da qualidade dos serviços e das necessidades de investimento nessa área; XII - a aprovação do plano de aplicação dos recursos destinados às ações finalísticas da assistência social e o resultado dessa aplicação; XIII - o acompanhamento da execução dos recursos pela rede prestadora de serviços socioassistenciais, no âmbito governamental e não governamental, com vistas ao alcance dos padrões de qualidade estabelecidos em diretrizes, pactos e deliberações das Conferências e demais instâncias do SUAS (BRASIL, 2012, p. 39-40).

Frente às responsabilidades destacadas, nas entrevistas realizadas com os conselheiros, buscamos entender como estão sendo feitos o controle e a fiscalização da gestão financeira da assistência social pelo CEAS no estado.

Diante dos questionamentos sobre a temática, foram-nos relatadas inúmeras dificuldades do conselho e dos conselheiros em realizarem as ações

de fiscalização dos recursos destinados à política no estado. O primeiro ponto destacado foi a falta de conhecimento dos conselheiros de como se estrutura o financiamento da assistência social, como se dá o repasse de acordo com os blocos financeiros, pisos e complexidade no âmbito do SUAS, bem como quais as responsabilidades dos entes federativos para a aplicação dos recursos destinados à política no âmbito do estado.

“[...] é difícil fazer controle dos recursos, quando grande parte do conselho não sabe como funciona o financiamento do SUAS, e se detém apenas em aprovar ou não algum relatório. Temos muita dificuldade quando precisamos analisar a reprogramação, já que não sabemos em que pode ser gasto ou não os recursos de reprogramação [...]” (SC).

“[...] sempre quando muda é difícil, já que eles entram sem saber como funciona a política, e isso dificulta o controle dos recursos [...]” (SC).

“[...] Não há, não há controle, o que as pessoas apresentam é uma coisa tipo relatório, mas se o conselho é responsável a realizar o controle da política tem que ter acesso a todas as informações, e só é apresentado relatório [...]” (G).

Outro ponto destacado pelos conselheiros está relacionado ao tempo da prestação de contas, pois, segundo o relato, existia uma dificuldade da gestão em enviar os documentos antecipadamente para análise, sendo muitas vezes apresentados apenas no momento da reunião.

“[...] a demora do envio dos documentos dificulta um olhar mais apurado, pois por conta do tempo e prazos temos que aprovar sem uma análise maior, e muitas vezes aprovamos e pedimos para apresentar em outra reunião de forma detalhada [...]” (SC).

Os conselheiros também apontam que a prestação de contas até o momento só é disponibilizada para o conselho, uma vez por ano, muitas vezes com tempo apertado para uma análise, dificultando, dessa modo, o controle continuo dos gastos dos recursos e ou monitoramento do plano anual, não sendo disponibilizados relatórios trimestrais para análise do conselho.

“[...] com a formação da comissão de orçamento, podemos ter um acompanhamento mais direto dos recursos, porém essa prestação só acontece uma vez por ano, e é muita coisa para se analisar, isso dificulta tudo. Foi solicitada que as prestações seja disponibilizadas para a comissão de orçamento a cada três meses, e assim que analisadas pela comissão apresentas no colegiado, esperamos que isso aconteça [...]” (G).

“[...] hoje o conselho vem se organizando melhor, até mesmo para cobrar da gestão uma melhor prestação de contas, para solicitar a entrega com antecedência, discutir com o conselho antes de tomar a decisão, acho que o conselho está mais preparado para exercer sua função [...]” (G).

A publicização das informações institucionais é estratégica para socialização das informações e processos referentes à política pública, apresentando-se como estruturante para o desenvolvimento democrático da política de assistência social. Dessa forma, a democratização deve ser realizada de forma que seja acessível para todos os conselheiros e para a sociedade.

Apontada como dificuldade pelos conselheiros, a publicização dos documentos referente à gestão do SUAS, apresentadas para aprovação no CEAS, nem sempre é realizada de forma acessível, tendo os conselheiros dificuldade no entendimento do que é apresentado, devido a linguagem muitas vezes técnica e que foge de seus conhecimentos.

“[...] deixa muito a desejar, mesmo o conselho fazendo através de relatório de gestão e balancetes, a demanda é muito grandes, se não tem uma equipe, se não tem profissionais dentro de sua especialidade apresentar, fica difícil, a gestão tem conhecimento, mas a sociedade não tem capacidade [...]”

Ao analisarmos as questões apresentadas, podemos perceber que o CEAS-PB ainda tem dificuldades concretas para realizar a fiscalização dos recursos do SUAS aplicados no estado, haja vista a fragilidade dos conselheiros em conhecer como estruturalmente se organiza o SUAS, seus repasses financeiros e a responsabilidade do conselho quanto ao controle dos recursos. Com a instituição da comissão de orçamento se teve um ganho na análise dos relatórios e prestação de conta anual, porém nos leva a pensar que

pode ficar apenas nas mãos dos conselheiros da comissão, não ampliando o debate para todo o conselho.

3.2.5 Representação do governo e da sociedade civil e a correlação de forças no CEAS

O debate em torno do controle social e das atribuições dos conselhos de assistência social, hoje normatizados pela NOB/SUAS 2012, leva-nos a realizar algumas análises em torno dos sujeitos que compõem essas instâncias.

Assim, a partir deste momento, discorreremos sobre as representações governamentais e da sociedade civil que compõem o CEAS-PB, tendo como perspectiva discutir as dificuldades e especificidades das representações e que foram captadas durante o trabalho.

Retomando o RI, segundo o seu art. 2º:

O Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba - CEAS/PB, composto de 18 (dezoito) membros titulares e 18 (dezoito) suplentes, representantes de órgãos públicos e de organização não-governamental, de forma paritária para mandato de dois anos, sendo permitida uma única recondução por igual período. § 1º Compõem o Conselho representantes governamentais das seguintes áreas das políticas estaduais, federal e representantes dos Municípios. I - Representantes Governamentais: a) Representante da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano; b) Representante da Secretaria de Estado do Governo; c) Representante da Secretaria de Estado da Saúde; d) Representante da Secretaria de Estado da Educação e Cultura; e) Representante da Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão; f) Representante da Secretaria de Estado das Finanças; g) Representante da Universidade Federal da Paraíba; h) Representante da Universidade Estadual da Paraíba; i) Representante das Secretarias Municipais de Assistência Social, indicado pelo Colegiado Estadual de Gestores Municipais da Assistência Social - COEGEMAS. § 2º Os órgãos não governamentais serão representados da seguinte forma: a) Pelos profissionais da Área (entidades com abrangência estadual), 03 (três) representantes de entidades de classe com representação estadual; b) Pelos prestadores de serviços, 03 (três) representantes de entidades de prestadores de serviço de assistência social, com abrangência estadual; c) Pelos Usuários, 03 (três) representantes/usuários da Política Pública de Assistência Social do território paraibano, em qualquer programa, projeto ou serviço desenvolvido no âmbito da assistência social (PARAÍBA, 2014, p.1).

Ao analisarmos o que está posto no RI do CEAS, percebemos que existe diferenças expressivas na sua composição, mantendo uma estrutura paritária entre governo e sociedade civil, e se propõem uma composição que contemple os diferentes atores que atuam no âmbito do SUAS no estado.

No âmbito das representações do governo, podemos perceber que existem diferenças nas representações, haja vista que além dos membros do governo estadual, que é sua grande maioria, também têm acento no conselho, representantes das gestões municipais e agentes públicos de instituições de ensino estaduais e federais do estado.

Assim, com as entrevistas e o acompanhamento das atividades do CEAS, percebemos inúmeras problemáticas em torno da representação governamental.

Primeiramente, no que tange aos representantes do governo estadual, esses destacaram nas entrevistas a dificuldade na indicação dos conselheiros das diversas secretarias que compõem o conselho. Além da dificuldade na indicação, quando indicados, os conselheiros não se mostram interessados em participar do espaço, vendo a representação como mais um trabalho a ser desenvolvido, limitando-se apenas a participar das reuniões ordinárias.

“[...] temos dificuldade na indicação dos representantes das secretarias, falta comprometimento também, pois acabam participando apenas das reuniões ordinárias. Tivemos momento que ficamos sem representação de algumas secretarias [...]” (G).

“[...] houve representantes do governo que só veio no conselho no dia da posse, e nem nas reuniões apareceram. Sempre é uma dificuldade para indicação pelas secretarias [...]” (SC).

Também ficou evidente nas entrevistas e nas observações, que alguns representantes do governo não têm entendimento sobre a política de assistência social, e que em alguns momentos podemos perceber que não se tinha por parte dos membros do governo uma sintonia para decisões, cabendo a cada representante a sua individualidade.

“[...] a gente de outras secretarias não temos muito conhecimento da política, somos indicados, porém precisamos de ajuda para acompanhar a discussão [...]” (G).

“[...] As indicações são tragédias gregas, essas indicações são terríveis, eles indicam qualquer pessoa e não tem a mínima condição. Eles indicam e não se tem o comprometimento para esta no espaço. Toda vida participava das reuniões e repassava, deixei de fazer. Ninguém interessado de saber o que acontece no conselho, na secretaria, eu que ainda falo com colega perto. Mas, assim, o interesse pelas questões não tem. Nesses quatro anos que estou aqui algumas secretarias mudaram cinco vezes e as pessoas não vinham, e as pessoas tavam na reunião no celular, tinha hora que me dava dó, as vezes ficava constrangida, pois a pessoa tava na reunião, eu via que não entendia nada do conselho, e ela pouco tava ali, morrendo de raiva que tava ali, certo? Que essa indicação poderia ter uma capacitação quando chegasse, caso não gostasse voltaria para sua secretaria e dizia que não ficaria, acho que isso iria ajudar [...]” (G).

Perante as questões apresentadas, percebemos que a atuação da gestão estadual no conselho, em grande parte, depende diretamente da atuação da representação da SEDH na condução das pautas, tendo em vista o domínio técnico sobre a política de assistência social.

Já as outras representações governamentais têm uma participação ativa nas atividades do conselho, colocando-se como atores imprescindíveis para a funcionalidade e aprovação de pautas no conselho. Podemos perceber, a partir das observações realizadas, que a representação do COEGEMAS vem atuando fortemente nos diversos espaços do CEAS e, hoje, tem uma posição de destaque no conselho e em suas posições, que tende a dialogar e se aproximar politicamente das posições da gestão.

Já as instituições de ensino, ao terem vagas natas no conselho, tornam-se imprescindíveis para o debate e a correlação de forças no espaço, haja vista que podem se posicionar independentemente das relações entre sociedade civil e gestão estadual, mesmo sendo representação governamental. É importante destacar que as vagas das universidades historicamente são ocupadas por representantes dos seus Departamentos de Serviço Social, assumindo grande responsabilidade na representação do conselho.

Continuando o debate em torno das representações no CEAS, a partir de agora teceremos algumas análises sobre a atuação dos órgãos não

governamentais no conselho, diferenciando os seguimentos, que consistem em ONG prestadoras de serviço no âmbito do SUAS, entidades de classe e usuários.

Para tanto, faz-se necessário retomar alguns pontos sobre a sociedade civil, apresentados anteriormente, a fim de fornecer condições substanciais para a análise, visto que o debate em torno da sociedade civil e sua atuação nos conselhos vem sendo central para algumas análises sobre a afetividade dos espaços institucionais de controle social.

Ao longo dos anos, o conceito de sociedade civil foi posto, pelo ideologicamente pensamento neoliberal, como espaço homogêneo.

Nessa direção, o conceito de sociedade civil adquire um valor estratégico que é, ao mesmo tempo, o de subsumir o conceito de classe aos de cidadania e democracia e o de naturalizar e universalizar os conteúdos classistas dominantes nas práticas da sociedade civil (AMARAL, 2008, p. 64).

Na contra mão desse pensamento, destacamos outro conceito sobre sociedade civil, no qual ela se apresenta como espaço heterogêneo onde se chocam os interesses no âmbito da sociedade, retomando o conceito de luta de classes - negado historicamente à sociedade civil - enquanto estruturante para realizarmos as análises.

A sociedade civil é, portanto, um espaço de força política formada por diferentes segmentos sociais que não são governamentais. É constituída por: associações, movimentos populares, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, igrejas, pastorais sociais, comunidades eclesiais de base, partidos políticos, entre outros (MACHADO, 2012 p. 52).

Perante o exposto, a participação dos atores da sociedade civil que compõem o CEAS se dá de forma bastante diferente, haja vista questões que perpassam pela forma de organização de cada seguimento, pelo conhecimento da política de assistência social e pela consciência política.

Ao pensarmos nas ONG que compõem o CEAS, notamos e as mudanças ocorridas nos últimos anos no âmbito da assistência social e a implantação do SUAS, não modificaram o olhar dessas instituições quando sua participação no conselho. As instituições não governamentais ampliaram seu leque de atuação

a partir dos direcionamentos neoliberais nos anos 90, quando ampliou as ações e parcerias com o Estado, enquanto braço do governo em ações solidárias. Denominadas terceiro setor, inúmeros recursos públicos foram repassados a essas instituições para que fosse realizado o que era de responsabilidade do Estado.

Historicamente, as ONG vêm participando dos conselhos de assistência social, numa perspectiva de se apropriar dos recursos públicos para o desenvolvimento de ações solidárias, porém longe da concepção do direito.

Dessa forma, notamos que grande parte das ONG que compõem o CEAS têm inúmeras dificuldades no acompanhamento das atividades do conselho e entender como se organiza e estrutura-se o SUAS, fragilizando sua atuação com os outros seguimentos da sociedade civil para a consolidação e ampliação da política de assistência social no estado.

“[...] temos dificuldade com as instituições não governamentais, apesar de algumas atuantes, grande parte seus representantes não entende como se organiza o SUAS. Apesar de que tivemos uma gestão coordenada por um representante de uma instituição da sociedade civil e que teve grandes êxitos [...]” (G).

Percebemos que as ONG ainda não superaram os pressupostos de sua criação, reafirmando os interesses postos ao seguimento questões que vão na contramão do fortalecimento das ações do estado e da política de assistência social enquanto política pública.

No acompanhamento das atividades e nas observações realizadas, pudemos visualizar que a participação das entidades de trabalhadores ainda se encontra bastante tímida no que concerne da política de assistência social, tendo em vista que a atuação dos conselheiros desse seguimento, materializa-se na participação das reuniões e comissões do conselho. Apesar de em alguns momentos os posicionamentos assumirem um direcionamento em defesa da política de assistência social enquanto direito e uma busca pela sua efetivação no estado, pouco se faz para ampliar o debate no âmbito da categoria.

Acredito que as entidades como o Conselho Regional de Serviço Social (CRESS) e o Conselho Regional de Psicologia (CRP), membros do conselho,

podem assumir posições fundamentais para a ampliação e fortalecimento do debate no âmbito da sociedade civil e conseqüentemente na busca da consolidação do SUAS enquanto política pública.

A representação dos usuários nos conselhos de assistência social vem sendo tema de muitos debates sobre a participação social no conselho, haja vista que, se visualizarmos historicamente, a participação dos usuários nos conselhos se dava por meio de representação, principalmente por instituições que muitas vezes não representavam de fato os interesses dos usuários, mas benefícios individuais ou para a instituição.

Porém com o processo de implementação do SUAS, a participação dos usuários, desloca-se das instituições representantes e busca estimular a participação dos usuários enquanto protagonista das lutas por direito. Sendo assim, NOB/SUAS 2012, propõem:

Art. 125. O estímulo à participação e ao protagonismo dos usuários nas instâncias de deliberação da política de assistência social, como as conferências e os conselhos, é condição fundamental para viabilizar o exercício do controle social e garantir os direitos socioassistenciais.

Art. 126. Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I - coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II - comissão de bairro; III - fórum; IV - entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS.

Art. 127. Constituem-se estratégias para o estímulo à participação dos usuários no SUAS: I - a previsão no planejamento do conselho ou do órgão gestor da política de assistência social; II - a ampla divulgação do cronograma e pautas de reuniões dos conselhos, das audiências públicas, das conferências e demais atividades, nas unidades prestadoras de serviços e nos meios de comunicação local; III - a garantia de maior representatividade dos usuários no processo de eleição dos conselheiros não governamentais, de escolha da delegação para as conferências, e de realização das capacitações; IV - a constituição de espaços de diálogos entre gestores, trabalhadores e usuários, garantindo o seu empoderamento (BRASIL, 2012, p. 51).

Assim, com as mudanças realizadas no RI, o CEAS-PB garantiu aos usuários a representação direta no CEAS, em substituição às entidades que os representavam no conselho. Porém, a garantia de assento no CEAS, não indica que haja uma participação ativa nas atividades do conselho, tendo em vista algumas dificuldades presentes no cotidiano desse seguimento. Foi destacado nas entrevistas que os usuários ainda têm muita dificuldade na compreensão da PNAS, dificuldade de participação nas atividades, caso não tenham apoio do conselho.

“[...] o usuário é solto, é quem sofre na pele. A sociedade civil é dividida, quando acontece de ter uma fala em pró os usuários e não pela gestão. Os usuários precisa de capacitação, falta perfil na sociedade civil [...]” (SC).

“[...] tivemos dificuldade completar as vagas dos usuários no conselho, só depois de algum tempo conseguimos, porém não tivemos a participação de alguns, acredito pela dificuldade financeira para chegar na reunião [...]” (G).

“[...] tentamos participar, mais muitas vezes tivemos que esperar muito tempo pelas diárias, tive que mandar muitos email para receber, se não tivesse algum dinheiro para vir para João pessoa conseguiria participar das reuniões [...]” (SC).

A garantia de participação direta dos usuários demonstra avanço significativo na luta e no protagonismo dos usuários no que se refere aos direitos estabelecidos no âmbito da política de assistência social. Assim, estão postos desafios objetivos para a sua participação, sendo necessárias estratégias de organização do seguimento para a efetiva participação social e luta por direitos.

Frente ao exposto, percebemos que os seguimentos da sociedade civil que compõem o CEAS, apesar de avanços significativos na sua participação, têm inúmeros desafios a superar e, conseqüentemente, embates importantes para enfrentar em direção ao processo de consolidação do SUAS.

Sendo assim, como relatado pelos conselheiros nas entrevistas, inexistente correlação de forças entre o governo e a sociedade civil no CEAS, havendo um movimento de cooperação para obter uma ampliação e um fortalecimento da política de assistência social no estado.

“[...] Não existe correlação de forças, hoje o conselho acaba sendo parceiro da gestão na implementação da Política de Assistência Social [...]” (G).

“[...] Correlação de forças, acho que não, apesar de algumas discussões mais calorosas por falta disso ou aquilo, mas nada demais [...]” (SC).

Como relatado nas entrevistas, existe um direcionamento concreto para a construção de consenso nas pautas estabelecidas, buscando-se, por meio do diálogo e da construção conjunta, o fortalecimento da política de assistência no estado.

No campo da sociedade civil é preciso repensar a própria dinâmica da participação e da representação nos conselhos, a heterogeneidade dos atores e das concepções ídeo-políticas, a fragmentação de interesses e demandas, o deslocamento do debate substantivo da política social para a luta por interesses corporativistas, o que torna ainda mais difícil a construção de alianças estratégicas e processos de pactuação em torno de pautas coletivas (RAICHELIS, 2008, p. 84).

Apesar das dificuldades apresentadas ao longo deste capítulo quanto à atuação do CEAS, percebemos que houve avanços significativos na organização e estruturação da legislação e normativas internas do conselho. No entanto, faz-se necessário maior empenho no desenvolvimento de ações para a qualificação dos conselheiros, maior responsabilidade na indicação dos representantes, comprometimento com as atividades estabelecidas nas comissões de trabalho e descentralização das atividades para além do conselho, ampliando os atores envolvidos na busca da consolidação do SUAS enquanto política pública e de direito.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Tendo em vista as mudanças ocorridas nos últimos anos, no âmbito da organização e gestão do SUAS e da PNAS, na busca pela superação dos ranços históricos provenientes de medidas clientelistas, assistencialistas e paternalistas, a ampliação e o fortalecimento da participação e do controle social destacam-se como pontos centrais para a qualificação da proteção social e o fortalecimento da PNAS.

Nesse contexto, tendo como objetivo analisar a atuação do CEAS frente à gestão do SUAS no estado, buscamos, neste trabalho, analisar de forma crítica as diversas nuances que perpassam a atuação do conselho, buscando, no processo investigativo, transitar por questões que refletem o momento conjuntural dessa instância institucional de controle social, bem como levantar questões que possam contribuir para o fortalecimento do CEAS no sentido de realizar as suas atribuições constitucionais de acordo com o estabelecido na NOB/SUAS 2012.

Dessa maneira, em um primeiro momento nos dedicamos a discorrer sobre o processo histórico da assistência social no Brasil, transitando pela diferentes abordagens dadas a essa ao longo dos anos, tentando deixar evidentes os direcionamentos ideopolíticos presentes no contexto da proteção social ofertada pelo Estado brasileiro.

Seguido o proposto, discutimos questões conceituais sobre o controle social e os conselhos de assistência social no contexto atual da política de assistência social, momento que nos permitiu ampliar o olhar sobre a categoria controle social para a importância da o conceito em que estabelece o controle da sociedade sobre as ações do Estado. Também tivemos a possibilidade discutir o contexto de formação dos conselhos gestores, especificamente de assistência social, a partir da constituição de 1988, e sua funcionalidade no contexto atual.

Entendendo os conselhos enquanto espaços instrucionais que consistem na relação entre Estado e sociedade civil, procuramos desenvolver um debate amplo sobre as concepções da categoria sociedade civil e sua participação nos espaços institucionais de controle social. Tendo como norte a concepção gramsciana, percebemos que a sociedade civil é espaço

heterogêneo, de múltiplas configurações e sujeitos, onde se chocam os interesses individuais e coletivos, sendo assim cenário de disputa e busca de hegemonia.

No segundo momento deste estudo, debruçamo-nos sobre a NOB/SUAS 2012, tendo por objetivo entender como está organizada e estruturada a gestão do SUAS, bem como os direcionamentos normatizados para o controle social e os conselhos de assistência social na NOB/SUAS. Também utilizamos o momento para caracterizar o CEAS-PB, tendo em vista as suas normativas, organização e estrutura atual.

Nesse momento, ao fazermos um olhar ampliado para o processo histórico do SUAS e da política de assistência social, observamos que houve de fato imprescindíveis mudanças na sua organização e estrutura, ampliando o laque de instrumentos e estratégias de gestão, as quais vêm dando condições de que gestores estaduais e municipais possam qualificar o cuidado ao usuários do sistema. Assim, após análises dos pontos apresentados, acredito que o fortalecimento e consolidação do SUAS, perpassa pela capacidade técnico política do agentes que conduzem a gestão do SUAS, a utilização de instrumentais como planejamento, monitoramento, avaliação, investimento e implementação na Gestão do Trabalho, valorizando os profissionais com Educação Permanente, Concursos Públicos, Planos de cargos e carreira.

Nesse sentido, observamos que a gestão estadual da assistência social, ao longo dos últimos anos, buscou implementar o que está estabelecido na NOB/SUAS 2012 e, com isso, vem qualificando e consolidando a política de assistência social enquanto direito, bem como trabalhando constantemente a fim de superar ranços clientelistas entranhados na política de assistência social na Paraíba, culturalmente alimentados pela classe política. Apesar disso, deparamo-nos com desafios estruturantes a serem superados, que perpassam pelo cofinanciamento, pelos repasses para os municípios e também pelo reordenamento da estrutura organizacional da secretaria.

No que tange ao controle social, a NOB/SUAS 2012, aponta sobre a necessidade de fortalecimento dos espaços de participação social e ampliação da participação dos usuários enquanto protagonistas na luta pela consolidação da política de assistência social enquanto direito. Em relação aos conselhos de assistência social, a NOB/SUAS aponta estratégias para o fortalecimento dos

conselhos, e destaca a necessidade de planejamento das ações como instrumento para qualificação do controle social. É importante salientar que dentro que as atribuições do conselho e as atividades a serem realizadas, aponta-se para o fortalecimento da cogestão do conselho no âmbito do SUAS.

Nesse sentido, elevam-se os debates teóricos que discutem a capacidade dos conselhos de assistência social em realizar, de fato, o controle social da política, ou apenas servir para legitimar as ações do Estado.

Analizando a caracterização do conselho da Paraíba, podemos perceber mudanças substanciais nas normativas e legislações internas do conselho direcionadas pela legislação do SUAS. Essas mudanças provocaram no CEAS um processo de reorganização dos seus trabalhos e definição de atribuições aos conselheiros, para além das reuniões ordinárias, amplia a capacidade de trabalho e legitima suas ações. É fato que, apesar das mudanças interna, não foram realizadas as mudanças necessárias na lei de criação do conselho, a de 1993, o que significa uma dificuldade para que o conselho possa se estruturar como proposto nas normativas do SUAS.

Por intermédio do processo investigativo, pudemos realizar análises substanciais sobre as condições reais de atuação do CEAS frente à gestão do SUAS. A partir das entrevistas e observações realizadas, notamos que grande parte dos conselheiros, sejam eles governamentais ou da sociedade civil, ainda têm dificuldade em entender como funciona e estão organizados os programas e serviços da rede de proteção social no âmbito do SUAS, deixando de fora somente os representantes das instituições que trabalham direto com a política. Nesse cenário, corre-se o risco do conselho ser apenas cartorial, necessitando a superação desse quadro com formação e educação permanente.

Dessa forma, observamos que as capacitações realizadas para os conselheiros foram bastante esporádicas, apesar da relevância dos temas trabalhados. Faz-se, portanto, necessário a ampliação das atividades de formação, com processos realizados especificamente para os conselheiros do CEAS, com implementação completa do que está posto no Plano Estadual de Capacitação e Gestão do Trabalho no SUAS da Paraíba referente ao conselho.

Outro ponto destacado e que reflete na atuação dos conselheiros no CEAS é a dificuldade de estrutura física e de recursos humanos, apesar de ter um avanço significativo nos últimos anos. As condições estruturais do conselho

se colocam como imprescindíveis para que os conselheiros possam realizar por completo as suas atribuições. Assim, faz-se necessário que esses desafios possam ser superados para que o CEAS-PB consiga de fato realizar as ações de sua reponsabilidade no âmbito do estado.

Referente às representações, podemos perceber que existem problemas crônicos nas indicações das representações das secretarias do governo, exceto a secretaria que conduz a política, que perpassa pelo comprometimento do conselheiro indicado, falta de familiaridade com a discussão e pouco dialogo da gestão estadual nos direcionamentos do governo, percebido na superposição de questões e pensamentos individualizados.

No campo da sociedade civil, tendo em vista os diversos atores presentes nesse espaço, percebemos uma grande fragilidade na articulação e nos posicionamentos no âmbito da política, o que dificulta qualquer tipo de correlação de força com a gestão do estado, revelando que a sociedade civil ainda não superou posições clientelistas, individuais e de fragmentação da política pública. Essas questões se expressam mais claramente em momentos de deliberações e discussões sobre os gastos de recursos propostos no planejamento e na reprogramação das ações anuais.

Ponto importante a ser destacado, é a ampliação do espaço para participação direta dos usuários no âmbito do CEAS, com a garantia regimental de 03 (três) assentos para usuários dos programas e serviços do SUAS, apesar das dificuldades apresentadas para a participação, o que significa o protagonismo na luta pelo seu direito.

Frente ao exposto, constatamos que a atuação do CEAS, apesar de direcionamentos positivos para o seu avanço, ainda se encontra fragilizada, tendo em vista as dificuldades levantadas durante este trabalho, fazendo-se necessário o protagonismo essencialmente da sociedade civil para que se possa realizar efetivamente o controle social da política de assistência social no estado.

Entretanto, considero que seja latente, para que tenhamos um controle social ativo no SUAS, a ampliação dos espaços de participação popular na luta pela efetivação da PNAS enquanto política pública, e para isso se faz necessário o envolvimento dos movimentos sociais e sua força mobilizadora, reafirmando o conceito de classe e de direito em meio os usuários do SUAS.

Também é necessário que o conselho amplie seu foco de atuação, buscando a interface e o debate com outros conselhos de políticas públicas (saúde, educação, habitação, cultura, direitos humanos, etc.), na perspectiva de concretizar ações intersetores e a universalização dos direitos.

Tendo em vista as questões apresentadas neste estudo, percebemos a importância de ampliarmos e darmos continuidade aos debates acerca do controle social no âmbito da assistência social, proporcionando-nos capacidade de entender a complexidade das relações sociais que perpassam as instâncias institucionais de participação social e, com isso, fortalecer as lutas pela consolidação da assistência social enquanto política pública.

Dessa forma, esperamos que as discussões, realizadas ao longo deste estudo, possam ser direcionadas para o fortalecimento do controle social na política de assistência social, bem como que venha a contribuir com avanços para a garantia de direitos sociais dos segmentos historicamente excluídos do acesso à riqueza, às políticas públicas e à cidadania no país.

REFERÊNCIAS

AMARAL, A. S. A categoria sociedade civil na tradição liberal e marxista. In: MOTA, A. E. (Org.). **O mito da assistência social**: ensaios sobre Estado, política e sociedade. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008. p. 58-92.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 11 nov. 2014.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica: NOB - SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2012.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social PNAS/ 2004. Norma Operacional Básica: NOB/SUAS**. Brasília, DF: MDS, 2005.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BOBBIO, N. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e terra, 1999.

CORREIA, M. V. C. Controle Social na Saúde. In: MOTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde**: formação e trabalho profissional. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: OPAS. OMS, Ministério da Saúde, 2008. p. 111-140.

COUTO, B. R. et al. (Org.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3 ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

DURIGUETTO, M. L. Sociedade civil, esfera pública, terceiro setor: a dança dos conceitos. **Revista Serviço Social & Sociedade**, Brasil, v. 1, n. 81. p. 82-101, 2005.

FILGUEIRAS, C. A. C. Gestão estratégica de programas sociais. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS / UNESCO, 2009. p. 133-155.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2011.

GOMES, S. F. D. R.; MINAYO, M. C. S. (Org.). **Pesquisa social**: teoria, método e criatividade. 32. ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

- MACHADO, L. M. O. **Controle social da política de assistência social:** caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.
- MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento:** pesquisa qualitativa em saúde. 9. ed. rev. e aprimorada. São Paulo: Hucitec, 2006.
- MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social:** crítica ao padrão emergente de intervenção social. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008.
- NETTO, J. P. **Crise do socialismo e ofensiva neoliberal.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2012.
- NETTO, J. P.; BRAZ, M. **Economia política:** uma introdução crítica. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.
- OLIVEIRA, F. M. **Cidadania e cultura política no poder local.** Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2003.
- PARAÍBA. Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano. Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba. Resolução nº 016, de 28 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Regimento Interno do Conselho Estadual de Assistência Social da Paraíba - CEAS/PB. **Diário Oficial do Estado**, João Pessoa, PB, ano 3.953, n. 15.620, p. 5-8, ago. 2014.
- PARAÍBA. **Pacto de Aprimoramento da Gestão Estadual.** 2011.
- PARAÍBA. **Plano de Ação do Conselho Estadual de Assistência Social - CEAS/PB.** 2013.
- PARAÍBA. **Plano Estadual de Capacitação e Gestão do Trabalho no SUAS da Paraíba.** 2011.
- RAICHELIS, R. **Democratizar a gestão das políticas sociais:** um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. Brasília, CFESS, ABEPS, CEAD/NED-UNB. 2000.
- RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social:** caminhos da construção democrática. 6. ed. São Paulo, Cortez, 2011.
- RAICHELIS, R. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. **Serviço Social e Saúde:** formação e trabalho profissional, 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília, DF: OPAS. OMS, Ministério da Saúde, 2008. p. 73-87.
- SIMIONATTO, I. **Gramsci:** sua teoria, incidência no Brasil, influência no Serviço Social. Florianópolis: Editora da UFSC; São Paulo, Cortez, 1995.
- SPOSATI, A. **A menina LOAS:** um processo de construção da assistência social. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SPOSATI, A. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, DF: MDS / UNESCO, 2009. p. 13-55.

TEIXEIRA, C. F. Enfoques teórico-metodológicos do planejamento em saúde. In: TEIXEIRA, C. F. (Org.). **Planejamento em saúde**: conceitos, métodos e experiências. Salvador: EDUFBA, 2010.

APÊNDICE A - TERMO DE AUTORIZAÇÃO INSTITUCIONAL

José Leonardo Paiva Pessoa

Presidente do Conselho Estadual de Assistência Social do estado da Paraíba

Solicitamos autorização institucional para realização da pesquisa intitulada: **CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios e limites de sua atuação frente à gestão do SUAS no estado da Paraíba** pelo mestrando Laerge Thadeu Cerqueira da Silva do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal da Paraíba, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Maria do Socorro de Souza Vieira, com o seguinte objetivo: analisar a atuação do CEAS, frente à gestão estadual do SUAS na Paraíba.

Nessa perspectiva, requisitamos o fornecimento dos dados necessários para o desenvolvimento da pesquisa, sobretudo, os relatórios, as atas de reuniões, ordinárias e extraordinárias, e os atos normativos do Conselho Estadual de Assistência Social. Concomitantemente, pedimos autorização para que o nome desta instituição possa constar na dissertação do mestrando.

Ressaltamos que os dados coletados serão mantidos em absoluto sigilo, de acordo com a Resolução do Conselho Nacional de Saúde (CNS/MS) 196/96, que trata da pesquisa envolvendo seres humanos. Salientamos ainda que tais dados sejam utilizados tão somente para a realização deste estudo.

Na certeza de contarmos com a colaboração e empenho desta instituição, agradecemos antecipadamente a atenção e a contribuição para o desenvolvimento da pesquisa social em nosso país. Ficamos à disposição para quaisquer esclarecimentos que se fizerem necessários.

João Pessoa, _____ de Março de 2014.

Profa. Dra. Maria do Socorro Vieira
Prof.^a Orientadora

Laerge Thadeu Cerqueira da Silva
Pesquisador responsável pelo projeto

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

(Conforme artigo IV da Resolução 196/96 do Conselho Nacional de Saúde)

O Sr. (a) está sendo convidado (a) a participar, como voluntário (a), em uma pesquisa. Após ser esclarecido (a) sobre as informações a seguir, no caso de aceitar fazer parte do estudo, assine ao final deste documento, que possui duas vias. Uma delas é sua e a outra é do pesquisador responsável. Em caso de recusa, o (a) Sr. (a) não será penalizado (a) de forma alguma. Em caso de dúvida, o (a) Sr. (a) pode procurar o Comitê de Ética em Pesquisa da Universidade Federal da Paraíba (UFPB).

Título da Pesquisa: CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEAS): desafios e limites de sua atuação frente à gestão do SUAS no estado da Paraíba

Pesquisador Responsável: Laerge Thadeu Cerqueira da Silva.

End.: Rua Maria Rosa Jacinto, 237, Residencial Acássia, Bairro do Bessa, João Pessoa/PB.

Telefone: (83) 8812 9557

Email: laergecerqueira@hotmail.com

Orientadora: Professora Dr.^a Maria Socorro de Sousa Vieira

Investigador/Coleta: Laerge Thadeu Cerqueira da Silva

1 Justificativa

Tendo como proposta analisar a atuação do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no estado, a pesquisa trás novas perspectivas em torno do debate acerca do controle social no SUAS, haja vista os novos direcionamentos contidos na Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) 2012, sendo essa bastante importante para realizarmos uma análise sobre o controle social e o SUAS.

2 Objetivos, benefícios e riscos da pesquisa

O projeto tem por objetivo geral: analisar a atuação do CEAS, frente à gestão estadual do SUAS na Paraíba, de acordo com as diretrizes estabelecidas na NOB/SUAS 2012. E, na perspectiva de contemplar toda a análise, elencamos os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a atuação do CEAS na formulação, monitoramento e avaliação do SUAS no estado da Paraíba;
- Analisar a atuação CEAS na gestão do SUAS, a partir da visão dos conselheiros;
- Analisar a participação da gestão estadual e sociedade civil no processo de controle social da política de assistência social;
- Identificar e analisar a atuação do CEAS quanto ao controle social da gestão estadual dos recursos da assistência social na Paraíba.

O estudo trás novas perspectivas em torno do debate acerca do controle social no SUAS, haja vista os novos direcionamentos contidos na NOB/SUAS 2012. Diante do exposto, e das mudanças evidentes na Política Nacional da Assistência Social (PNAS) nos últimos anos, acredito que a pesquisa torna-se imprescindível para a academia, visto que aproxima estudos já existentes sobre a PNAS com as práticas dos conselhos, proporcionando de forma direta um arcabouço teórico que favorecerá novas análises acerca da implementação do SUAS, bem como as correlações de forças presente nesses espaços.

Ainda que pequenos, esta pesquisa apresenta riscos, pois pode ser comprometida pelo receio dos entrevistados em apresentar os dados e as percepções acerca das atividades do conselho, dificuldade em acompanhar todas as reuniões e atividades *in loco*, comprometendo a análise de campo.

3 Procedimentos que serão utilizados na pesquisa

A pesquisa ocorrerá em duas etapas, sendo a primeira o levantamento de documentos sobre as reuniões ordinárias e extraordinárias, onde serão realizados: a observação, o registro das informações no diário de campo e a pesquisa documental, de forma a visualizar as deliberações e direcionamentos do conselho.

Em seguida, serão realizadas entrevistas semiestruturadas com os conselheiros estaduais de assistência social, com o objetivo de apreender sua compreensão no que diz respeito às diretrizes do SUAS.

Pretende-se analisar todo o material da pesquisa, extraído de fontes secundárias ou construído por meio de fonte primária. Inicialmente, por meio da sistematização das informações, agrupando os dados qualitativos e as informações complementares de forma a possibilitar a apreensão das categorias de estudo e construir uma análise qualitativa dos conteúdos. A pesquisa bibliográfica também versará em toda a investigação.

É livre a recusa pelo sujeito de participar ou retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem penalização alguma ou prejuízo, bem como é garantido o sigilo que assegure a privacidade dos sujeitos quanto aos dados confidenciais envolvidos na pesquisa. Não haverá formas de ressarcimento ou indenização de despesas, uma vez que o participante não arcará com nenhum custo decorrente da participação na pesquisa.

Eu, _____,
RG, _____, abaixo assinado, estando devidamente esclarecido (a) sobre os objetivos e procedimentos da pesquisa intitulada “CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: desafios e limites de sua atuação frente à gestão do SUAS no estado da Paraíba”, realizada pelo pesquisador Laerge Thadeu Cerqueira da Silva, mestrando em Serviço Social pela UFPB, sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Maria de Socorro de Sousa Vieira, concordo em participar desta pesquisa, sob a condição de que preservada a minha identidade, tanto na coleta dos dados quanto no tratamento e na divulgação desses.

João Pessoa, ____ / ____ / ____.

Assinatura do participante: _____ RG: _____

Assinatura do pesquisador responsável: _____

APÊNDICE C - ROTEIRO PARA ENTREVISTA COM OS CONSELHEIROS DO CEAS-PB

1 Identificação

Nome: _____

Instituição: _____

Sociedade Civil ()

Governamental ()

Governamental (representantes da gestão estadual) ()

2 Roteiro da entrevista

2.1 Qual o seu entendimento sobre a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e o Sistema Único da Assistência Social (SUAS)?

2.2 Já teve acesso às legislações e aos documentos que estrutura a PNAS, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), os materiais institucionais e de gestão?

2.3 De acordo com a estrutura organizacional da PNAS e as complexidades de atenção e proteção da população, como avalia os programas e serviços estabelecidos no âmbito do SUAS?

2.4 Qual o seu entendimento sobre as categorias regionalização da assistência social e vigilância socioassistencial? Como o conselho pode atuar para potencializar tais aspectos?

2.5 Como você vê o processo de implantação e implementação da PNAS pela gestão estadual?

2.6 Diante das mudanças ocorridas na PNAS nos últimos anos e os direcionamentos postos na NOB/SUAS 2012, qual a importância do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) na implementação da PNAS no estado?

2.7 De que forma o CEAS vem se organizando para realizar as ações e atribuições postas na NOB/SUAS 2012?

2.8 No que tange à formulação, ao monitoramento e à avaliação do SUAS, como o CEAS vem atuando para garantir o acompanhamento da gestão do SUAS no estado?

2.9 Como se dá o planejamento do CEAS para a realização das atividades e do acompanhamento da PNAS no estado?

2.10 De que forma o conselho vem realizando o controle social da gestão dos recursos na execução da PNAS pela gestão estadual?

2.11 A estrutura atual do conselho dá condições para a realização das atividades e ações atribuídas por meio da NOB/SUAS 2012?

2.12 São realizadas capacitações, discussões e processos de formação sobre temáticas específicas da PNAS e gestão do SUAS para os conselheiros? Promovidos por quem? Com qual frequência?

2.13 Como está sendo o acompanhamento dos conselhos municipais?

2.14 Sobre a sociedade civil, como ela vem se organizando para exercer a representação dos seguimentos no conselho?

2.15 Existe correlação de forças entre gestão e sociedade civil?

2.16 Indique as dificuldades e limites postos ao CEAS na implementação e consolidação da PNAS no âmbito da gestão estadual?