



UNIVERSIDADE
ESTADUAL DE LONDRINA

MICHELLE CAVALLI

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL:**

UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ASSISTENTES SOCIAIS QUE
ATUAM NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO
NOROESTE DO PARANÁ – AMUNPAR

Londrina
2011

MICHELLE CAVALLI

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL:**

UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ASSISTENTES SOCIAIS QUE
ATUAM NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL DA ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO
NOROESTE DO PARANÁ – AMUNPAR

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Serviço Social e Política Social
da Universidade Estadual de Londrina, como
um dos requisitos para obtenção do título de
Mestre.

Orientadora: Prof.^a Dr^a Márcia Pastor.

Londrina
2011

Catálogo na publicação elaborada pela Divisão de Processos Técnicos da Biblioteca Central da Universidade Estadual de Londrina.

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)

C377c Cavalli, Michelle.

Controle social na política de assistência social: uma análise a partir dos assistentes sociais que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social da Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná - AMUNPAR / Michelle cavalli. – Londrina, 2011.
177f. : il.

Orientador: Márcia Pastor.

Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social, 2011.

Inclui bibliografia.

1. Controle social – Teses. 2. Política de assistência social – Teses. 3. Associação dos municípios do norte do Paraná – Teses. I. Pastor, Márcia. II. Universidade Estadual de Londrina. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Programa de Pós-Graduação em Serviço Social e Política Social. III. Título.

CDU 361.6

MICHELLE CAVALLI

**O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL:**

UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ASSISTENTES SOCIAIS QUE ATUAM
NOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA
ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE DO PARANÁ –
AMUNPAR

Dissertação apresentada ao Curso de
Mestrado em Serviço Social e Política Social
da Universidade Estadual de Londrina, como
um dos requisitos para obtenção do título de
Mestre.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a Márcia Pastor
UEL – Londrina – PR

Prof^a. Dr^a. Elisa Maria Andrade Brisola
UNITAL – Talbaté – SP

Prof^a. Dr^a Jolinda de Moraes Alves
UEL – Londrina – PR

Londrina, 18 de abril de 2011.

AGRADECIMENTOS

À Deus, criador de todas as coisas, por ter me conduzido neste caminho, me amparado em minhas decisões e me dado forças para continuar quando pensei não mais tê-las. Se cheguei até aqui foi porque Deus permitiu.

À minha família e pessoas importantes na minha vida, que me apoiaram, incentivaram e caminharam do meu lado. O amor de vocês me impulsionou até o fim.

À orientadora Prof^a Dr^a Márcia Pastor, pelo comprometimento, paciência e sabedoria no direcionamento deste estudo. Sem a sua orientação esta obra seria inviável.

Às professoras Cássia Carloto e Jolinda de Moraes Alves, pelas contribuições durante o exame de qualificação.

Às Assistentes Sociais entrevistadas, pela disponibilidade e compromisso profissional e social ao contribuir significativamente com esta pesquisa.

Ao Escritório regional da SETP- Paranavaí por facilitar o acesso aos municípios pesquisados e ceder dados para este estudo.

À CNPq por viabilizar a realização desta pesquisa.

Este agradecimento se estende a todos, que de perto ou de longe, me ajudaram a trilhar este caminho.

Talvez o ser humano não seja somente o ser social como alguns sociólogos nos querem fazer crer, mas seja também estar ativamente trabalhando contra essas forças sociais que querem reduzir nossa vida social a um mínimo. Talvez não fôssemos humanos se esta tarefa pudesse ser feita de uma só vez. É, precisamente, a necessidade permanente de lutar que dá a vida um significado perene.

Johan Galtun

CAVALLI, Michelle. **O controle social na política de assistência social: uma análise a partir dos Assistentes Sociais que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social da Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná – AMUNPAR.** 2011. 177 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Política Social) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

RESUMO

O presente trabalho analisa o Controle Social na Política de Assistência Social a partir dos Assistentes Sociais que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social da Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná – AMUNPAR. A pesquisa bibliográfica aborda a Política de Assistência Social e a Gestão Social das Políticas Sociais. Ainda discute o Controle Social na Assistência Social, na perspectiva da Gestão democrática e participativa. A pesquisa de campo caracteriza os Conselhos Municipais de Assistência Social da região da AMUNPAR; reflete sobre a percepção dos Assistentes Sociais referente ao exercício do Controle Social na Política de Assistência Social, e identifica se a atuação do Assistente Social contribui para a efetivação do Controle Social. A AMUNPAR é composta por vinte e nove municípios que possuem algumas peculiaridades quanto à Assistência Social uma vez que a maioria de seus municípios é de Pequeno Porte. A pesquisa foi realizada junto a quatro municípios desta região que possuem Assistentes Sociais nos Conselhos tanto como representantes da Sociedade Civil como do Poder Público. A partir da análise das entrevistas, que utilizou a abordagem qualitativa, foi possível concluir que o Controle Social na Política de Assistência Social tem acontecido nos municípios estudados e possui alguns avanços tais como: maior participação dos usuários nos espaços de exercício do Controle Social; mais comprometimento dos conselheiros no CMAS e cumprimento das atribuições dos conselhos. Contudo, ainda encontra dificuldades que necessitam ser enfrentadas para que os Direitos Sociais da população sejam efetivados, como por exemplo a superação da compreensão do conselho apenas como órgão burocrático e da dicotomia ainda existente entre as proposições contidas na Política Nacional de Assistência Social – PNAS e na Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS e da realidade dos municípios pesquisados.

Palavras-chave: Controle Social. Política de Assistência Social. Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná. Conselho Municipal de Assistência Social.

CAVALLI, Michelle. **The social control in social assistance policy**: an analysis from Social Workers who Works in Municipality Council of Social Assistance of the Northwest Association of Municipalities of Paraná-Amunpar. 2011. 177 f. Dissertation (Master´s Degree in Social Work and Social Policy) – Universidade Estadual de Londrina, Londrina, 2011.

ABSTRACT

This paper analyze the Social Control in Assistance Policy from Social Workers who works in the Municipality Council of Social Assistance of the Northwest Association of Municipalities of Paraná - AMUNPAR. The bibliographic research address the Social Policy and Social Management of Social Policies. It also discusses the Social Control in Social Work from the perspective of democratic and participative management. The field research characterizes the City Councils of Social Assistance in the region of AMUNPAR; reflects on the perception of Social Workers referent to Social Control in Social Assistance Policy, and identifies whether the actions of the Social Worker concur to the realization of Social Control . The AMUNPAR is composed by twenty-nine cities which have some peculiarities regarding the Social Services once that the most of its cities are small. The research was done among four cities in the region that have Social Workers on the council as civil society representatives as well as of the government. From the analysis of the interviews, which used a qualitative approach, was possible to conclude that the Social Control in the Assistance Social Policy has happened in the cities studied and has some improvements such as greater participation of users in the spaces for the exercise of social control, more involvement of councilman in CMAS and carrying out the attributions of the councils. However, still faces difficulties that need to be confronted to the social rights of people effected, such as, the board understanding overcoming overcoming, not only as a bureaucratic organ and the dichotomy still existent between the propositions contained in the National Policy of Social Assistance - PNAS and the Basic Operational Norm of Social Assistance - NOB/SUAS and the reality of the cities surveyed.

Keywords: Social Control. Social Assistance Policy. Northwest Association of Municipalities of Paraná. Municipality Council of Social Assistance.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social	58
Tabela 2 – Dados Gerais dos Municípios da AMUNPAR.....	101
Tabela 3 – Dados sobre a Assistência Social nos Municípios da AMUNPAR	104
Tabela 4 – Informações Gerais sobre a Participação dos Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social	107

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1	–	Porte dos Municípios da AMUNPAR.....	103
Gráfico 2	–	Gestão dos Municípios da AMUNPAR.....	103
Gráfico 3	–	Quantidade de Assistentes Sociais por Município.	106
Gráfico 4	–	Tempo de Participação no CMAS	110

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AMP	Associação dos Municípios do Paraná
AMUNPAR	Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná
CLT	Consolidação das Leis Trabalhistas
CF	Constituição Federal
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado da Assistência Social
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
IPARDES	Instituto Paranaense de Desenvolvimento econômico e social
LBA	Legião Brasileira da Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
NOB	Norma Operacional Básica
NOB-RH	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos
ONG	Organizações não Governamentais
PEPSS	Projeto Ético-Político do Serviço Social
PNAS	Política Nacional da Assistência Social
SAGI	Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação
SETP	Secretaria do Trabalho, Emprego e Promoção Social
SUAS	Sistema Único da Assistência Social

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A GESTÃO SOCIAL	17
1.1 AS DETERMINAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA.....	18
1.2 REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.....	35
1.3 A CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E SEUS PROCESSOS DE GESTÃO	49
2 CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	61
2.1 ESFERA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....	62
2.2 CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	80
2.2.1 Os Conselhos e Conferências como Espaços de Efetivação do Controle Social	82
2.2.2 Desafios no Exercício do Controle Social na Política de Assistência Social.....	89
3 O CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA AMUNPAR: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ASSISTENTES SOCIAIS CONSELHEIROS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	97
3.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DA AMUNPAR, DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DOS CMAS E DOS SUJEITOS DA PESQUISA	99
3.2 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL.....	110
3.3 VISÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS CONSELHEIROS SOBRE O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	124
3.3.1 Compreensões sobre o Controle Social	124
3.3.2 Os Conselheiros da Política de Assistência Social e seu papel no Controle Social	129

3.3.3	A Participação da População.....	138
3.4	SERVIÇO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL.....	144
3.5	SUGESTÕES SOBRE O CONTROLE SOCIAL APONTADAS PELAS ENTREVISTADAS.....	155
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	158
	REFERÊNCIAS	165
	APÊNDICE.....	176
	APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista	177

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 foi um marco importante para os Direitos Sociais e para o fortalecimento das Políticas Sociais no Brasil. No caso da Assistência Social, esta importância é estimável já que a Carta Constitucional a eleva à Política Pública, compondo o tripé da Seguridade Social, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

As diretrizes Constitucionais abriram caminho para a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS – em 1993, que aponta a necessidade de “novos tempos” para a Assistência Social, que deve ser concebida como dever do Estado e direito do cidadão que dela necessitar. A estruturação da Política de Assistência Social deve ser direcionada por uma Gestão democrática e participativa, pautada no princípio da descentralização político-administrativa.

O Controle Social adquire importância nas Políticas Sociais e, posteriormente, é abordado na Política Nacional de Assistência Social – PNAS – como eixo estruturante do Sistema Único da Assistência Social - SUAS. A Gestão da Assistência Social tem, no Controle Social, a possibilidade de ampliação da participação social e, por conseguinte, a qualidade dos serviços prestados nesta Política. Visto assim, demanda reflexões mais ampliadas, objetivo a que se propõe este estudo.

As Conferências e Conselhos são espaços privilegiados para o exercício do Controle Social e têm ocorrido, periodicamente, em quase todos os municípios brasileiros. A população pode se apropriar de espaços públicos para realizar o Controle sobre o Estado na luta por seus direitos.

As Conferências da Assistência Social apresentam deliberações que têm contribuído com a Assistência Social e com o Controle Social. Prova disso é que, na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, houve a cobrança pela implantação da Política Nacional da Assistência Social, aprovada em 2004, e do Sistema Único da Assistência Social. O Controle Social passa a ser um dos eixos estruturantes contidos na PNAS.

Essa indicação foi reforçada na VII Conferência da Assistência Social, realizada em 2009, cujo tema foi “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”, demonstrando a preocupação em ampliar as discussões de forma a consolidar o Controle Social e a participação social na Política de Assistência Social sob a configuração do Sistema Único da Assistência Social – SUAS.

Uma das ações exercidas pelos Conselhos permite que os serviços, programas e projetos da Política de Assistência Social – ofertados pelas instituições sócio-assistenciais – sejam monitorados e avaliados de forma a contribuir para a sua qualidade. Além disso, a representação governamental e da sociedade civil dos conselheiros aproxima a Política à realidade da população, conhecendo o cotidiano e necessidades, e planeja suas ações a partir desta realidade.

O SUAS, cujo sistema é descentralizado e participativo – valoriza as especificidades e autonomia dos municípios, ao mesmo tempo em que chama as três esferas de governo ao compromisso com a Assistência Social. Por isso é dada uma atenção especial aos municípios de pequeno porte, os quais partilham de costumes, histórico, e demandas peculiares. Isso constitui uma das justificativas para esta pesquisa, que procura investigar como o Controle Social tem sido realizado em municípios de pequeno porte.

Os Assistentes Sociais – chamados a trabalhar nas Políticas Públicas e, em especial, na Assistência Social – possuem um compromisso ético-político no atendimento às demandas da população, seja viabilizando seu acesso aos serviços sócio-assistenciais, ou através do trabalho sócio-educativo, dentre outros. Esses profissionais constroem, juntamente com os usuários, condições que proporcionem a efetivação de seus direitos e atendimento de suas necessidades. Contudo, além do trabalho nas Políticas Sociais em sua formulação, implementação e execução, o Assistente Social também contribui destacadamente para o exercício do Controle Social. Os Conselhos Municipais de Assistência Social têm sido espaços ocupados por estes profissionais, sejam como representantes da sociedade civil ou de órgãos governamentais, no empenho de garantir maior Controle da população nas decisões que estão relacionadas à sua vida.

Assim, o objeto desta pesquisa é a visão dos Assistentes Sociais conselheiros municipais da Assistência Social da região da AMUNPAR sobre o Controle Social na Política de Assistência Social.

O Estado do Paraná, composto por 339 municípios, é dividido por Associações dos Municípios. A Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná – AMUNPAR – é composta pela cidade pólo Paranavaí e outros 28 municípios integrantes: Alto Paraná, Amaporã, Cruzeiro do Sul, Diamante do Norte, Guairaçá, Inajá, Itaúna do Sul, Jardim Olinda, Loanda, Marilena, Mirador, Nova Aliança do Ivaí, Nova Londrina, Paranacity, Paraíso do Norte, Paranapoema, Planaltina do Paraná, Porto Rico, Querência do Norte, Santa Cruz do Monte Castelo, Santa Izabel do Ivaí, Santa Mônica, Santo Antonio do Caiuá, São Carlos do Ivaí, São João do Caiuá, São Pedro do Paraná, Tamboara e Terra Rica.

Com exceção de Loanda – município caracterizado como pequeno porte 2 – e Paranavaí – de médio porte, os demais municípios são de pequeno porte 1, com média de 6 mil habitantes por município. Vivem da agropecuária, da produção de laranja, mandioca e de seus derivados, como a produção de suco de laranja, farinha e fécula; e da criação de gados e aves.

Destarte, a pesquisa tem como objetivo geral analisar o Controle Social na Política de Assistência Social a partir dos Assistentes Sociais que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social da Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná – AMUNPAR.

Os objetivos específicos são:

- Caracterizar os conselhos municipais de Assistência Social da região da AMUNPAR;
- Refletir sobre a percepção dos Assistentes Sociais sobre o exercício do Controle Social na Política de Assistência Social;
- Identificar se a atuação do Assistente Social contribui para a efetivação do Controle Social.

Vale mencionar que a motivação para esta pesquisa resultou da constatação da falta de estudos sobre o tema na região da AMUNPAR, e foi impulsionada pelo interesse de conhecer a efetivação do Controle Social na Política

de Assistência Social na região onde a pesquisadora reside. Desta forma, a necessidade de contribuição para as pesquisas sobre a região soma-se ao interesse de conhecer a realidade em questão.

Esta pesquisa foi também motivada pela temática da VII Conferência de Assistência Social, ocorrida em 2009, que abordou a participação social e o Controle Social na Política de Assistência. Acreditamos que esta discussão em evidência contribuiria significativamente com a nossa pesquisa.

Quanto à construção metodológica, utilizamos a pesquisa bibliográfica sobre Políticas Sociais, Política de Assistência Social, Gestão Social e Controle Social.

O levantamento empírico referente ao Controle Social na região da AMUNPAR foi realizado através da pesquisa documental das resoluções dos conselhos de Assistência Social e lei de formação dos conselhos municipais. Além disso, obtivemos informações nos sites de órgãos oficiais como do Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES; do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS e da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP (esta sendo a responsável pela gestão da Assistência Social na esfera estadual).

O universo da pesquisa consiste nos 29 municípios da região da AMUNPAR. O critério para a seleção da amostra foram municípios que possuíssem Assistentes Sociais como representantes governamentais e também como representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Assistência Social. De acordo com levantamento documental realizado, constatou-se que apenas os municípios de Alto Paraná, Paranavaí, Querência do Norte e São João do Caiuá possuem ambas as representatividades, constituindo-se, portanto, na amostra desta pesquisa.

A coleta de dados contou com entrevistas semi-estruturadas com Assistentes Sociais, que se disponibilizaram a contribuir com essa pesquisa, seguindo todos os cuidados éticos e metodológicos. Foram realizadas oito entrevistas com duas Assistentes Sociais de cada município selecionado.

As entrevistas foram agendadas e realizadas no segundo semestre de 2010, nos locais de trabalho das Assistentes Sociais, mediante roteiro previamente elaborado. A gravação das entrevistas contou com o consentimento das entrevistadas.

Após a sistematização dos dados coletados, realizamos a análise deles, a partir do seu agrupamento em temáticas direcionada por quatro categorias centrais, elaboradas a partir dos objetivos específicos: caracterização dos Conselhos e dos sujeitos entrevistados; ações desenvolvidas na perspectiva do Controle Social na Política de Assistência Social; percepção dos Assistentes Sociais sobre o exercício do Controle Social na Política de Assistência Social; atuação do Serviço Social no exercício do Controle Social. Essas categorias serão apresentadas de forma mais detalhada posteriormente.

O presente estudo apresenta-se dividido em três capítulos.

O primeiro discute a Gestão de Políticas Sociais com enfoque na Política de Assistência Social, considerando que a Gestão democrática e participativa é de grande contribuição para a Política de Assistência Social.

O segundo capítulo traz apontamentos sobre o Controle Social na perspectiva da Gestão democrática e participativa, priorizando suas características e fundamentos, com enfoque na Política de Assistência Social.

O terceiro, por sua vez, apresenta a análise dos dados da pesquisa empírica, discutindo o Controle Social na Política de Assistência Social a partir da visão dos Assistentes Sociais conselheiros, embasado no conteúdo abordado nos capítulos anteriores.

A discussão desenvolvida neste estudo não finda a análise sobre o tema, mas aborda apenas um ponto das multiplicidades de perspectivas que a realidade apresenta. Esperamos, contudo, a partir dos apontamentos realizados, contribuir com reflexões sobre a Gestão da Política de Assistência Social e sobre o Controle Social nos municípios da região da AMUNPAR estudados e, também, colaborar com subsídios na formação profissional do Serviço Social e demais pesquisadores que possam se valer desta pesquisa.

1 BREVE HISTÓRICO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E A GESTÃO SOCIAL

A Gestão Social tem sido discutida, na atualidade, já que ela diz respeito à forma como o Estado administra o sistema público e, desta forma, como ocorre o gerenciamento das Políticas Sociais de atendimento à população. Tratar da Gestão das Políticas Sociais é extremamente necessário não somente para compreender os processos administrativos que permeiam o campo dessas Políticas, mas fundamentalmente para compreender a lógica delas, suas prioridades, agendas e ações enquanto respostas às necessidades da população.

A Gestão das Políticas Sociais é determinante para as ações voltadas às demandas da população, por isso em cada momento histórico e social, ela refletirá na abertura da democracia em maior ou menor grau.

Neste capítulo, veremos que, na história da sociedade brasileira, temos inicialmente, a presença de pressupostos de gestão centralizada. No entanto, a partir da década de 90 do século XX, percebe-se a descentralização e uma maior perspectiva da participação da população nesta gestão, portanto, com um perfil mais democrático. Essa gestão propõe um espaço para que a população aponte suas necessidades, interesses, prioridades, controlando as ações do Estado.

A proposta de construção de uma gestão democrática e participativa contribui para uma nova roupagem às Políticas Sociais e, especificamente, para a Assistência Social, que traz como foco primordial a efetivação dos direitos de seus usuários e a democratização de suas ações através da ampliação dos espaços de participação social. Desta forma, a trajetória da Gestão Social compõe a trajetória das Políticas Sociais de forma específica e singular, já que para compreender as Políticas Sociais hoje, e de modo especial a Política de Assistência Social, é necessário compreendermos seu processo de gestão ao longo da história, bem como sua configuração atual em suas múltiplas determinações.

Enfim, compreender a Gestão Social hoje, é reconhecer também o valor que é dado às ações voltadas à população e, portanto, à forma do Estado gerir suas necessidades, interesses e direitos. Diante disso, sem a pretensão de esgotar o assunto, o objetivo deste capítulo é analisar a Gestão das Políticas Sociais, com

destaque à Política de Assistência Social, para compreender, em um processo histórico, dinâmico e social, o tipo de gestão realizado pelo Estado brasileiro e, portanto, a forma como ele gerencia suas ações e as necessidades da população, através das Políticas Sociais.

1.1 AS DETERMINAÇÕES DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DA ASSISTÊNCIA SOCIAL EM UMA PERSPECTIVA HISTÓRICA

Para discutir a Gestão Social e a forma como ela interfere nas Políticas Sociais é primeiramente necessário compreender o processo histórico-social das Políticas Sociais no Brasil e, de forma primordial a Política de Assistência Social.

As Políticas Sociais têm sido uma forma de atender as demandas e interesses da população, ainda que minimamente, na ordem capitalista. Sem o papel das Políticas Sociais para amenizar os impactos do capitalismo na vida da população, este modo de produção se extinguiria. Por isso, embora sejam de importância fundamental ao apontarem ações que atendem, ainda que parcialmente, as necessidades da população usuária de seus serviços, é necessário tratar a Política Social dentro do capitalismo, uma vez que o Estado propõe tais intervenções no social, no entanto sem alterar a ordem capitalista. Conforme Vieira (1992, p. 22), “a Política Social é uma maneira de expressar as relações sociais cujas raízes se localizam no mundo da produção”.

Neste sentido, Pereira (2008, p. 15) destaca que “partindo do princípio de que a Política Social é um processo complexo e multideterminado, a par de ser contraditório e dinamicamente relacional”,

A Política Social, como componente ou produto, que é, da velha e conflituosa relação entre Estado e sociedade, no marco das formações sociais de classe (não importam a natureza e a idade que tenham), vai sempre lidar com interesses opostos, já que ela resulta da pressão simultânea de sujeitos distintos [...] isto quer dizer que o objetivo primordial desta política, de satisfazer as necessidades humanas, pode também servir ao objetivo de rentabilidade econômica privada de tornar-se mais lucrativa (PEREIRA, 2008, p. 28).

É importante compreender que a oferta de Políticas Sociais não significa somente uma conquista da população, a partir do princípio de uma revolução trabalhadora, e tão pouco representa a face de um Estado que se preocupa com a igualitária distribuição de renda e o fim da desigualdade social.

As Políticas Sociais se encontram num campo contraditório, permeadas por conquistas e avanços sociais que demarcam maiores direitos dos trabalhadores, bem como estratégia de controle das massas e reivindicações da classe menos favorecida. Desta forma, é utilizada, então, para manter a ordem vigente. Nesse sentido, Vieira (1997a) destaca que a Política Social, principalmente no Brasil, tem o intuito de legitimar os governos atuantes respondendo às pressões da sociedade.

Devemos compreender, então, a Política Social numa correlação de forças entre Estado, classe trabalhadora e capitalista. (PEREIRA, 2008; BEHRING BOSCHETTI, 2006). Neste campo contraditório, o avanço das Políticas Sociais não se dá sem lutas e reivindicações. Foi e é preciso a mobilização da classe trabalhadora, exigindo ações estatais e maior atenção para seus problemas.

Essas considerações iniciais a respeito dos fundamentos da Política Social são primordiais para avançar em qualquer discussão que se faça necessário. Ter claro esse posicionamento evita esbarrar em messianismos ou equívocos teóricos, e permite desenvolver uma visão mais aprofundada do assunto.

Destarte, ao ter claro estes pressupostos das Políticas Sociais e de suas configurações, devemos, inicialmente, compreender a forma de organização da convivência em sociedade e o papel do Estado enquanto regulador das relações sociais, além de compreender suas configurações.

Estas discussões sobre o Estado e seu surgimento estão presentes nas obras de Hobbes, Locke e Rosseau, que, embora divergentes, são estudiosos que discorrem sobre o contratualismo, uma vez que suas pesquisas tratam do estabelecimento de contratos para tornar possível a vida em sociedade e a possibilidade de paz como condição para a civilização.

Para isso, os homens necessitam de alguma forma de regulação que possibilite a vida em sociedade, seja porque o indivíduo é um ser que age por interesses, competitivo, desconfiado e vaidoso e, portanto, necessita de um controle

para viver na sociedade, sem destruí-la (HOBBS, 2001); seja porque os homens são bons e vivem em paz, mas necessitam de segurança para proteger as suas propriedades. Desta forma, um instrumento regulador deve existir para proteger os direitos naturais do homem como a vida, a liberdade e os bens (LOCKE, 2001); ou, seja porque o homem é bom, dócil e amável, deve criar leis para viver em sociedade como forma de manter a segurança e a vontade comum. Para tanto, a criação do instrumento regulador deve representar a vontade do povo. (ROUSSEAU, 1978).

Assim, o contrato social legitima o poder do Estado para executar o papel de regulador do bem comum, através de um Estado soberano, que está acima de todos os homens, para proteger, antes de tudo, a vida. (HOBBS, 2001); ou, ao contrário, um Estado que não está acima de tudo, embora seja soberano e autônomo, pode ser desfeito se não cumprir sua função (LOCKE, 2001); ou, ainda, um Estado que não é soberano, mas sim o povo que o legitima (ROUSSEAU, 1978).

A criação dos Estados é justificada, então, como forma de regular a convivência em sociedade. Conforme surgem modos de produção e as relações sociais se modificam, são exigidas novas formas de intervenção estatal. Para isso o Estado deve criar mecanismos que garantam a paz e o bem comum.

O fato, porém, é que a existência do Estado deve limitar a ação individual e garantir direitos sociais através da legitimidade que a sociedade lhe confere.

Mesmo no liberalismo, com a proposta de um Estado Mínimo nas ações sociais, este devia atender, as demandas da população, uma vez que o Estado se encontra no meio de um campo de interesses contraditórios e antagônicos entre as classes sociais, e embora privilegie os interesses burgueses, não deve se isentar às necessidades da classe trabalhadora para que não se rompa o contrato social e coloque em risco a ordem estabelecida.

Desta forma,

É por meio da relação dialética com a sociedade que o Estado abrange todas as dimensões da vida social, todos os indivíduos e classes e assume diferentes responsabilidades, inclusive as de atender as demandas e reivindicações discordantes. Por isso, apesar de ele ser dotado de poder coercitivo e estar predominantemente a serviço das classes dominantes, pode também realizar ações protetoras, visando às classes subalternas,

desde que pressionado para tanto, e no interesse de sua legitimação (PEREIRA, 2008, p. 146).

Há divergências teóricas quanto à função do Estado, apontando-o como defensor dos interesses da burguesia ou como mecanismo regulador entre as classes sociais, ou ainda como um ente repleto de poder e autônomo, isto é, acima de todo poder. Mas o fato é que, em momentos da história, este Estado esteve mais voltado ao capital, como no Estado liberal; em outros mais voltados para ações sociais, como no Estado de Bem-Estar Social, com maior estruturação das Políticas Sociais.

Historicamente, é atribuída ao Estado a responsabilidade pelo agravamento das condições sociais, da pobreza e da desigualdade social. Essa responsabilização do Estado vem ganhando maiores proporções, principalmente a partir dos estudos de Gramsci com a proposta do Estado ampliado (PEREIRA, 2008). Desta forma, as Políticas Sociais tornam-se estratégias e instrumentos que regulam a vida em sociedade e, ao mesmo tempo, atendem às demandas que são de responsabilidade Estatal.

A fundamentação e desenvolvimento das Políticas Sociais, enquanto perspectiva de atender as demandas da classe trabalhadora e dentro de uma relação complexa e contraditória, tem seu auge de desenvolvimento nos melhores momentos do Estado de Bem-Estar Social. As características deste Estado são o berço para o amadurecimento das Políticas Sociais. No entanto, é importante afirmarmos que elas não são sinônimos de Welfare State e “têm origem e desenvolvimento separados dos do Estado de Bem-Estar” (PEREIRA, 2008, p. 18).

Portanto, para conhecer os fundamentos das Políticas Sociais, é necessário contextualizá-la historicamente para que se mantenha sua relação com o movimento contínuo da sociedade, as tendências e as mudanças no aparelho do Estado.

Quanto ao seu surgimento, não se pode datar um período específico, uma vez que ela consiste num movimento genérico e não histórico-linear, mas seu amadurecimento advém do desenvolvimento do capitalismo e da mobilização da classe trabalhadora no momento do agravamento da questão social, uma vez que “a Política Social, portanto, deve ser concebida como alívio ou como

compensação pelos prejuízos que a desigualdade, inevitavelmente causa a alguns” (VIANNA, 2008, p. 127), em um campo contraditório entre as necessidades engendradas no cerne da classe trabalhadora e da própria necessidade de restabelecer um novo contrato social entre Estado, burguesia e classe subalterna.

Behring e Boschetti (2006, p. 51) destacam que:

As Políticas Sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos a até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho.

É antigo o desenvolvimento de atividades caritativas e cristãs no intuito de atender aos miseráveis e regulá-los na sociedade. Contudo, nem sempre estas práticas estiveram relacionadas plenamente ao caráter de direito. No campo da Assistência Social, por exemplo, a sua constituição enquanto Política Social é tardia, se comparada à Política de Saúde, Previdência, dentre outros. As primeiras práticas sociais nada tinham a ver com o caráter de direito, ou com uma Política Pública de Assistência Social, ao contrário, reforçavam o assistencialismo existente.

Notamos, no decorrer da história, a existência de leis, como a “Lei dos Pobres”, que, embora chamadas de “assistencialistas”, existiam para repreender e punir os que se encontravam fora do mercado de trabalho. Também são conhecidas as leis do trabalho, que também não protegiam os trabalhadores, e sim repreendiam os “vagabundos” que não se empenhavam no trabalho¹. Essas leis foram se modificando com o passar do tempo, mas sem grandes avanços para as Políticas Sociais e para a constituição da Assistência Social enquanto Política Social.

Esta débil preocupação com o social ainda permanece no liberalismo do século XIX, através da mínima intervenção estatal. As primeiras ações da Política Social estavam voltadas aos incapacitados para o trabalho, como idosos, crianças e deficientes. Justificava-se que as ações voltadas aos demais sujeitos, principalmente aos trabalhadores, poderiam incentivá-los à preguiça e ao ócio. As

¹ Um estudo aprofundado é encontrado em Pereira, 2008.

respostas à questão social, neste período, foram repressivas e mínimas e isto também diz respeito à Política Social.

Contudo, no final do século XIX, nos países centrais, há um maior compromisso com o social e investimento em Políticas Sociais ligadas à cidadania e ao Direito Social. Isto porque, segundo Bobbio (1992), o reconhecimento dos Direitos Sociais permitiu que mais sujeitos fossem reconhecidos como sujeitos de direito, o que exigiu maior intervenção estatal na defesa destes direitos, uma vez que estes demandam uma intervenção positiva do Estado, ampliando seus poderes.

Contudo, no Brasil, no período anterior à década de 1920 as demandas e necessidades da população eram caracterizadas como “caso de polícia”. Não havia ações estatais para atender às demandas dos trabalhadores, bem como ações voltadas à saúde, trabalho, habitação, entre outras. A intensificação da exploração da classe trabalhadora nas fábricas resultou em condições deploráveis de vida, que exigiam cada vez mais a atenção do Estado às demandas da população. A Assistência Social acontecia, mas não era considerada Política Pública, limitando suas ações no campo do favor e da solidariedade através de atividades caritativas ligadas à benesse e à tutela. Seu núcleo não era o direito à Assistência Social, mas o enquadramento dos pobres e desajustados à sociedade nos moldes da doutrina católica. Essas ações não eram efetuadas através de intervenções estatais – não havia enfrentamento aos problemas que emergiam na sociedade brasileira capitalista, e a sobrevivência dos pobres dependia de tais ações caritativas.

Enfim, é no final do século XIX que ocorre a democratização das Políticas Sociais nos países centrais – mas não ainda no Brasil – ligada ao estabelecimento do Estado-nação e mobilização dos sociais-democratas (BEHRING e BOSCHETTI, 2006), através de medidas reformistas, como a ampliação de Direitos Sociais e Políticas Sociais, num campo da barganha e negociações.

A universalização da cidadania e a ampliação dos direitos foram, então, fundamentais para a democratização da Política Social e para solidificar as

bases que sustentarão o fortalecimento do Welfare State, ou Estado de Bem-estar Social², nos países centrais após a crise de 29.

A consolidação do Estado de Bem-Estar Social está relacionada ao desenvolvimento do seguro social³, e da provisão dos mínimos sociais, que, na visão de Vieira (1998, p. 19), são assegurados pelos Estados,

[...] porque sabem que esta é uma forma de conter o processo de aprofundamento da miséria. A miséria não gera consciência e solidariedade, mas gera mais miséria, irracionalismo, violência e individualismo exacerbado. Ela não cria consciência da miséria, e sim miséria da consciência.

Desta forma, este Estado é conhecido por sua forte presença interventora na economia e no âmbito social, como forma de subsidiar e garantir a prosperidade no setor econômico e diversas ações sociais para trabalhadores que sofrem com os impactos do sistema de produção e distribuição de riqueza capitalista.

Nos países capitalistas desenvolvidos, cunhou-se o chamado *welfare state*, resultante de um pacto entre as classes sociais que expressavam os conflitos capital/trabalho, clamavam por equidade e novas utopias polarizadas nas duas grandes guerras mundiais. Nestes países, o pacto interclasses conciliou capitalismo e democracia, assegurou o pleno emprego, Políticas Sociais e o Estado-Nação como grande mediador, capaz de intervir como protagonista econômico e socializador – na esteira do pensamento keynesiano e de uma guerra fria que perdurou até a queda do muro de Berlim (CARVALHO, 1999, p. 20).

² Embora possua características diferentes em cada país, Potyara Pereira (2008p. 23) define o Estado de Bem-Estar Social ou Welfare State como o “moderno modelo estatal de intervenção na economia de mercado que, ao contrário do modelo liberal que o antecedeu, fortaleceu e expandiu o setor público e implantou e geriu sistemas de proteção social”. Enfim, o Estado passa a ser o regulador do processo de acumulação que o mercado não consegue mais controlar, e adquire crescentes funções sociais (Idem, p. 35).

³ Não há um consenso sobre as primeiras experiências que originaram o Welfare State. Há relatos de que elas ocorreram na Alemanha, governada por Bismarck, no final do século XIX e início do século XX. Neste período cria-se o seguro social dirigido aos trabalhadores como forma de conter suas manifestações que se intensificam e criam risco de ruptura na ordem capitalista. Outros relatos apontam uma relação entre o surgimento do Estado de Bem-Estar com as conquistas de direitos dos trabalhadores assalariados, “obrigando” o Estado a incorporar seus interesses e não somente os da burguesia, favorecendo a formulação de Políticas Sociais. E por fim há afirmações de que este Estado se origina no governo de Roosevelt nos Estados Unidos, no período da grande depressão (PEREIRA, 2008). Contudo, segundo Soares (2003), as primeiras medidas do seguro social foram relacionadas ao combate à acidentes de trabalho, doença e velhice. Estas ações estavam todas voltadas ao âmbito do trabalho, seja através da prevenção, cura ou invalidez para o trabalho. Além disso, tais ações deveriam garantir a legitimidade do Estado e conter a mobilização crescente da classe trabalhadora.

A partir da crise de 1929, também conhecida como a “quebra da bolsa de Nova York”, as configurações em torno da produção, acumulação e intervenção capitalista começam a se modificar e intensificam-se os pressupostos do Estado de Bem-Estar Social.

Como alternativa à crise, propõem-se medidas como:

a) intervenção do Estado na economia, por meio de programas emergenciais de obras públicas, com vistas a atingir o pleno emprego; b) controle do sistema financeiro, libertando a política monetária das restrições do padrão de ouro e desvalorização do dólar para aumentar as exportações; c) regulamentação ao incremento à produção industrial; d) controle da bolsa de valores e da subscrição das sociedades anônimas; e) criação de um Sistema de Seguridade Social que abarcava a aposentadoria para os trabalhadores, o seguro-desemprego e a transferência de renda a famílias pobres com filhos dependentes; f) criação de um salário mínimo nacional; g) decretação da liberdade sindical e da convenção coletiva do trabalho; h) programas de apoio à obtenção da casa própria; i) controle dos preços e da produção na agricultura, dentre outras. (PIERSON, 1991, apud PEREIRA, 2008, p. 46).

Essas mudanças que substituíam gradativamente o pensamento liberal, foram teorizadas principalmente por Keynes, em sua obra, a *Teoria geral do emprego, do juro e do dinheiro*. A implantação dessas idéias permite a diminuição dos impactos da crise na economia e atingem ótimos resultados. O capitalismo vive fase gloriosa, conhecida como os anos de ouro.

Como vimos, a intervenção estatal não se limitou somente à economia e produção. Essa forma de intervenção do Estado se depara com a necessidade de se pensar em medidas para enfrentar as consequências devastadoras da crise e da acumulação capitalista, tais como a crescente pobreza e miséria da população.

Há uma valorização e aumento das Políticas Sociais como forma de amortecer a crise. Os anos de ouro no Capitalismo marcam o fim e o fracasso do liberalismo e o início de um Estado social. É neste contexto que ocorre o fortalecimento das Políticas Sociais. O Estado tinha a função de garantir o pleno emprego e a maior igualdade social, com ações voltadas a serviços mais igualitários e universais. Portanto, devia:

- 1- Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada;
- 2- Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais. (BEHRING, BOSCHETTI, 2006, p. 86)

O Estado de Bem- Estar Social foi atingindo grandes proporções e, ao fim da década de 60, já se estendia praticamente a todos os países capitalistas centrais, mesmo que com variações e características diversas em cada um deles. Em alguns, com maiores intervenções estatais (Suécia) e, em outros, com ações mais focalizadas de amparo aos pobres (Estados Unidos).

Embora o Welfare State e as Políticas Sociais não sejam sinônimos, podemos afirmar que este período foi fundamental e riquíssimo às Políticas Sociais. Seu processo de desenvolvimento se deu de forma diferente entre os países, de acordo com a organização e mobilização da classe trabalhadora, “[...] do grau de desenvolvimento das forças produtivas, e das correlações e composições de força no âmbito do Estado” (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 64).

Já no Brasil, o processo de construção das Políticas Sociais e as características do Estado encontram um processo peculiar, pois é marcado pelo capitalismo tardio de características agroexportadoras e latifundiárias, além da escravidão e troca de favores e compadrio que marcam a história do país. De 30 ao fim da década de 70, o país vivencia momentos de populismos e ditaduras, em um processo peculiar no qual se encontrava a América Latina (PRADO Jr., 1994)

Em meados da década de 1920, o Brasil sofre uma mudança no modelo de produção. A cultura do café, aos poucos, vai se enfraquecendo e dando espaço à industrialização, sob influência das experiências dos países europeus. A industrialização⁴ e, conseqüentemente, o processo de urbanização⁵, permitem o desenvolvimento das classes sociais e da relação capital X trabalho, nascente no chão da fábrica. É no início dos anos de 1930, que notamos os primeiros indícios

⁴ “O processo de industrialização não consiste apenas em uma mudança das técnicas de produção e numa diversificação maior dos produtos, mas também numa profunda alteração da divisão social do trabalho”(SINGER, 1998, p.32).

⁵ O trabalho no campo deixa de ser atividade principal do país, juntamente com o declínio do café. As melhores condições de vida e trabalho encontram-se nas cidades, através do trabalho nas fábricas que começam a se expandir. Por isso a população campestre migra para os centros urbanos, através do êxodo rural.

sólidos do modo de produção capitalista brasileiro. (PRADO Jr., 1994; NOGUEIRA, 1998).

Para amenizar as manifestações trabalhistas que emergiam, e manter a ordem vigente que se constitui na relação capital x trabalho, o Estado financia o desenvolvimento de Políticas Sociais Públicas. Segundo Aldaíza Sposati (2003 p.33), “a política social tem sua gênese na relação capital - trabalho, mas não chega a ser só controle ou só salário indireto. Nessas explicações, ela assume o caráter de mecanismo regulador das relações sociais”. Entretanto, tais políticas ainda não estavam associadas ao caráter de direito, mas no clientelismo, no favor, na meritocracia⁶.

Segundo Silva e Silva (2007, p. 24), o Estado adota uma política de massa, “[...] incorporando parte das reivindicações populares, mas controlando a autonomia dos movimentos reivindicatórios do proletariado emergente [...]”. O Brasil teve uma estrutura rígida e tradicional, centrada no Estado, e foi na década de 1930 que

(...) delineou-se uma política de massas fundada numa espécie de paternalismo estatal (o populismo) e corporificou-se todo um modo de pensar o estado e o serviço público, coisas que tanta importância teriam nos movimentos posteriores do capitalismo e da classe operária no Brasil. (NOGUEIRA, 1998, p. 22).

Desta forma, o Estado cria instituições sociais para a efetivação de Políticas Sociais (SPOSATI, 2003). Contudo, tais respostas, até então apresentadas a estes problemas, não se constituíam num verdadeiro enfrentamento e sim como controle das manifestações latentes entre os trabalhadores e ameaçavam de ruptura o contrato social do Estado e sua legitimidade.

Essa relação capital X trabalho entre as classes sociais que se configuravam, criava, ao mesmo tempo, o aumento dos que viviam na pobreza e miséria e também o crescimento da riqueza à elite. O enfrentamento a esta pobreza socialmente produzida resultou em práticas de caridade e filantropia, na perspectiva do assistencialismo.

⁶ Meritocracia pode ser entendida como a forma de governo que realiza suas ações pautadas na matriz do favor, do merecimento para que se tenha acesso aos serviços ofertados. O perfil de seus usuários consiste na pobreza e obediência.

A Assistência Social ainda não havia sido reconhecida como Política Social e, muito menos, pautada no campo do direito. O atendimento limitava-se ao emergencial e a sua seleção restringia-se aos mais pobres. A Assistência Social era focalizada e fragmentada, não respondendo às necessidades sociais na integralidade, mas limitando-se ao emergencial. Além disso, essa prática era comumente utilizada pelas primeiras-damas, o também chamado primeiro-damismo⁷

Para Yazbek (2003, p. 50), a Assistência Social no Brasil se pauta, “muitas vezes, na matriz do favor, do apadrinhamento, do clientelismo, assistencialismo e do mando, formas enraizadas na cultura política do país, sobretudo no trato com as classes subalternas, criando relação de dependência”.

Com a implantação do Estado Novo a questão social não é mais vista somente como caso de polícia, atingindo características políticas. Podemos afirmar que a introdução da Política Social no Brasil se deu entre os anos de 1930 e 1943, no governo Getúlio Vargas, que atendia parcialmente a reivindicação dos trabalhadores. (BEHRING e BOSCHETTI, 2006, p. 106). Começam a se desenvolver Políticas de Previdência, Saúde, Educação, Infância e Juventude e, principalmente, ações voltadas ao trabalho. Esse desenvolvimento se deu em meio a um governo populista, com bases ditatoriais. Segundo Behring e Boschetti (2006, p. 108),

esse período de introdução da política social brasileira teve seu desfecho com a Constituição de 1937 – a qual ratificava a necessidade de reconhecimento das categorias de trabalhadores pelo estado – e finalmente com a Consolidação das Leis Trabalhistas, a CLT, promulgada em 1943, que sela o modelo corporativista e fragmentado do reconhecimento dos direitos no Brasil [...]

Embora haja avanços no tratamento à questão social e demandas da população – principalmente para os trabalhadores – as configurações da

⁷ O “primeiro-damismo” é uma prática presente na assistência social e é reforçado pela Legião Brasileira de Assistência – LBA – primeira grande instituição de Assistência Social criada em 1942. O trabalho desenvolvido pelas primeiras damas traz subliminarmente a figura do marido, na utilização do espaço público para interesse próprio, ou auto-promoção.

Assistência Social enquanto assistencialismo, meritocracia, fragmentação e focalização se mantiveram nas décadas seguintes.

É no período da ditadura militar, principalmente nos anos de 1970, que vivenciamos transformações no enfoque dado às Políticas Sociais. O governo, que se inicia com o Golpe de 1964, caracteriza-se pela repressão à democracia e a implantação de um governo autoritário, que manteve os militares no poder por 21 anos.

Nesse momento há um aumento significativo da oferta das Políticas Sociais, porém como forma de controle e repressão. O governo, para manter-se legítimo perante a sociedade, cria propostas de enfrentamento à pobreza, entretanto, sem trazer em si a noção do Direito. A oferta de serviços e programas pautados no favor, na caridade e em práticas assistencialistas se expandia, e ainda traziam consigo o agravante da opressão, repressão e violência do Estado autoritário com o intuito de desmobilizar a ação popular.

A Assistência Social, além de ainda não ser considerada Política Pública, como já havia ocorrido com a Saúde, Educação e outras, ainda era usada como instrumento de chantagem e repressão contra os mais pobres, intensificando as práticas meritocráticas. Dessa forma, notamos que há um aumento das Políticas Sociais e ações assistenciais, utilizadas como instrumento de barganha, controle sobre a sociedade e repressão, para manter a legitimidade política do governo ditatorial.

Até o final da década de 70, essa conjuntura se manteve. Percebe-se, no entanto, que setores da sociedade, como estudantes, profissionais, artistas, manifestavam-se de diversas formas contra as ações do Estado repressor, que vai perdendo a sua legitimidade perante população. A consequência dessas mobilizações e contestações é a abertura política, que diminui a intensidade das repressões. Tais mobilizações tornam-se cada vez mais intensas e as conquistas tornam-se cada vez maiores, rumo à democratização do país.

Em meio a esses fatores, o governo militar já não consegue manter a sua legitimidade e tem dificuldade em conter a insatisfação daqueles que se encontram em condições precárias de vida e vivenciam um aumento excessivo das

desigualdades sociais. A população exige mudanças e luta por maiores conquistas e melhoria das condições de vida.

Os anos 80 são marcados por intenso protagonismo social, que resultou no fim do Estado ditatorial e início de um Estado Democrático de Direito, além da promulgação da Constituição Federal Brasileira no ano de 1988. Conhecida como constituição cidadã, esta lei magna incorpora grandes avanços sociais.

Este momento torna-se um período de forte discussão sobre os Direitos Sociais e medidas de Proteção Social. Inicia-se, então, uma luta pela garantia dos mínimos sociais necessários ao desenvolvimento de uma vida digna aos cidadãos.

Dentro dessa proposta, a Seguridade Social foi inclusa na Constituição Federal de 1988, composta pelo tripé que abrange as Políticas de Previdência Social, Saúde e Assistência Social, tendo como premissa a universalidade. Presente no Capítulo II, o artigo 194 define a Seguridade como “um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”.

Pela primeira vez na história do Brasil, uma Constituição legaliza grande quantidade de direitos sob responsabilidade do Estado provedor que deve garantir a as mínimas condições de vida à população, e a sua proteção social. Desta forma, os Direitos Sociais configuram-se como dever do Estado e direito de todos os cidadãos, uma vez que “a Seguridade cumpre operar então em favor de todo o conjunto da sociedade e com o máximo de cobertura. É a igual proteção a todos” (MESTRINER, 1992, p. 111). Para a autora,

O novo Texto Constitucional passa a ter então um caráter nitidamente social, constituindo-se no ponto de partida para repensar o papel do Estado na redução das desigualdades sociais, na busca de um novo padrão de relações Estado x Sociedade Civil, que permita o equilíbrio desejado entre as exigências do capital e as necessidades sociais, entre a Democracia Política e a Sociedade de Mercado (MESTRINER, 1992, p. 15).

É neste contexto que as Políticas Sociais Públicas se fortalecem no campo do Direito e ainda ampliam os espaços de participação e Controle Social da

sociedade, conforme veremos no capítulo posterior. Elas têm como pressuposto atender a população em suas necessidades, propiciar o acesso a serviços que proporcionem a melhoria da qualidade de vida da população e, além disso, garantir que esta população acompanhe, eleja prioridades, tome decisões e fiscalize as ações públicas e serviços de direito.

É neste cenário de mudanças sociais, de forma especial para as Políticas Sociais, que a Assistência Social também vivencia significativas transformações e se caracteriza enquanto Política Pública. A importância dada à Seguridade Social atribui também grande importância à Assistência Social, que é afirmada como Política Social de responsabilidade do Estado, de caráter descentralizado e participativo, e não mais à mercê de ações de caridade, como foi permeada em sua história.

Um aprofundamento maior sobre a Assistência Social enquanto Política Pública será feito posteriormente, ainda neste capítulo. Contudo, é fundamental compreendermos que, ao passo que as Políticas Sociais, e de modo peculiar, a Assistência Social avançam e evoluem, elas convivem com tendências neoliberais que emergem no Brasil, principalmente a partir da década de 1990.

Ao discorrer sobre o neoliberalismo no Brasil, Carvalho (1999, p. 21) aponta que

A crise dos últimos 20 anos é feita de um conjunto turbulento e conjugado de vários ingredientes. Os processos de globalização econômica varrendo fronteiras; o triunfo de um capitalismo planetário; a ausência ou praticamente ausência de crescimento econômico nos chamados países emergentes e periféricos; a financeirização da economia que, navegando nas ondas globais, torna o dinheiro virtual [...]

A particularidade do neoliberalismo consiste na redução do Estado na economia de forma a diminuir gastos estatais, inclusive no social. Assume, então, papel não mais de interventor e sim de regulador. Tais ações, antes estatais, são assumidas, em grande parte, pelo mercado através de privatizações de empresas e

também pelo emergente terceiro setor⁸, por meio do fortalecimento da sociedade civil.

Entretanto, Netto e Braz (2006, p. 227) destacam que esta modificação no aparelho do Estado tem um significado peculiar:

É claro, portanto, que o objetivo real do capital não é a “diminuição” do Estado, mas a diminuição das funções estatais *coesivas*, precisamente aquelas que respondem à satisfação de direitos sociais. Na verdade, ao proclamar a necessidade de um “Estado mínimo”, o que pretendem os monopólios e seus representantes nada mais é que um Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital.

No Brasil, o neoliberalismo provoca transformações estruturais e um desajuste social. O que percebemos é que a onda neoliberal tem contribuído para o crescimento da desigualdade social no país, da pobreza e da exclusão da população ao acesso às Políticas Públicas, tornando-se uma barreira para a efetivação dos Direitos Sociais.

Economicamente, o neoliberalismo fracassou, não conseguindo nenhuma revitalização básica do capitalismo avançado. Socialmente, ao contrário, o neoliberalismo conseguiu muitos dos seus objetivos, criando sociedades marcadamente mais desiguais, embora não tão desestatizadas como queria. Política e ideologicamente, todavia, o neoliberalismo alcançou êxito num grau com o qual seus fundadores provavelmente jamais sonham, disseminando a simples idéia de que não há alternativas para os seus princípios, que todos, seja confessando ou negando, têm de adaptar-se a suas normas. (ANDERSON, 1996, p. 23).

Podemos citar como outras transformações estruturais a intensificação da pobreza, da exclusão social, o desmonte dos Direitos Sociais, agravamento das condições sociais, profunda desigualdade social, além do desmonte das Políticas Sociais e da Proteção Social.

⁸ Segundo Costa, 2005, podemos compreender o Estado como o primeiro setor; o mercado como o segundo e, o terceiro setor, composto por organizações da sociedade civil. Não é nem Estado e nem mercado, pois não tem como finalidade o lucro e, embora desenvolva ações de interesses públicos, não são estatais. Este setor é composto por organizações não governamentais, que representam a sociedade civil organizada e atende o interesse da população, considerando os sujeitos como pessoas portadoras de direitos. Atua numa diversidade de questões na área da Assistência Social, Saúde, Meio Ambiente, dentre outros. Contudo, a discussão em torno do Terceiro Setor é polêmica e turbulenta. Para Carlos Montaña (2002), o Terceiro setor parte de uma análise superficial do fenômeno, tornando-o ideológico, uma vez que isola os setores: Estado, mercado e sociedade civil, desarticulando-os da totalidade social. Tal conceito para o autor tem a função de encobrir e desarticular o real, bem como de transferir as responsabilidades do Estado para a sociedade civil.

A tendência neoliberal causou uma nova reconfiguração das Políticas Sociais. Um dos grandes retrocessos é a substituição da universalização - conquista garantida com muitas dificuldades e lutas dos trabalhadores – pela focalização. Os mais pobres são o alvo dos gastos sociais e dos serviços sociais, mas para ter acesso a estas políticas deve comprovar sua pobreza. Dessa forma, a lógica não se pauta mais no direito, mas no mérito, cujo padrão é a pobreza. As ações sociais para os mais pobres é uma forma de minimizar os efeitos do neoliberalismo que os atingiram devastadoramente.

Já o restante da população, que não se enquadra no perfil da meritocracia, deve recorrer a serviços privados. As Políticas Sociais são mercadorizadas e o que era chamado de Direito Social torna-se uma forma de barganha e fonte de lucro dos capitalistas (SOARES, 2003). O capital não somente domina a produção, economia e o consumo, mas agora também tem poder sobre as necessidades da população, tornando-as mais uma de suas fontes de lucro.

As Políticas Sociais, segundo Soares (2003), de modo especial, a Política de Assistência Social, estão voltadas aos Programas de Combate à Pobreza desenvolvidas por organizações comunitárias ou não governamentais, que substituem o papel dos agentes públicos, e que põem em dúvida a qualidade dos serviços ofertados. Tais programas visam minimizar os efeitos do neoliberalismo sobre a população pauperizada. Temos, como grande, exemplo os programas de transferência de renda voltados para os que se encontram abaixo da linha da pobreza.

No Brasil, este contexto é marcado pelo desmonte dos Direitos através de reformas constitucionais. Os serviços, programas e projetos de responsabilidade do poder público tornam-se cada vez mais fragmentados e focalizados, e não atendem às necessidades da população na sua integralidade, tal como pode ser observado no programa Comunidade Solidária.

Como vemos, este é um campo conflituoso e de embates. Ao tempo em que as Políticas Sociais tendem evoluir com conquistas legais, o neoliberalismo vem de encontro à proposta de desconstrução destas Políticas. Como enfrentamento a estas tendências, é preciso ampliar as ações das Políticas Sociais para que se garanta maior efetivação dos Direitos Sociais e da Cidadania, além de

melhorar, significativamente, as condições de vida da população. Neste contexto das Políticas Sociais podemos situar o trabalho do Assistente Social.

Como vimos no capítulo primeiro, as demandas da população se agravam, a partir da intensificação da exploração da classe trabalhadora, ocasionada pelo processo de industrialização e urbanização ocorridas no Brasil, no início do século XX. As condições precárias de vida e a insatisfação desta classe faz emergir a questão social e, obriga o Estado a criar instituições para o seu enfrentamento.

Para compreender a estruturação do Serviço Social, neste contexto, utilizaremos os estudos de Yamamoto, cujas obras são dedicadas a tais discussões. A autora afirma que o Serviço Social, se estrutura enquanto profissão, inscrita na divisão do trabalho, fortalecendo suas bases profissionais (IAMAMOTO, 1997). O surgimento do Serviço Social como profissão institucionalizada o coloca na contraditória relação de classes. Isto porque é chamado pelo Estado para atender aos interesses da classe trabalhadora a mando da burguesia emergente que pretende manter e fortalecer sua legitimidade social. Por isso, a construção da profissão está atrelada à relação capital X trabalho que reflete na prática profissional do Serviço Social.

É na tensão entre re-produção da desigualdade e produção da rebeldia e da resistência que atuam os assistentes sociais, situados em um terreno movido por interesses sociais distintos e antagônicos, os quais não são possíveis de eliminar, ou deles fugir, porque tecem a vida em sociedade. **Os assistentes sociais trabalham com as múltiplas dimensões da questão social tal como se expressam na vida dos indivíduos sociais, a partir das políticas sociais e das formas de organização da sociedade civil na luta por direitos** (IAMAMOTO, 2008a, 160). Grifo nosso.

A autora ainda discute que o trabalho com as Políticas Sociais é o que determina o Serviço Social enquanto profissão:

[...]. O assistente social é o profissional que trabalha com políticas sociais, de corte público ou privado e não resta dúvida ser essa uma determinação fundamental na constituição da profissão, impensável mais além da interferência do Estado nesse campo. Entretanto as políticas sociais públicas são *uma das respostas privilegiadas à questão social* [...] (IAMAMOTO, 2005, p. 58).

Neste sentido, o surgimento do Serviço Social, enquanto profissão está atrelado ao desenvolvimento do capitalismo, que agrava as condições de desigualdade entre classe trabalhadora e classe dominante. O Assistente Social é chamado para trabalhar nas Políticas Sociais, criadas neste contexto, para atuar diretamente com a população a partir da oferta de serviços sócio-assistenciais, e de seu trabalho sócio-educativo. Assim, neste contexto de contradições, o Assistente Social é profissional que atua nas Políticas Públicas, sendo estas seus espaços de trabalho.

A partir dessa pertinente discussão apresentada, refletiremos sobre a gestão das Políticas Sociais e, posteriormente, retomaremos a discussão compreendendo a Política de Assistência Social na atualidade e a sua gestão.

1.2 REFLEXÕES SOBRE A GESTÃO SOCIAL DE POLÍTICAS SOCIAIS

Após reflexão sobre as Políticas Sociais, a Assistência Social e seu surgimento e desenvolvimento na sociedade capitalista, faz-se necessário discutir os processos que permeiam a gestão social das Políticas Sociais. Esta discussão permite avançar para além dos pressupostos históricos e sociais já discutidos no item anterior, através de uma análise gerencial, também fundamental para essa compreensão.

A década de 1980 foi um marco para a democracia⁹ no Brasil, já que houve grande mobilização da sociedade que reivindicava a democratização do Estado. Esta democratização foi base para que a participação e Controle Social fossem incluídos na gestão das Políticas Sociais, como veremos no próximo item.

⁹ “(...) Definida como governo dos muitos, dos mais, da maioria, ou dos pobres (mas onde os pobres tomam a dianteira é sinal de que o poder pertence ao *pléthos*, à massa, em suma, segundo a própria composição da palavra, como governo do povo, em contraposição ao governo de uns poucos” (BOBBIO, 2005, P. 31). O autor ainda aponta que a democracia representativa, que ocorre no Brasil, elege representantes dos cidadãos para defender os interesses dos cidadãos além de seus interesses particulares. Silva (2003) aponta que a democracia no Brasil adquire importância vital pela esquerda intelectual ao influenciar os movimentos sociais no final dos anos 1970. Neste perspectiva de compreender a democracia relacionada à participação Vieira (1992, p. 13) afirma que “a sociedade democrática é aquela a qual ocorre a real participação de todos os indivíduos nos mecanismos de controle das decisões, havendo portanto real participação deles nos rendimentos da produção”. Maiores discussões sobre a democracia pode ser encontrada em Kelsen (1993) e Nogueira (2005).

Esta conjuntura permite acompanhar não apenas os avanços democráticos, o fortalecimento das Políticas Sociais e a elevação da Assistência Social à Política Pública, mas também a discussão sobre a construção de uma nova Gestão das Políticas Sociais.

A discussão sobre a Gestão Social é recente no Brasil, destacando-se a partir da década de 90 do século anterior, considerando a nova configuração do Estado. Contudo, a Gestão Social em si está presente no Estado brasileiro desde a sua formação.

Como um processo dinâmico, a Gestão Social sofre múltiplas determinações sociais em sua forma de gestão, e modificações em suas ações, prioridades e características em cada momento histórico. As características que permeiam as Políticas Sociais estão intimamente relacionadas à forma de Gestão Social nos diferentes momentos históricos do Estado brasileiro.

Para acompanharmos a discussão histórica sobre a Gestão Social no Brasil, utilizaremos a definição de Carvalho (1999, p. 19) ao destacar que

Quando falamos em Gestão Social, estamos nos referindo à gestão das ações sociais públicas. A gestão social é, em realidade, a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A Política Social, os programas sociais, os projetos são canais e respostas a estas necessidades e demandas.

Desta forma, ao tratarmos da Gestão Social estaremos no referindo a estas ações públicas voltadas às necessidades da população, oferecidas através de programas e Políticas Sociais. Ademir Silva (2004, p. 32) complementa o debate a Gestão Social,

[...] como um conjunto de estratégias voltadas à reprodução da vida social no âmbito privilegiado dos serviços – embora não se limite a eles – na esfera do consumo social, não se submetendo à lógica mercantil. A gestão social ocupa-se, portanto, da ampliação do acesso à riqueza social – material e imaterial –, na forma de fruição de bens, recursos e serviços, entendida como Direito Social, sob valores democráticos como equidade, universalidade e justiça social.

A ótica discutida por Ademir Silva aprofunda os apontamentos de Carvalho, ao destacar que a Gestão visa à ampliação da riqueza social através da ótica do Direito Social e valores sociais.

Notaremos que o Brasil somente desenvolverá suas ações públicas nesta perspectiva a partir da década de 90, embora tais propostas já aparecessem no final dos anos 1980.

No Brasil, a partir da formação do Estado na década de 30, a administração pública sempre enfrentou dificuldades na Gestão. Permeada por ineficácias e ineficiências, não se modernizou para acompanhar os avanços econômicos, sociais e políticos do país (NOGUEIRA, 1998).

O autor aponta que

Desde cedo, portanto, o setor público esteve instrumentalizado pelas oligarquias locais/regionais e pelos grupos econômicos dominantes. Acabou, então, por ser fortemente condicionado por interesses, hábitos e estilos do mundo privado, que buscou formatar o espaço público como uma fonte de privilégios pessoais e grupais e de distribuição de cargos, benesses e prebendas (NOGUEIRA, 1998, p. 91).

Desde a sua formação, o Estado tinha como característica o localismo, mandonismo, clientelismo e autoritarismo, portanto todas as ações influenciavam o campo estatal, e as decisões eram centralizadas no Estado. Diante da situação que se vivia nesta república, com a marginalização das massas, cortiços, pobreza, tinha-se em mente "(...) que o Estado era a única instância capaz de subsumir os particularismos, promover o bem comum e a integração social" (NOGUEIRA, 1998, p. 30). É por isso que neste período se vivenciava um Estado forte e um povo fraco. Toda a gestão era centralizada no poder público e a sociedade não possuía nenhum poder de participação ou decisão. Desta forma, "conduzido por um Estado centralizador e intervencionista, esse processo será inevitavelmente acompanhado, entre 1930 e 1945, do controle crescente de

recursos de poder regional” (NOGUEIRA, 1998, p. 44), com forte destaque o coronelismo¹⁰.

Embora as ações se centralizassem totalmente na figura do Estado, a sua Gestão não era efetiva. Poucas eram as ações voltadas ao social, não havia Políticas Sociais que atendessem realmente as necessidades da população e quando havia ações sociais, poucos eram os seus beneficiários.

Além do mais houve uma forte dose de ‘seletividade’ no processo: as massas rurais permaneceram alijadas da esfera de alcance do aparato público, direcionado exclusivamente aos setores urbanos assalariados e sindicalizados. Por um lado, o aparelho social do Estado não chegou a propiciar – seja em termos de saúde, seja em termos de educação ou previdência – o oferecimento de decisões e de serviços públicos capazes de atender às demandas objetivas da população trabalhadora, sequer daquela sua parcela incluída (NOGUEIRA, 1998, p. 51).

Contudo, mesmo em meio a estas limitações no campo da Gestão, é necessário mencionar que, no período dos anos 30, iniciam-se as primeiras ações estruturadas nas Políticas Sociais, com forte impacto para os trabalhadores, através das leis trabalhistas, ainda que com muitos equívocos e limitações.

Segundo Nogueira (1998, p 63), “isto quer dizer, em poucas palavras, que o estado brasileiro, a partir de então, tornar-se-ia a expressão autêntica de um projeto burguês de dominação, funcionando, na verdade, como seu executor material e espiritual”.

Destarte, a realidade brasileira não se assemelha ao rumo que tomou a Gestão Social nos países de economia central. Como já vimos há uma diferença cronológica dos acontecimentos nos países da América Latina. Por isso, no momento em que o Welfare State estava em seus “dias de glória” em países europeus, períodos de populismos e ditaduras prevaleciam no Brasil. É por isso que a Gestão Social brasileira, entre os períodos de 30 ao fim da década de 70, não se assemelha ao modelo de gestão centralizada no Estado forte e provedor na perspectiva do Welfare State.

¹⁰ O coronelismo foi um período da história do Brasil em que os Coronéis, geralmente proprietários de terras e riquezas, possuíam grande poder político local. Este poder era explicitado através da violência e crimes cometidos sejam para manter, aumentar, ou disputar o poder. (NOGUEIRA, 1988; MESTRINER, 1992).

No Brasil, a responsabilização do Estado como garantidor de direitos e da democracia, materializa-se mais tardiamente, com a Constituição Federal de 1988. A área social torna-se central, adquirindo mais importância na agenda pública. No caso da sociedade brasileira, o fator econômico sempre sobressaiu ao social. Este quadro vem se transformando, principalmente a partir do final da década de 70, com as intensas conquistas da população pós-ditadura. É compreendido, então, que não se tem um avanço econômico sem um real investimento no social (NOGUEIRA, 2005; e WANDERLEY, 2000).

Nesta perspectiva, a Gestão Social adquire maior importância e possibilita a administração das ações sociais públicas.

Além disso, segundo Nogueira (1998), é nos anos de 1980 que o país vivencia o início de uma reforma do Estado, que visava resolver questões como excesso de cargos, de gastos, de funções, de normas, de funcionários, em vista à crise em que o Estado se encontrava. Entretanto, essa reforma não se atentou às questões técnicas e qualitativas da administração pública, mas se limitou ao fator quantitativo e a uma reforma reducionista. Há um conflito entre reformar uma administração morosa, incompetente e mal estruturada e desenvolver e modernizar o país.

A proposta dessa reforma consistia em “melhorar a administração pública e os serviços ofertados à população”, buscando maior eficiência e eficácia deles.

A Constituição de 1988, principal produto da primeira fase da redemocratização do país, estaria em sintonia com essa situação. Refletindo o clima inaugurado com a Nova República e dando vazão ao novo discurso com que se tentaria equacionar a reforma da administração, anteriormente citado, a Constituição ampliaria os direitos de cidadania, beneficiando a massa dos trabalhadores, e concederia estímulos à universalização do mérito e à introdução de novas modalidades de gestão nas áreas sociais, associadas à idéia de descentralização participativa. Mas não conseguiria deixar de completar, de modo nem sempre criterioso, as pressões advindas dos diversos segmentos e interesses alojados no vasto e caótico aparato administrativo (NOGUEIRA, 1998, p. 114).

Sem resultado efetivo, a tentativa de uma reforma administrativa do Estado perdurou no decorrer desta década e se estendeu à seguinte, uma vez que a condição pública, nas esferas federais, estaduais e municipais, agrava-se quanto ao

financiamento dos serviços ofertados, enfatizando a necessidade de cortes no aparelho do Estado (NOGUEIRA, 1998). Percebemos, então, que a proposta de reforma da administração pública se mistura com as tendências do neoliberalismo e destaca que, para que se atinjam os objetivos propostos, torna-se necessária a redução das funções do Estado.

Nogueira (1998, p. 116-117) destaca que

Aos poucos, uma perspectiva da matriz mais qualitativa começaria a ganhar terreno e a funcionar como contraponto. Seus temas teriam um corte claramente substantivo: valorização e capacitação de recursos humanos, novos paradigmas organizacionais e gerenciais, planejamento e gestão estratégica, busca de qualidade e de excelência na prestação de serviços, ampliação das funções reguladoras do Estado.

Embora haja uma valorização qualitativa da reforma, essas propostas visavam tornar o Estado apenas um regulador e não mais um provedor das ações públicas. Essas funções poderiam ser realizadas por meio de empresas privadas e organizações não governamentais. Notamos a proposta de diminuição do papel do Estado no âmbito social que, por sua vez, é atingido por vários novos conceitos de Gestão Social. Segundo Behring e Boschetti (2006) não se trata de uma reforma do Estado, e sim uma contra-reforma que significa um retrocesso social. O centro desta reforma é o ajuste fiscal, mostrando-se destrutiva, regressiva, antinacional, antipopular e antidemocrática.

A propaganda neoliberal elegeria justamente aqueles temas decisivos da área social como responsável pelo déficit público e pelo “excessivo” gasto estatal, atribuindo ao setor público a condição de fonte única de corrupção e ineficiência. O neoliberalismo precederia como se o próprio Estado – com suas políticas compensatórias e de regulação – fosse o gerador da crise econômica, donde a necessidade de desmontá-lo em benefício da restauração da plenitude do mercado. (NOGUEIRA, 1998, p. 150-151).

O fato é que a proposta da reforma estatal, somada ao desenvolvimento do neoliberalismo, tanto nos países centrais como nos periféricos, através do Estado mínimo no social, traz grandes consequências para a sociedade de um modo geral, em especial para a Gestão Social. De acordo com Bento (2003, p. 49),

A diminuição do tamanho do Estado através de reformas fiscais administrativas e previdenciárias operou-se à base do recuo dos direitos sociais, em especial aqueles oferecidos em caráter universal, substituídos por serviços seletivos de natureza assistencial somente, vale dizer, voltados para o auxílio à miséria e à indigência, repetindo os argumentos de Friedman de que benefícios sociais de cobertura excessivamente ampla e pensões generosas sobrecarregam o Estado, encarecem artificialmente a mão-de-obra e desestimulam o trabalho e a competição.

O autor destaca que, ao tempo em que o Estado recua em suas ações sociais, há também um recuo dos Direitos Sociais e o aumento de Políticas Sociais focalizadas e seletivas. Essa nova configuração a que se remete o Estado brasileiro reflete-se na gestão das políticas públicas uma vez que:

[...] o Estado deve deixar de ser o “responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social” para se tornar promotor e regulador desse desenvolvimento, transferindo, para o setor privado, as atividades que possam ser controladas pelo mercado. Isso vai se traduzir na gerencialização da privatização das empresas estatais e na “publicização dos serviços de saúde, educação e cultura”, tornando possível que o Estado abandone o papel de executor direto desses serviços. (IAMAMOTO, 2005, p. 120-121).

A Gestão da Política Social neste contexto consiste em uma parceria entre a sociedade civil e mercado no valor da solidariedade. No processo de Gestão Social temos como destaque o aparecimento do terceiro setor, que possui a capacidade de articular iniciativas múltiplas, revitalizando o voluntariado da sociedade civil; a capacidade de estabelecer parceria com o Estado na gestão das políticas sociais; a capacidade de estabelecer redes locais, nacionais ou mundiais – criar fóruns, ouvir as demandas e trazê-las para a agenda política.

As redefinições de papéis na economia, na política e, inclusive, no social, através do fortalecimento e o surgimento de novos atores sociais- mercado e terceiro setor¹¹ - trazem novos paradigmas à Gestão Social, em especial à Gestão das Políticas Sociais.

¹¹ É certo que o fortalecimento do mercado e da sociedade civil na educação, saúde, habitação, e demais Políticas Sociais é fortemente criticado. Sob a gestão do Estado, as Políticas Sociais tinham caráter de universalidade e consistia como direito de cidadania, embora os recursos fossem mal aplicados na área social. Na ótica do Mercado, os serviços ofertados são privados e, portanto, comprados. Isto significa que a oferta de serviços está voltada ao consumidor e não ao cidadão. E na perspectiva do terceiro setor, muitas ONG's não se

Frente à crise posta, deparamo-nos, então, com a tendência de uma Gestão Social influenciada pelo neoliberalismo, como forma de reduzir os gastos sociais e enfrentar a crise que vinha se agravando,

Em decorrência, implementaram-se a descentralização das ações governamentais, a privatização das atividades econômicas e até mesmo as sociais exercidas pelo Estado, e se tentou consolidar a substituição de um *welfare state* por um *welfare dualizado*, ou seja, um sistema de bem estar social no qual o mercado cuida daqueles com poder de compra e deixa os grupos mais vulneráveis sob responsabilidade das instituições locais (municipalidades ou solidariedade privada), o primeiro mais generoso, regido pelos princípios do mercado, e outro, local, predominantemente público, voltado para atender precariamente os marginalizados (ABRAHAMSON, 1992, apud CARVALHO, 1999, p. 22).

Verdade é que apesar de todas estas medidas, os gastos públicos não diminuíram e, de acordo com Carvalho, a Gestão fica dividida em uma tensão entre a eficiência e equidade, pois nesta gestão há uma tendência maior à eficiência, mas não há equidade, principalmente com as ONGs, e com a privatização destas ações. Há a tensão entre a tutela e o direito, uma vez que, se não é ofertado pelo Estado, não é necessariamente direito de todos e pode ficar no campo da filantropia.

Esta Gestão que se apresenta assume novas tendências e “problemas de governabilidade, de financiamento do setor público e de funcionamento administrativo do Estado passarão a ser, a partir daí, uma constante [...]” (NOGUEIRA, 1998, p. 147).

Enfim, a Gestão Social, sob influência neoliberal, teve características peculiares:

A proposta neoliberal para a gestão da crise envolve, como já foi dito, um retorno às leis do mercado, à ortodoxia econômica e à austeridade do orçamento público. O Estado mínimo, proposto pelo neoliberalismo é forte na sua capacidade de gerir a massa monetária, no controle da moeda e na regulamentação dos mercados; forte para romper com o poder dos sindicatos ou outras mobilizações de classes, para selecionar e mandar compatíveis com a liberdade econômica, mas avaro nas políticas sociais,

embasam no princípio da universalidade, mas na solidariedade e na filantropia. Embora tenha uma abertura maior que o mercado, algumas organizações não possuem compromisso com a qualidade do serviço prestado, tendo em vista que seus funcionários são mal remunerados, além de contar com uma grande parcela de voluntários.

nas intervenções econômicas, na produção de bens e serviços, os quais remetem aos agentes do mercado. (BENTO, 2003, p. 43).

O Estado, a partir desta tendência de Gestão, procura eximir suas responsabilidades estatais e repassá-las ao mercado, tornando-se um forte regulador, mas um fraco provedor das necessidades sociais. Ao repassar suas principais responsabilidades ao mercado, enfraquece a lógica do direito garantido constitucionalmente sobre as ações estatais.

Neste sentido, Silva (2004, p.31) afirma que o termo Gestão Social tem se generalizado muito,

Referindo-se primordialmente ao âmbito de ação do Estado – a esfera pública – e expressão *Gestão Social* ganhou relevância, no entanto, principalmente no contexto da reforma do Estado, sob a égide do pensamento neoliberal, o que equivale dizer do deslocamento da gestão social da esfera público-estatal para a esfera privada, seja pela redução da ação do Estado, seja pela redução da ação do Estado, pela gestão compartilhada na forma de parcerias, pela transferência de responsabilidades, ou – no caso de empresas – pela privatização *tout court* como ocorreu na década de 1990.

Como se vê, estamos diante de um impasse, pois a gestão participativa e democrática, proposta no Brasil pela Constituição Federal de 1988, caminha com fragilidade e sofre com os abalos do neoliberalismo, na tentativa de repasse da Gestão Social sob responsabilidade do Estado para a esfera privada. Põe em risco tanto o acesso dos cidadãos às Políticas Sociais, quanto a qualidade dos serviços públicos ofertados.

Deste modo, embora com todas estas tendências que ameaçam a Gestão Social, destacamos que este processo tem sido marcado por embates e tensões entre a proposta de desresponsabilização do Estado e a de um Estado para a Sociedade Civil, forte e capacitado para organizar as demandas da sociedade. (NOGUEIRA, 2005). É necessário superar as tendências de Gestão que vêm se expandindo no Brasil a partir dos anos de 1990, e se empenhar para a solidificação da gestão democrática e participativa.

Embora em meio a tendências de privatização, valorização do terceiro setor, diminuição das responsabilidades e investimentos do Estado, dentre

os demais apontamentos, é certo que a Gestão que está sendo construída também demonstra enfrentamentos a estas tendências.

Um fator primordial para a construção da Gestão Social é a descentralização político-administrativa do Estado. A discussão sobre esta questão é conflituosa, já que dela fazem parte dois apontamentos contraditórios:

Na década de 1990, uma das características do novo rearranjo político proposto pela recém-aprovada Carta Magna pode ser verificado na descentralização das Políticas Sociais. Apesar das expectativas iniciais, a transferência de responsabilidades para as instâncias locais constituiu-se, em grande parte, em mais uma forma de escamotear o enfrentamento à pobreza, mas também abriu possibilidades para iniciativas mais ousadas no campo da gestão participativa (PASTOR, 2007, p. 224).

A autora discute que o processo de descentralização pode ser uma tendência de desresponsabilizar o Estado (União) de suas ações sociais e também no financiamento nas Políticas Sociais criando uma sobrecarga destas responsabilidades nos municípios. Esta seria mais uma forma de desconcentração de responsabilidades, do que propriamente descentralização.

Mesmo com essa tendência, o pressuposto da descentralização é tornar as Políticas Sociais mais próximas da população e, portanto, com uma gestão mais democrática e participativa. Isso porque a população usuária das Políticas Sociais podem acompanhar de perto todo este processo e fazer frente às práticas autoritárias e burocráticas centralizadas no governo central. Além disso, a esfera municipal está próxima da população e é capaz e identificar mais facilmente suas necessidades, problemas para atender suas demandas (PASTOR, 2006).

Desta forma, a Gestão Social institui maior autonomia local aos municípios para gerir as Políticas e necessidades da população. Além disso, as Políticas Sociais ampliam em sua gestão os espaços democráticos e de participação.

Neste contexto, a gestão sobre as “ações sociais públicas” traz a discussão do público não somente como o público estatal. Há uma nova definição para público, uma vez que é relativo como aquilo que é de todos e para todos, e, portanto, está voltada ao interesse público (KEINERT, 2007).

Desta forma, segundo Tânia Keinert (2007), há a possibilidade de tornar a gestão social pública mais próxima às demandas da sociedade. A autora conceitua este fortalecimento da sociedade civil, que também deve ser corresponsável pela Gestão Social, mas sem que o Estado perca a centralidade na Gestão do Social.

Além disso,

[...]. A descentralização, a participação, o fortalecimento da sociedade civil pressionam por decisões negociadas, por políticas e programas controlados por fóruns públicos não-estatais, por uma execução em parceria e, portanto, publicizada. (CARVALHO, 1999, p. 25).

Carvalho aponta algumas características desta gestão, a saber: a ênfase na ação local; a articulação e complementaridade entre as três esferas de governo; a gestão em rede; a flexibilização de programas e serviços, no sentido de conceder maior autonomia de acordo com as necessidades e realidades existentes, dentre outros.

Essas características da gestão descentralizada também propõem a participação da população através de uma gestão participativa. Há ampliação dos espaços institucionalizados em que a população pode participar da gestão assumindo papéis de co-gestores neste processo.

Nogueira (2005) destaca que a descentralização – característica desta gestão – trouxe consigo a idéia de participação. Portanto, há uma descentralização participativa, ou melhor dizendo, uma gestão descentralizada e participativa. Os termos se aproximam para o autor já que, com a descentralização das atribuições e atividades do Estado, atingindo maior leveza e agilidade, este incentivaria o âmbito local e regional à criação de Políticas Públicas com maior tomada de decisão e Controle Social (NOGUEIRA, 2005).

O Controle Social é uma alternativa a estes desafios como forma de exigir direitos coletivos e contribuir para o desenvolvimento das Políticas Sociais. Eles estão garantidos na Constituição Brasileira de 1988 e seus canais têm ganho grandes proporções nos últimos anos. Uma discussão mais aprofundada será proposta no segundo capítulo.

Enfim, podemos compreender a Gestão Social descentralizada e participativa a partir da lógica do Direito uma vez que se volta ao atendimento das necessidades dos cidadãos.

A nova estrutura a qual se solidifica a Gestão Social tem como compromisso a efetivação de Direitos Sociais, uma vez que suas ações estão pautadas nas demandas do cotidiano. Com o objetivo de contribuir para a ampliação e defesa dos Direitos Sociais, a gestão democrática é a possibilidade de chamar a população como co-gestora das Políticas Sociais e possibilitar o seu protagonismo.

A partir destes apontamentos, podemos, então, compreender que, embora a Gestão Social tenha encontrado dificuldades em seu processo de implementação e sofrido impactos das tendências neoliberais, a sua estruturação se pauta na matriz do Direito e do Controle Social. Entendemos que, para efetivar a Gestão Social, é necessário enfrentar dois desafios.

O primeiro deles é manter o Direito como foco das Políticas Sociais. Como vimos, o risco da privatização e da filantropia estão presentes nas ações do mercado, que não possui o Direito como diretriz fundamental de seus serviços. Ter o Direito como prioridade é responsabilizar o Estado pelas ações nas Políticas Sociais, como principal provedor das necessidades sociais.

E, por fim, um grande desafio consiste em efetivar a democracia e participação da população - novos paradigmas da Gestão Social - como forma de superar os embates postos e possibilitar a implementação de Políticas Sociais efetivas e eficientes, já que são acompanhadas e “controladas” pela população. Para que isso ocorra, é preciso chamar a população para participar e decidir (fazer o Controle Social, como veremos na sequência). A descentralização pode se tornar possibilidade de auto-desenvolvimento da gestão, além de trazer e colocar a população a par das decisões do município.

Deve-se, desta forma, buscar a efetivação e ampliação de Direitos (e não seu retrocesso) como função de um Estado provedor e participativo, onde a sociedade participa e controla as decisões na valorização do Controle Social num modelo de gestão democrático e participativo, onde as responsabilidades em ofertar os serviços são estatais, mas a população fiscaliza, acompanha e exige que seus direitos sejam respeitados e suas demandas atendidas.

Para tanto, é preciso superar as ameaças das tendências neoliberais, empoderar a população e criar espaços de correlação de força com o Estado e sociedade civil. Ainda, é necessário, ampliar e apropriar-se dos espaços públicos de Controle Social na busca da efetivação da participação popular, exigindo-se que as ações estatais tenham maior transparência e supram as necessidades da população.

Nesta perspectiva, a Gestão das Políticas Sociais, mencionadas neste item, ampliam os espaços de trabalho do Assistente Social, já que ele é chamado a trabalhar nas Políticas Sociais, como forma de enfrentamento às expressões da questão social.

A partir dos anos 1990 há a formulação de diversas legislações para o Serviço Social. Duas significativas são a Lei que Regulamenta a Profissão (lei federal n. 8.8662, de 7 de junho de 1993) e o Código de Ética Profissional do Assistente Social (resolução CFESS n. 237, de 13 de março de 1993, que reformula o Código de Ética de 1986). Novas propostas, contidas nestes textos, tornam hegemônica na profissão a busca de maior criticidade e intervenção.

Um dos maiores desafios que o Assistente Social vive no presente é desenvolver sua capacidade de *decifrar a realidade* e construir *propostas de trabalho criativas capazes de preservar e efetivar direitos, a partir de demandas emergentes no cotidiano*. Enfim, ser um profissional *propositivo e não só executivo* (IAMAMOTO, 2005, p. 20). Grifo da autora.

A Lei que regulamenta a profissão aponta artigos que definem respectivamente, competências e atribuições privativas dos Assistentes Sociais.

O art. 4º destaca como competência do Assistente Social a elaboração, implementação, execução e avaliação de Políticas Sociais junto a órgãos públicos, empresas e organizações populares. (BRASIL, 2006a). Isto significa que o Assistente Social não é chamado apenas como executor terminal das Políticas Sociais, mas também para trabalhar na gestão destes espaços.

Iamamoto (2008a, p. 207) reforça estas novas competências, destacando que o Assistente Social historicamente é chamado a trabalhar como executor terminal de Políticas Sociais.

[...]. Embora esse seja ainda o perfil predominante, não é mais o exclusivo, sendo abertas outras possibilidades. O processo de descentralização das políticas sociais públicas, com ênfase na sua municipalização, requer dos assistentes sociais – como de outros profissionais – novas funções e competências. Os assistentes sociais estão sendo chamados a atuar na esfera da formulação e avaliação de políticas e do planejamento, gestão e monitoramento, inscritos em equipes multiprofissionais.

Estas novas demandas são desafios à profissão, que é chamada a pensar sobre a realidade e propor intervenções às necessidades da população. Desta forma, o profissional formula, implementa, avalia e executa serviços, programas, projetos nas Políticas Sociais. Esta mudança é fundamental para as Políticas Sociais, já que a descentralização permite que as decisões não sejam concentradas e distantes da realidade da população, e que as coisas não sejam impostas de cima para baixo. Também é fundamental para a profissão, já que amplia suas dimensões de intervenção na realidade. Para isso “a gestão de Políticas Sociais públicas abre-se a um conjunto de especializações profissionais [...], indicando a tendência de se *sobrepôr a qualificação ao diploma* (IAMAMOTO, 2005, p. 125)”.

É neste sentido que a formação profissional deve viabilizar condições para que os novos assistentes sociais sejam sensíveis e solidários ao processo de criação de uma nova cidadania, como estratégia política de gestão de uma cultura pública democrática [...]. Cidadania voltada para a incorporação política progressiva dos setores excluídos de direitos na prática social, ainda que tidos como necessários e válidos para a produção da riqueza social, como riqueza para outros. (IAMAMOTO, 2005, p. 199).

O profissional deve ter como princípios a cidadania e a democracia, e sua formação profissional deve prepará-lo para tornar-se gestor em proposituras democráticas e participativas.

Desta forma, ao compreendermos a Gestão Social no Brasil, discutiremos sobre a Política de Assistência Social e a sua Gestão.

1.3 A CONFIGURAÇÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA E SEUS PROCESSOS DE GESTÃO

Após uma aproximação sobre a trajetória das Políticas Sociais e o processo de gestão, abordaremos a gestão da Política de Assistência Social a partir de sua constituição enquanto Política Pública. A Constituição Federal de 1988 significou um grande avanço para a Assistência Social no rol das Políticas Sociais.

Ao dividir a história da Política de Assistência Social, considerando seus processos de gestão, Moroni e Pinheiro (2009) apontam quatro períodos: pré-constituição de 88 e processo constituinte; período “limbo” da Assistência Social; concepção focalista da Assistência Social; e construção da Política Pública de Assistência Social. .

O período da pré-constituição de 88 e processo constituinte é apontado como o primeiro período da Política da Assistência Social.

Os autores (Idem, 2009, p. 31) sintetizam que,

Neste período houve um grande debate sobre o caráter e a finalidade da assistência social, canalizado para a construção do conceito de Seguridade Social e sobre a definição da assistência como uma política pública, portanto, direito do cidadão e dever do Estado.

Com a Constituição Federal, novas proposições são postas para a gestão da Assistência Social, tais como participação e controle popular, descentralização político-administrativa, co-gestão e corresponsabilidade entre Estado e Sociedade Civil, dentre outros, com a perspectiva de enfrentar os resquícios de uma cultura assistencialista enraizada na sociedade brasileira.

Contudo, após este período de avanço para a Assistência Social, ela vivencia um período que Moroni e Pinheiro (2009) denominam de período do “limbo” da Assistência Social que abrange os períodos de 1989 à 1993.

Após a efervescência da mobilização popular que resulta na elaboração da Constituição Federal, nada de concreto foi realizado e as mobilizações decaíram.

Ocorre no pós constituinte, onde nada se implantou dos princípios constitucionais, ganhando força a concepção antiga de Assistência Social com o fortalecimento político da Legião Brasileira de Assistência (LBA) e o veto completo pelo presidente Collor da primeira Lei Orgânica de Assistência Social (MORONI E PINHEIRO, 2009, p.32).

Este período é encerrado com a elaboração da Lei Orgânica da Assistência Social, aprovada em 1993, que regulamenta os pressupostos da Carta Magna, e, em seu artigo primeiro, define a Assistência Social como direito do cidadão e dever do Estado, e provê os mínimos sociais, para garantir o atendimento às necessidades básicas. Além disso, neste período, já é proposta a criação de um sistema único para a Assistência Social, assim como acontecia com a Política de Saúde.

Sendo assim, notamos que na década de 1990 a LOAS já traz propostas de uma gestão descentralizada e participativa.

A forma de gestão no sistema descentralizado e participativo proposto pela LOAS, em seu capítulo III, artigo 6º, implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e no co-financiamento entre as esferas de governo e a sociedade civil (BRASIL, 1993, p. 9).

No entanto, tais propostas ganharão a consistência de uma Política Nacional e de Normas Operacionais Básicas somente uma década depois.

O terceiro período da história da Assistência Social enquanto Política Pública é marcado por uma concepção focalista da Assistência Social (1994 a 2002), uma vez que se intensificam as tendências neoliberais de privatização, focalização e fragmentação das políticas sociais.

A Assistência Social, que ainda está em processo de construção, sofre muito com tais impactos, sendo permeada por um “[...] caráter é particularista, individual, com programas dirigidos aos mais “pobres”, com a filantropia substituindo o direito social, o individual substituindo a responsabilidade coletiva, o emergencial e o provisório substituindo o permanente” (MORONI E PINHEIRO, 2009, p. 32).

Ao mesmo instante em que se vivenciavam avanços para a democracia e cidadania, de forma geral, e particularmente para o social, inclusive as

Políticas Sociais, o projeto do neoliberalismo vem na sua contramão, com tendências que colocam em risco os avanços desta década, como já abordamos anteriormente.

É somente na década de 1980 que começam a se desenvolver princípios de proteção social no Brasil de um Estado social, mas que se encontram ameaçados pelos princípios neoliberais.

Com o surgimento de princípios capitalistas de tendência neoliberal, a Política Social sofre interferências e mudanças drásticas, mas não deixa de existir enquanto Política Social.

A reação a este período conflituoso é o marco do quarto período da Política de Assistência Social que os autores denominam de período de construção da Política Pública de Assistência Social, pois é neste período que o Estado explicitou a diretriz da direção pública no campo da Assistência Social. (MORONI E PINHEIRO, 2009, p. 33).

Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 2003, há uma cobrança para implantar o SUAS. Na sequência, é aprovada a Política Nacional da Assistência Social, em 2004 e, depois, a NOB/SUAS. A Assistência Social ganha cada vez mais atenção e investimento do poder público.

Todas estas conquistas e avanços da Assistência Social a fortaleceram enquanto Política e resultaram na construção do Sistema Único de Assistência Social no ano de 2005, que surge como uma nova visão para a Política de Assistência Social, uma vez que busca enfrentar os desafios de materializar o direito do cidadão de ter acesso a esta política, além de se constituir como uma possibilidade de ampliação de espaços e mecanismos de Controle Social.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, cofinanciamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação. (BRASIL, 2004a, p. 33).

A autora Brisola (2010) afirma que o SUAS significou um importante momento na Política de Assistência Social, ao possibilitar a reflexão de seus elementos históricos, técnicos e políticos. Isto porque gestores e profissionais se empenharam na sua concretização, na perspectiva de efetivar os pressupostos da LOAS.

Essa postura em concretizar o SUAS, demandou a ampliação de novos canais de participação. Há um fortalecimento das Conferências e criação de inúmeros Conselhos de Assistência Social de com o intuito de cumprir a legislação vigente e fortalecer o exercício do Controle Social (MORONI E PINHEIRO, 2009).

A trajetória da Gestão da Política de Assistência Social, a partir de sua propositura na Constituição Federal de 88 e com a elaboração da LOAS, apresenta um caminho tímido na década de 1990. Contudo, a partir da elaboração do Sistema Único da Assistência Social é que a gestão desta Política começa a se estruturar.

Como apresentamos no item anterior, as Políticas Sociais na atualidade se baseiam num modelo de gestão descentralizado e participativo. Desta forma, para a Assistência Social não se torna diferente. Segundo Brisola (2008), o processo de descentralização na Assistência Social contribui com a autonomia dos municípios para definir prioridades e metas, a partir das necessidades da população e das particularidades dos territórios.

Além disso, “trata-se da inversão da gestão, ou seja, a partir da descentralização, novos atores entram em cena, partilham o poder e buscam, com tal prática, romper a velha lógica do centralismo” (BRISOLA, 2008, p. 8). Assim, a descentralização e a participação da população, como co-gestora, ampliam o poder da sociedade civil e são incorporadas na Gestão da Política de Assistência Social. Sobre esta, apontaremos algumas de suas características e sua forma de organização.

A organização e estruturação da Gestão da Assistência Social, demanda a criação de Normas Operacionais Básicas, como a Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social – NOB/SUAS - e a Norma Operacional Básica de Recursos Humanos – NOB-RH/ SUAS, que representam

[...] um grande salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados a distribuição territorial das populações vulneráveis, o que possibilitou a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a superação de distorções regionais históricas (BRASIL, 2010, p. 5).

Por isso, a PNAS e as NOBs são documentos que balizam a Gestão da Assistência Social e a configuram enquanto Política, rompendo com a cultura assistencialista que permeia a Assistência Social.

A partir de 2004, com a edição da nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS), que instituiu o Sistema Único de Assistência (SUAS) e, com a aprovação pelo Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em 2005, da Norma Operacional Básica que regulamenta o SUAS, inaugurou-se no país um novo modelo de organização da gestão e da oferta de serviços socioassistenciais. O SUAS, caracterizado como sistema descentralizado e participativo, formado pelos níveis de Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, organiza serviços, benefícios, programas e projetos socioassistenciais em todo território nacional (BRASIL, 2010, p. 5).

A PNAS traz como Eixos Estruturantes da Política de Assistência Social: a matricialidade Sócio-Familiar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e Sociedade Civil; financiamento; Controle Social; o desafio da participação popular/cidadão usuário; a Política de recursos humanos; a informação, o monitoramento e a avaliação (BRASIL, 2004). Esses eixos direcionam, ou estruturam a Gestão da Assistência Social.

Como podemos observar, a PNAS – e também a NOB/SUAS – apontam em suas discussões o discurso da descentralização Político-administrativa da Gestão da Assistência Social. Desde a discussão da LOAS, Assistência Social acompanha a tendência da Gestão das Políticas Sociais sobre a descentralização.

A autonomia dada aos municípios permite, a cada nível de Federação, expressão própria, mas sob um comando único. Esta afirmação é encontrada no art. 11 da LOAS que aponta estarem as três esferas de governo articuladas na Assistência Social, sendo a União responsável pela coordenação e normas, e a coordenação e execução de programas de responsabilidade dos

estados e municípios. Isto quer dizer que, de acordo com suas competências, cada esfera de gestão do SUAS assume responsabilidades na gestão do sistema afim de promover a sua efetivação (BRASIL, 2010).

Além disso, todas as ações devem ser pensadas com base no território de atuação, considerando cada realidade local, e o trabalho intersetorial entre as Políticas Sociais.

É essa a perspectiva que esta Política Nacional quer implementar. A concepção da Assistência Social como política pública tem como principais pressupostos a territorialização, a descentralização e a intersetorialidade aqui expressos (BRASIL, 2004a, p. 38).

Nesta perspectiva da descentralização, a NOB/SUAS introduz a lógica do financiamento da Assistência Social, baseando-se na capacidade de atendimento da Política.

A Seguridade Social, de acordo com o art. 195 da Constituição Federal, deve possuir orçamento próprio, financiado por toda a sociedade e advindo da União, Estados e municípios, além das contribuições sociais. A Assistência Social, neste tripé, segue o contexto através de um co-financiamento entre as instâncias federativas que possuem fundos em todas as instâncias.

Desta forma,

Instituiu a transferência regular e automática fundo a fundo, do Fundo Nacional, para os Fundos Municipais e Estaduais de Assistência Social e, simplificou os instrumentos de repasse e prestação de contas do cofinanciamento federal, rompendo com a relação convenial tradicional (BRASIL, 2010. p. 5).

Através do co-financiamento, as três esferas de governo não possuem somente obrigações quanto à operacionalização, mas também quanto ao financiamento, pois adquirem uma corresponsabilidade.

Para tanto, o financiamento deve considerar o território, porte dos municípios e a complexidade dos serviços (BRASIL, 2004a). Além disso, o

orçamento destinado a cada município depende do planejamento que é realizado e das prioridades estabelecidas.

O planejamento de programas e projetos da Assistência Social é um dos grandes pontos da gestão da Assistência Social. Uma gestão descentralizada de corresponsabilidade das três instâncias de governo necessita de um constante planejamento das ações realizadas de forma a envolver todos os atores neste processo. O Plano de Assistência Social é muito importante para o aprimoramento da gestão e qualificação dos serviços do SUAS. Este plano trata das responsabilidades obrigatórias dos entes federados e de aprimoramento da gestão (BRASIL, 2010). A elaboração deste planejamento necessita considerar a realidade social através do seu diagnóstico por meio de uma investigação, ou estudo da realidade.

Todavia é importante ressaltar que a realização de um diagnóstico socioterritorial envolve um processo de investigação mais aprofundado da realidade e das situações de risco e vulnerabilidade social presentes nos territórios, não podendo ficar restrito apenas à análise dos dados numéricos e indicadores, que serão disponibilizados para a elaboração do Plano de Assistência Social no âmbito do Pacto. A realização de um diagnóstico presume um contínuo processo de investigação, interpretação e análise da realidade socioterritorial e das demandas sociais que estão em constante mutação, estabelecendo relações e avaliações do impacto das ações planejadas para o atendimento a essas demandas, além de fundamentar os objetivos e metas necessários para o atendimento as demandas encontradas (BRASIL, 2010, p. 34).

Mais do que conhecer a realidade global, é preciso também conhecer a realidade dos territórios em que a Política irá atuar, de forma a aproximar os pressupostos da Política de âmbito nacional à realidade da população usuária. Juntamente com o planejamento das ações, é preciso acompanhá-las em suas execuções para verificar a sua efetivação.

Ainda é preciso mencionar que a gestão da Assistência Social prevê a implantação de um sistema de informação, monitoramento e avaliação a fim de consolidar a Política de Assistência Social.

A informação possibilita o fortalecimento da democratização da Assistência Social, pois integra indicadores que revelam dados da realidade e das condições de vida dos usuários da Assistência Social através de um sistema de

ferramentas tecnológicas fomentadas pelas instâncias de governo através de seus gestores e técnicos (BRASIL, 2004a). Sendo assim, possibilitam a gestão estratégica.

O monitoramento é uma ação contínua que visa acompanhar as ações e execução na Política de Assistência Social, e verificar itens que necessitam de correções e melhorias. “O monitoramento consiste no acompanhamento contínuo, cotidiano, por parte de gestores e gerentes, do desenvolvimento dos serviços, programas e benefícios em relação ao cumprimento de seus objetivos e metas” (BRASIL, 2010, p. 69).

As Normas Operacionais Básicas da Assistência Social ainda apontam que o monitoramento pode se pautar em informações in loco, ou através de dados coletados no sistema de informações.

A avaliação é um importantíssimo instrumento da gestão da Assistência Social, pois permite conhecer o funcionamento da Política, levantar correções e mudanças necessárias e planejar novas ações necessárias.

A NOB/SUAS destaca que as Conferências de Assistência Social são os principais espaços de avaliação das ações do SUAS, já que conta com a participação de trabalhadores da Assistência Social e usuários da política, e possui poder deliberativo.

Através da gestão descentralizada da Assistência Social, necessita-se de espaços para o debate e negociações. Por isso foram criadas instâncias de pactuação para o debate de diferentes visões e propostas entre gestores federais, estaduais e municipais. A Assistência Social apresenta duas instâncias de pactuação: Comissões intergestoras Bipartite (CIB) e Comissão Intergestora Tripartite (CIT).

a criação da CIT e das CIBs tem como objetivo ampliar as possibilidades de negociação entre os gestores das três esferas de governo para que juntos encontrem caminhos para as questões administrativas que decorrem da descentralização. p. 35

Além dos elementos da Gestão da Assistência Social apontados acima, os níveis de gestão de cada município também são importantes elementos a

se apresentar. A divisão dos municípios por nível de gestão - inicial, básica e plena - distribui responsabilidades para as três esferas de governo, através de uma gestão articulada.

De acordo com a NOB/SUAS (BRASIL, 2005), são estabelecidos requisitos para cada nível de gestão. Os requisitos para a gestão inicial são ter Conselho, fundo e plano, e recursos financeiros no fundo de Assistência Social. São requisitos fundamentais mínimos para que qualquer município seja inserido no SUAS.

Na gestão básica, os requisitos são além dos citados acima: ter CRAS; plano de inserção e acompanhamento do BPC, além de unidade de recepção e prioridade de acesso a este benefício; diagnóstico de áreas de risco e vulnerabilidade social. As exigências para a participação no SUAS são ampliadas e as responsabilidades também. É neste nível que o município assume a gestão da proteção social básica na Assistência Social, através da prevenção de riscos sociais, é por isso que as suas ações devem fortalecer os vínculos familiares e comunitários.

E, por fim, na gestão plena, além dos quesitos mencionados na gestão básica, faz-se necessário ter sistema de monitoramento e avaliação, serviços de alta complexidade; ter política de recursos humanos e gestor do fundo na Assistência Social. Este nível é a última instância de gestão, uma vez que possui amplos requisitos atendidos para a inscrição no SUAS. Neste nível, o município assume também a gestão da proteção especial na Assistência Social.

Como vimos, uma das constituições da gestão da Assistência Social é a descentralização Político-administrativa, na qual organiza o financiamento, o planejamento, a execução e avaliação da Assistência Social. A descentralização está presente dentre as diretrizes¹² e também dentre os eixos estruturantes, já

¹² De acordo com a Política Nacional de Assistência Social, a organização da Assistência Social tem as seguintes diretrizes, baseadas na Constituição Federal de 1988 e na LOAS:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social, garantindo o comando único das ações em cada esfera de governo, respeitando-se as diferenças e as características socioterritoriais locais;

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

III - Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo;

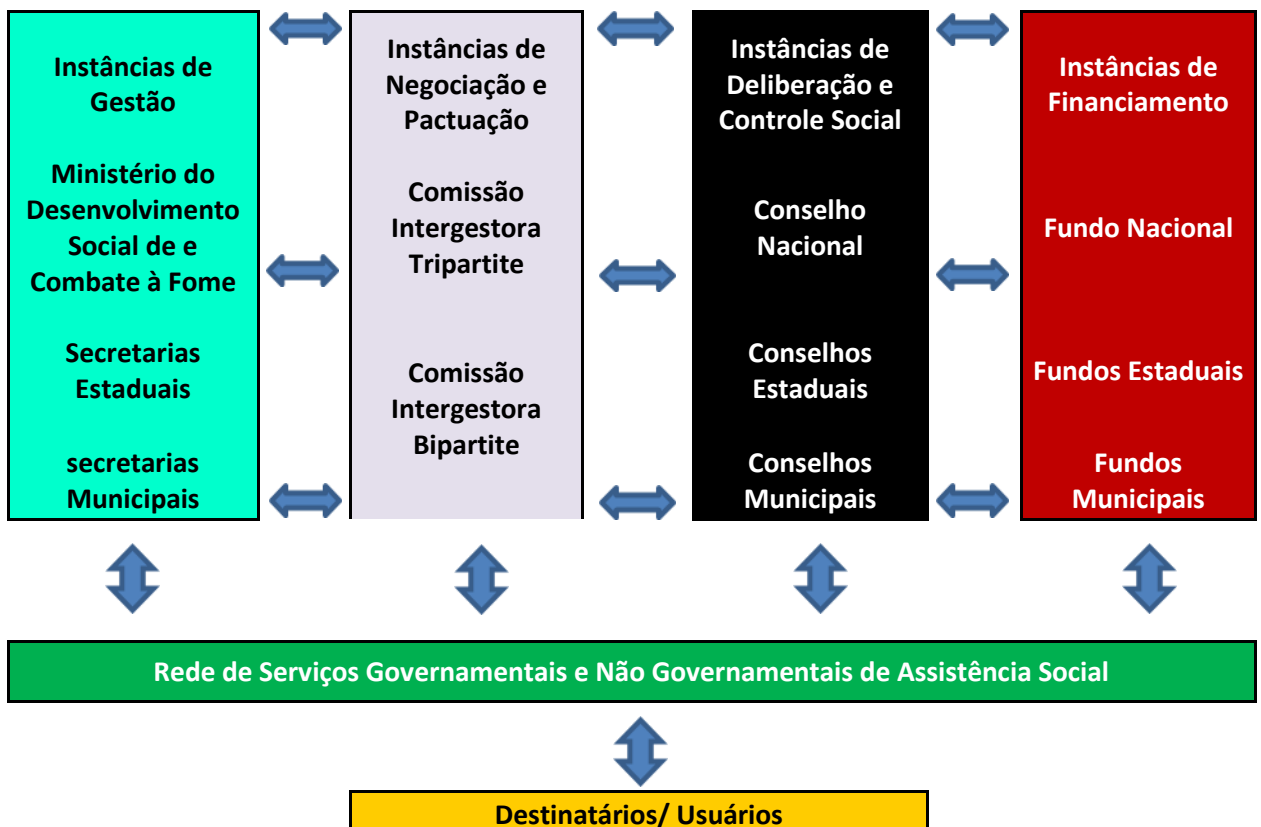
IV - Centralidade na família para concepção e implementação dos benefícios, serviços, programas e projetos. (BRASIL, 2001, p. 26 e 27).

mencionados, da Política de Assistência Social. Também faz parte destes dois elementos o Controle social, característica primordial da gestão das Políticas Sociais, bem como da Assistência Social.

Se a descentralização permite uma nova configuração de gestão, é certo que o Controle Social, eixo estruturante da PNAS, aproxima essa gestão da transparência e democratiza seus espaços. A população é chamada a participar na Assistência Social através do controle das ações desta Política em todas as instâncias de governo. Os Conselhos e as Conferências são uns dos espaços privilegiados para o Controle Social. As Conferências avaliam a Política e deliberam novas ações e planejamentos, e os Conselhos deliberam e fiscalizam a execução da Assistência Social e seu financiamento, dentre outras atribuições. Esse tema é a discussão central abordada no capítulo posterior.

Todos os apontamentos sobre a Gestão da Política de Assistência Social estão resumidos no quadro abaixo:

Tabela 1 - Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social



Esse esquema demonstra o complexo da Gestão da Assistência Social a partir da perspectiva do SUAS, conforme discutimos acima. Permite compreendermos que essa Gestão demanda profissionais competentes para o trabalho nessa Política Pública.

A partir da compreensão de que o Assistente Social é chamado não somente para a execução, mas também para a Gestão das Políticas Sociais, a Política de Assistência Social torna-se, também, alvo desta propositura. Isto porque “[...] o Estado, ao centralizar a política sócio-assistencial efetivada através da prestação de serviços sociais, cria bases sociais que sustentam um mercado de trabalho para o assistente social [...]” (IAMAMOTO, 2005, p. 171).

Nesta mesma perspectiva, Iamamoto (2008a, p. 301-302) ainda aponta que “a política pública de assistência no marco da seguridade social tem sido um dos âmbitos privilegiados de atuação profissional e um dos temas de destaque no Serviço Social brasileiro recente”.

A NOB/SUAS e a NOB-RH/SUAS destacam que a Política de Assistência Social necessita de profissionais competentes para trabalharem na sua gestão. O Assistente Social é partícipe deste processo, compondo a equipe de trabalho interprofissional, a partir do desempenho de seu papel, fundamental para compreender as demandas sócio-históricas dos sujeitos da Assistência Social e intervir a partir dos conhecimentos, habilidades e competências adquiridas na sua formação profissional. A intervenção profissional pode contribuir para o fortalecimento da Assistência Social como direito de cidadania.

A autora Iamamoto (2008a) aponta o trabalho do Assistente Social nesta Política como mediador entre Estado, classes subalternas e instituições, na viabilização de serviços sociais; e na atuação sócio-educativa com vistas à criação de condições para a reprodução social. Desta forma, o Assistente Social dispõe de uma dupla função na Assistência Social: tanto como mediador como na atuação sócio-educativa.

Essa ação envolve a administração de recursos institucionais, a distribuição de recursos materiais, a realização de triagens, a orientação e esclarecimento quanto aos direitos, serviços e benefícios disponíveis [...]. Assim, o campo próprio de trabalho do assistente social tem na

administração e na execução de ações assistenciais um espaço fundamental (IAMAMOTO, 2008a, p. 310).

O trabalho do Assistente Social na Política de Assistência Social é fundamental, uma vez que o profissional contribui na viabilização dos serviços sociais aos usuários desta Política e também porque a sua competência permite a realização de trabalhos sócio-educativos com vista ao empoderamento, mobilização e conscientização da população nos moldes da reprodução social.

Destarte, mediante todas as considerações abordadas neste capítulo, podemos considerar que as Políticas Sociais, bem como a Política de Assistência Social, são uma forma de atender as demandas e interesses da população, e amenizar os impactos da exploração capitalista sobre a classe trabalhadora. No Brasil é na década de 1980 que há um grande avanço para a Política de Assistência Social, a partir de um momento de intensa mobilização pela garantia dos Direitos Sociais. A Gestão democrática e participativa da Política de Assistência Social, pautada no princípio da descentralização político-administrativa, possibilita à população participar como co-gestora e se apropriar dos espaços de efetivação do Controle Social, conforme veremos no próximo capítulo.

2 CONTROLE SOCIAL NA PERSPECTIVA DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Após o debate sobre a trajetória das Políticas Sociais, da Política de Assistência Social e da Gestão Social no capítulo primeiro, discutiremos, neste capítulo, o Controle Social. Atualmente ele tem sido abordado como um dos desafios para a gestão democrática das Políticas Sociais brasileiras, uma vez que possibilita a participação da sociedade civil em suas discussões e decisões. Para tanto, é fundamental compreender suas configurações e características, bem como os aprendizados que o exercício do Controle Social tem proporcionado para os diversos sujeitos que atuam nas Políticas Sociais, em especial na Política de Assistência Social.

A própria Constituição Federal de 1988 assegura o Controle Social como direito da sociedade e como exercício necessário na relação Estado X Sociedade Civil, na defesa dos interesses postos, isto porque através do Controle Social é possível possibilitar maior “controle” da sociedade sobre as ações do Estado, portanto, maior participação da mesma sobre as decisões relacionadas à garantia de seus interesses e prioridades.

Os diversos canais existentes para a realização do Controle Social são também os que estão previstos na Carta Magna, como os Conselhos, as Conferências, os orçamentos participativos, o Ministério Público, dentre outros. No entanto, sem a pretensão de esgotar o assunto, priorizaremos o estudo sobre o Controle Social nos Conselhos e Conferências.

Dada a grande importância desta temática, a discussão a seguir tem como objetivo abordar as características e fundamentos do Controle Social, apontando sua relação com a esfera pública; suas diversas conceituações e características na sociedade e a forma como elas foram e ainda são utilizadas na relação Estado X Sociedade Civil; a relação entre Controle Social e participação popular, embora tais conceitos não sejam sinônimos; o impacto que as transformações, na década de 1980, causaram sobre o Controle Social; sua configuração atual na Política de Assistência Social brasileira; e os avanços e dificuldades que permeiam esse processo.

2.1 ESFERA PÚBLICA E CONTROLE SOCIAL NO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

O Controle Social, como forma de exigir direitos coletivos e fiscalizar as ações estatais, é um importante processo que contribui para o desenvolvimento e aprimoramento das Políticas Sociais a partir da gestão democrática e participativa. Após a discussão do primeiro capítulo, refletiremos o Controle Social com enfoque na Política de Assistência Social. Para tanto, faz-se necessário debater sobre a construção da esfera pública no Brasil, como forma de contextualizar a discussão posterior.

Quando pensamos no termo público, muitas vezes remetemo-nos ao que é do Estado, ao que é governamental. Por um determinado momento da história, este termo realmente era empregado para designar o que estava distante de nós e em poder do Estado. Contudo, em um processo histórico e social, a representação deste termo tem ganho novo contexto que não nega a importância do Estado, mas traz novos atores e significados, que têm a possibilidade de retirar do Estado o monopólio da agenda social (KEINERT, 2007). O termo passa a diferenciar Estado, comunidade e indivíduo, e “[...] pode ser entendido como relativo àquilo que é ‘de todos e para todos’, à ‘coisa pública’ (*res publica*) e ao ‘interesse público’” (KEINERT, 2007, 61).

O público vai além da esfera estatal e envolve a articulação com a sociedade num processo conflituoso. É por isso que o que é público não está distante da sociedade, mas ao contrário, pertence a um mundo comum que envolve a decisão sobre questões de interesse coletivo, que deve se organizar para participar da vida pública (RAICHELIS, 1998).

A autora Keinert (2007, p. 61) aponta que

Sendo assim, a esfera pública, não obstante historicamente localizada no espaço *estatal*, ancora suas raízes na própria *sociedade*, ainda que com múltiplas contradições. Na verdade, este processo, como processo em construção, incumbe centralmente à sociedade, porém refere-se também ao Estado, e, sobretudo, às *relações entre ambos*, implicando tanto a superação *das dicotomias* quanto o respeito ao que é específico de uma ou de outra esfera.

Isso não consiste em repassar as responsabilidades do Estado para a sociedade civil, mas coloca a esfera pública no âmbito de constituição e fortalecimento da democratização e da cidadania através do fortalecimento de ambos (RAICHELIS, 1998). Numa discussão mais ampla, Wanderley (1996, p. 96) destaca que

Utilizar-se-á aqui *espaço público* num sentido abrangente que engloba as relações entre o econômico e o político, o público e o privado, o público não-estatal. Espaço público compreendido como consubstancial à democracia, cujo princípio organizativo está unido à liberdade de expressão, contendo temas políticos e outros, espaço aberto no qual se exprimem todos aqueles que se autorizam a falar publicamente, logo, a assegurar certa publicidade e mediação de seu discurso.

Desta forma, ao tratarmos de público, não estamos nos limitando à esfera estatal, mas englobando a perspectiva complexa e conflituosa de democratização e empoderamento da sociedade civil numa relação política e econômica e também num contexto entre os setores da sociedade: Estado, mercado e sociedade civil.

O surgimento da esfera pública como a discussão dos interesses coletivos numa relação entre sociedade e Estado deve ser pensado dentro da ordem burguesa. Contudo, Wanderley (1996), também em obra conjunta com Raichelis (2001), aponta que a utilização do termo público e privado pode ser utilizado desde a Grécia antiga.

O conceito de público grego estava ligado ao espaço público, lugares públicos, como por exemplo a praça, bares, onde as pessoas se reuniam para debater questões do interesse da cidade, diferente do espaço privado, o domicílio. Assim, público era o que podia ser acessado por todos os cidadãos.

Na sociedade moderna, o espaço público foi se ampliando em esfera pública através da reunião de pessoas no intuito de discutir seus interesses de forma mais organizada, visando à emancipação da sociedade civil. E, com o tempo, esses sujeitos conquistam o papel de cidadãos, através da instituição de direitos. “[...]. Mas este público politicamente pensante seria formado apenas por proprietários privados, cuja autonomia estava assegurada pela livre-concorrência” (WANDERLEY, 1996, p. 97). Ainda assim, o conceito de público amplia a relação entre Estado e sociedade

civil e não se limita apenas ao primeiro. Mas a construção da esfera pública contemporânea é um processo muito mais complexo e dinâmico. Esse processo, no Brasil, possui as suas especificidades e merece ser evidenciado para melhor compreensão.

Na esfera pública burguesa, o conceito de público, inicialmente esteve associado ao estatal, numa ótica administrativa. Os estudos de RAICHELIS (1998), pautados em Habermas, mostram que o Estado (esfera pública), aparelho repressor, dá as diretrizes à esfera privada (mercado), numa relação entre o público e o privado que gera, então, o social. O Estado tem um caráter ideológico e reproduz a luta de classes e, por isso, há uma crítica à Esfera Pública Burguesa (Público X Privado).

Desde o início da formação do Estado Nacional brasileiro, há uma fragilidade das relações entre público e privado, uma vez que, segundo Wanderley (1996), há uma mistura de concepções entre os elementos estatais. O público estatal, muitas vezes, está voltado aos interesses privados, há “indistinções entre dinheiro público e privado” (Idem, p. 98), além de clientelismos e corrupções no âmbito do Estado.

A partir da década de 1930 essas características se intensificam na defesa dos interesses da burguesia, interesses privados.

Wanderley (1996) afirma que, na constituição da burguesia brasileira, temos uma marca:

[...]a trajetória da burguesia é uma história de transações, de troca de favores com o Estado, e o atual pacto das elites com o governo é mais um indicador deste processo peculiar da sociedade brasileira. (WANDERLEY, 1996, p. 98)

Nesse sentido, esta configuração, que vem se fundando na concepção de esfera pública brasileira, é remontada em ações focalistas, passageiras, fragmentadas, autoritárias e excludentes que não representam, de fato, o interesse público, isto é, o interesse da sociedade, mas o da burguesia ascendente. No lugar da participação e da democracia, temos um Estado que

mantém, ao longo da história, o conservadorismo paternalista e repressor. Sendo assim,

Analisar as relações entre Estado e sociedade no Brasil supõe, portanto, repesar as modalidades de combinação entre o estatal e o privado na formação e no desenvolvimento do capitalismo em nosso país, a simbiose entre *público* e *privado* na conformação assumida pelo Estado e nas suas relações com as classes sociais (RAICHELIS, 1998, p. 67).

As oligarquias dominaram o Estado, além de estabelecerem o apadrinhamento e o favor, sempre presentes na cultura, dificultando a relação público/privado. Na verdade, esta relação nunca foi clara, uma vez que o público defendia os interesses privados (RAICHELIS, 1998).

É esta mesma sociedade, porém, que serve de berço para a ampliação da noção de bem público, e é neste contexto que temos muitos avanços teóricos e práticos para a esfera pública brasileira, para além do sentido estatal.

Ao longo da história das sociedades capitalistas, mercado e Estado vão se misturando e interpenetrando, e a sociedade vai se incorporando na esfera pública, antes estatal. Os sujeitos se organizam na defesa de seus interesses e necessidades. Desta forma,

Num primeiro momento público referia-se a estatal, sendo as ações pensadas do Estado para a sociedade. Ocorre um período de crise e o binômio anterior é questionado. Num momento posterior, o conceito de público extrapola os limites do estatal tornando-se mais amplo que este último, uma vez que a sociedade passa a participar na definição e Gestão das Políticas Públicas, bem como assume parte das ações públicas por meio da formação de entidades e associações do chamado terceiro setor ou setor público não-estatal. O conceito de público agora envolve uma multiplicidade de atores, formas jurídicas e gerenciais (KEINERT, 2007, p. 51)

O Estado, para manter a sua legitimidade perante a sociedade, não pode defender apenas os interesses do mercado, portanto ocorre a sua socialização e o que a autora chama de estatização da sociedade. E isso vai reconstruindo a esfera pública burguesa e criando uma relação entre Estado e sociedade

(RAICHELIS, 1998). A esfera pública, então, não envolve somente o aparelho do Estado, mas se estende à sociedade, permeada por diversos atores.

Neste contexto de discussão sobre a esfera pública, Gramsci (2000, p. 331) conceitua que o “Estado é todo o complexo de atividades práticas e teóricas com as quais a classe dirigente não só justifica e mantém seu domínio, mas consegue obter o consenso ativo dos governados [...]” (GRAMSCI, 2000, p.331). Essa concepção de Gramsci fundamenta a discussão sobre esfera pública e coloca o Estado não somente como aquele ente coercitivo, mas como um espaço de embates muitas vezes contraditórios. Este Estado ampliado permite que a sociedade civil defenda seus interesses e avance em suas conquistas.

Segundo Gramsci (2000), para manter a sua hegemonia, o Estado continua defendendo os interesses da classe dominante, mas atende a algumas necessidades da classe trabalhadora. Para o autor, não existe neutralidade no Estado, pois “a unidade histórica das classes dirigentes acontece no Estado e a história delas é, essencialmente, a história dos grupos de Estados” (GRAMSCI, 2002, p.139). o autor aponta que o Estado não é apenas um aparelho coercitivo, indo além desta concepção, compreendendo-o como um espaço de embates e isso é o que mantém o consenso da sociedade. O autor aponta que o Estado é bem mais sutil e eficaz do que apenas coercitivo.

Desta forma, para Gramsci, todas as relações sociais envolvem o Estado, já que a sociedade civil faz parte dele. Para o autor (2000, p. 244), “na noção geral de Estado entram elementos que devem ser remetidos à noção de sociedade civil (nesse sentido, seria possível dizer que o Estado = sociedade política + sociedade civil. Isto é, a hegemonia couraçada de coerção)”. Notamos, então, que na teoria sobre o Estado ampliado, Gramsci considera a sociedade política correspondente aos aparelhos de coerção, como o controle das burocracias executivas e policial militares. Já a sociedade civil equivale às organizações que elaboram as ideologias e as legitimam. São elas escolas, partidos políticos, igrejas, grupos organizados, meios de comunicação, dentre outros.

Ivete Simionatto (2008), em sua obra sobre Estado e democracia, faz alusão aos estudos de Gramsci. A autora aponta que Gramsci desenvolve sua teoria a partir do desenvolvimento da sociedade capitalista moderna o que ocasiona

uma complexificação entre Estado e sociedade civil. É neste contexto que o pensador elabora a teoria do Estado ampliado.

Para a autora, o Estado é capaz de ampliar a construção da esfera pública:

Da concepção de “Estado ampliado” decorre a tematização da sociedade civil, que, em sentido gramsciano, refere-se ao alargamento da esfera pública, espaço de construção da hegemonia e de formação de sujeitos políticos coletivos (SIMIONATTO, 2008, p. 27).

E a ampliação da esfera pública necessita da consciência e da vontade dos homens, para que a realidade possa ser transformada (SIMIONATTO, 2008). Assim, é a partir desta concepção que a sociedade encontra espaço para protagonizar sua história nas relações da realidade de classes.

No Brasil, os anos 80 foram essenciais na contribuição para a re-dimensão da esfera pública. Como vimos no capítulo primeiro, a mobilização da sociedade civil resultou na Constituição Federal de 88:

Diante da crise do Estado, do agravamento da questão social e da luta pela democratização do país, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da publicização na formulação e na gestão das políticas públicas. Estimulou-se a definição de mecanismos de transferências de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil e forma induzidas mudanças substantivas na dinâmica dessas relações (RAICHELIS, 1998, p. 34).

As mobilizações populares da década de 80 foram fundamentais neste processo. Para Wanderley (1996, p. 101), “[...] não se pode ignorar que as ações empreendidas por eles forjaram a instituição de um novo espaço público, obrigando a reconceituações de cunho teórico e prático”.

Isto quer dizer que há mudanças no relacionamento entre o Estado e a Sociedade civil, isto é, da esfera pública, que se torna mais democrática, através do fortalecimento da sociedade civil. Importante destacar que a participação e a descentralização do poder é fundamental neste processo (RAICHELIS, 1998).

Segundo a mesma autora (1998, p. 75),

Essa dinâmica social introduz novas contradições, à proporção que organizações populares e instituições da sociedade civil ganham visibilidade e legitimidade a partir da definição de instrumentos democráticos de participação política que, ao se efetivarem, apontam simultaneamente os limites da democracia representativa e a necessidade de aprofundar os processos de participação social e política.

Keinert (2007) aponta em seu estudo que a “noção de público” permite, agora, compreender a complexa relação Estado - Sociedade e que, ao mesmo tempo em que se exige a transformação do Estado, espera-se, também, o fortalecimento da sociedade civil. Mas “[...] o fortalecimento da sociedade civil como esfera pública será irreal e incompleto se não se fortalecer a capacidade de regulação por parte do Estado. Trata-se, portanto, de controles recíprocos” (CUNNIL GRAU apud KEINERT, 2007, p. 97).

Começa a se evidenciar mais a diferenciação entre estatal e Público, pois este pode existir fora do Estatal.

O espaço público tem um caráter mais estratégico ainda que o Estado (...), compreende e excede o Estado. E cometeríamos um erro nefasto se pensássemos que defendemos o espaço público de propiciássemos a 'estatização do mesmo ou se acreditássemos que basta defender o Estado para defender o espaço público. (BORÓN, apud KEINERT, 2007, p. 91).

Para Keinert (2007), a administração pública não perde a sua importância, mas ganha uma nova estratégia de ampliação e preservação do “público”. A sociedade civil atinge uma nova configuração enquanto “espaço público não-estatal”.

Concomitante a este processo de conquistas vivenciado, que favoreceu o fortalecimento da esfera pública em uma organização por seus interesses, temos a evidência das tendências neoliberais, com a proposta do Estado Mínimo e diminuição dos gastos sociais públicos, como discutimos anteriormente. E tudo isso repercute na esfera pública.

Essas tendências de valorização da livre concorrência e evidência do mercado sobre um Estado mínimo e enxuto colocam-no cada vez mais em

função dos interesses privados e menos a favor da formulação de Políticas Sociais à classe trabalhadora. Além do fortalecimento dos interesses privados, notamos também o crescimento do terceiro setor¹³. As Organizações Não-Governamentais – ONGs – têm assumido este papel na sociedade civil em espaços anteriormente estatais. Junto a isso, assumem muitas responsabilidades e, em grande parte, assumem as Políticas Sociais, principalmente com ações de combate à pobreza.

Há críticas sobre o terceiro setor devido à tentativa de “substituição de responsabilidades do Estado” e dúvidas quanto à qualidade dos serviços oferecidos, além de não permear o campo do direito. Mas estes espaços estão postos na esfera pública no Brasil, por isso não pode ser negada. Deste modo, este é um espaço contraditório, pois ao mesmo tempo que amplia o poder da sociedade civil, diminui as responsabilidades do Estado e ainda é utilizado pelos interesses privados. Desta forma ,

A nova esfera pública configura-se como espaço de disputa, só que agora na cena pública, lugar de encontro das diferenças e dos sujeitos coletivos, em que os múltiplos interesses divergentes irão se confrontar (RAICHELIS, 1998, 81).

Não podemos negar que a nova configuração da esfera pública é complexa e contraditória, pois trouxe avanços no sentido de maior espaço à sociedade, e ao mesmo tempo, é um risco, pois há uma tendência de repassar as responsabilidades do Estado para a sociedade civil. Além disso, há o fortalecimento do mercado, que se utiliza de serviços que são direitos e os tornam mercadorias, fazendo com que a população pague por eles.

Todo este contexto encontra-se em meio a uma contradição, pois, segundo Keinert (2007), mesmo que haja grande eficiência da sociedade civil neste processo, se não houver igual envolvimento do Estado, poderá haver desigualdades, fragmentação e exclusão social. Portanto, é fundamental que haja igual empenho de

¹³ Wandeley, (1996), Raichelis (1998) e Raichelis e Wanderley (2001) ao discutirem sobre esta questão apontam que o terceiro setor possui caráter privado, mas prestam serviço de caráter público, através do voluntariado e da participação da sociedade civil, e por isso vêm ganhando a cena nos últimos anos. Ainda apontam que ele se distingue dos demais setores – Primeiro setor sendo o Estado e segundo setor o mercado – por ser “não-governamental” e “não-lucrativo” e por ter um caráter voluntário. Além disso, são organizações que visam o desenvolvimento da esfera pública através da atividade cidadã (WANDERLEY, 1996).

ambos e, nunca, mais sociedade e menos Estado. É o compromisso de múltiplos atores.

Embora a configuração da esfera pública tenha que conviver com as tendências que a permeiam na atualidade, ela possibilita a ampliação de espaços de embates de participação e Controle Social. Prova disso é a discussão apresentada por Raquel Raichelis (1998, p. 40-41), e em obra conjunta com Wanderley (2001), sobre os elementos constitutivos da esfera pública. São eles: visibilidade social; Controle Social; representação de interesses coletivos; democratização e cultura pública, comentados abaixo, a partir da perspectiva dos autores citados.

Como vimos, o Controle Social é um elemento constitutivo da esfera pública, uma vez que possibilita o acesso aos acontecimentos da sociedade política e a participação da sociedade civil neste processo através da formulação e revisão de regras e decisões.

Para que a esfera pública seja constituída, é preciso também que haja visibilidade social, isto é, a transparência nos processos públicos, nas ações e discursos. Em poucas palavras, a visibilidade social consiste na publicidade das informações, já que a sociedade necessita conhecer as decisões, investimentos e prioridades que dizem respeito a ações voltadas ao atendimento de suas necessidades.

A democratização da esfera pública também é um item fundamental. Não se trata apenas da democracia representativa, mas de uma democracia direta e ativa que torna os sujeitos protagonistas na ampliação e criação de direitos. Os fóruns são espaços importantes para a democracia.

E, por fim, temos a cultura pública, que consiste na consciência de que o público não se resume ao que é estatal. Construir esta cultura implica apropriação da “coisa pública”, da valorização da esfera pública e dos interesses dos sujeitos sociais. Não basta ampliar a esfera pública, é preciso que a sociedade se aproprie deste espaço e se reconheça enquanto protagonista deste processo.

Como vimos, estes elementos constitutivos da esfera pública são fundamentais e interdependentes entre si. Para que o Controle Social ocorra, é preciso que os sujeitos envolvidos tenham visibilidade social, cultura pública e estejam pautados no princípio da democracia.

Neste estudo, enfocaremos a discussão sobre o Controle Social, conforme discussão a seguir.

Os autores Raichelis (1998), Wanderley (1996) e Keinert (2007) trazem um ponto em comum em suas obras ao apontarem o Controle Social como possibilidade de ampliação e fortalecimento da esfera pública a partir da conceituação e características atuais apresentadas. Há uma profunda relação do público com o Controle Social, uma vez que, para que realmente a sociedade assuma este papel, é fundamental que ela estabeleça uma discussão sobre os mecanismos efetivos de Controle Social, incentivando cada vez mais seu exercício, uma vez que não há efetivo espaço público sem Controle Social.

Ao abordar Controle Social é importante caracterizá-lo, uma vez que possui diferentes significados atribuídos à relação Estado X sociedade civil, numa perspectiva de luta de classes. Assim,

O Controle Social tanto é empregado para designar o controle do Estado sobre a sociedade, quanto para designar o controle da sociedade sobre as ações do Estado. E mesmo nestas duas acepções existem diferenças devido ao entendimento da função do Estado e da extensão do seu poder e/ou devido à forma de como se concebe a sociedade civil (CORREIA, 2004, p. 149).

A primeira acepção sobre Controle Social é muito presente nos Estados soberanos e autoritários. Na sociedade brasileira, este Controle Social foi característica marcante dos governos, em menor ou maior intensidade, até o final da ditadura militar, nos anos 80, através de uma gestão social centralizada na figura do Estado.

Esta concepção,

[...] é aquela que entende o controle social como controle do Estado sobre a sociedade. Esse controle favorece os interesses da classe dominante e as políticas sociais são meios utilizados para abrandar conflitos sociais. Essa perspectiva garante o consenso social para aceitação da ordem do capital sobre os membros da sociedade e classifica esse estado de Estado Restrito, apoiando-se na teoria de Marx sobre o Estado (MARTINS, 2009, p. 9).

O segundo sentido de Controle Social da sociedade sobre o Estado, como forma de acompanhar e fiscalizar suas ações, aplicações de recursos e uso do seu poder, começa e ganhar maiores proporções no Brasil, a partir da década de 80, através de uma Gestão Social descentralizada e participativa.

Essa afirmação baseia-se na teoria de Gramsci que apresenta a concepção de Estado ampliado. Neste modelo de Estado perpassa interesses de classes, ou seja, como um espaço conflitante que, apesar de conceber hegemonicamente os interesses da classe dominante, assumem demandas das classes subalternas. É nesse campo colidente das Políticas Sociais que a sociedade capitalista constrói os consensos para legitimar os interesses da classe dominante. Nesse contexto, os movimentos progressistas organizados conseguem introduzir na Constituição Federal de 1988 a participação da sociedade nas diversas questões que se relacionam à esfera pública e ao controle das Políticas Públicas de modo particular (MARTINS, 2009, p. 9).

A partir dos apontamentos realizados sobre a esfera pública e a relação Estado e sociedade civil, Correia destaca que, com base na análise de Gramsci,

[...] o Controle Social não é do Estado ou da sociedade civil, mas das classes sociais. Por isso é contraditório, pode ser de uma classe ou de outra, pois a sociedade civil enquanto momento do Estado é um espaço de luta de classes pela disputa de poder. É a partir desta concepção de Estado – com a função de manter o consenso além da sua função coercitiva – quando incorpora as demandas das classes subalternas, que se abre a possibilidade de o Estado ser controlado por essas classes, a depender da correlação de forças existente entre os segmentos sociais organizados na sociedade civil (CORREIA, 2008, p.6).

É importante ressaltar que este Controle Social se dá num campo contraditório, uma vez que pelo Estado perpassam os interesses de classe. Desta forma, embora atenda aos interesses da classe dominante, o Estado também incorpora algumas reivindicações da classe trabalhadora.

Esta concepção de Controle Social explicitada pela autora é a que existe nas Políticas Sociais, na tentativa de fazer com que suas demandas sejam prioridade nas agendas dos governantes, e que as ações destinadas a este fim sejam transparentes e democráticas:

Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que as classes subalternas, em luta na sociedade civil, têm para interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses destas classes, tendo em vista a construção de sua hegemonia.

Assim, a autora destaca que o Controle Social se torna um desafio para a sociedade já que em meio a este embate de interesses antagônicos entre as classes sociais, o Controle Social pode se tornar um mecanismo de “controle das massas” e conservação do poder da classe dominante. É por isso que o Controle Social não deve se consistir apenas como mecanismo para expor os interesses numa determinada Política Social, mas deve também fiscalizar, acompanhar, decidir e propor ações de interesses voltados à classe subalterna, público das Políticas Sociais.

Enfim, notamos que o exercício do Controle Social sempre esteve presente na sociedade brasileira, de várias formas e arranjos (MARTINS, 2009), transitando entre um Controle Social do Estado autoritário sobre a sociedade e o Controle Social da sociedade sobre o Estado, através das suas manifestações e sinais de descontamento. Pela primeira vez na história da Constituição Brasileira, tem-se o Controle Social da sociedade sobre o Estado como diretriz para as Políticas Sociais, de forma especial para a Assistência Social.

A partir das considerações apresentadas, ao tratarmos de Controle Social, iremos nos referir ao controle da sociedade sobre as ações do Estado, na perspectiva apontada por Gramsci, como forma de favorecer a cidadania e a democracia, embora não negamos que as duas concepções de Controle sempre co-existirão em maior ou menor escala.

Para maior aproximação com o tema, podemos definir, então, Controle Social. Diversos autores discutem o tema nas Políticas Sociais. Hoje, há uma maior produção bibliográfica no campo da saúde em vista que ela é a política pioneira no Brasil na implantação dos conselhos gestores com ênfase no exercício do Controle Social.

Como vimos, Raichelis (2000) destaca o Controle Social como um dos elementos constitutivos da esfera pública, além disso,

[...] implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões, segundo critérios pactuados” (RAICHELIS, 2000).

Essa perspectiva enfatiza a participação da sociedade civil de forma organizada, o que significa que o Controle Social demanda organização das ações, pois não deve acontecer de forma esporádica e em situações conflitantes, mas deve ser uma prática contínua nas Políticas Sociais, de forma a contribuir para o seu progresso.

Para Correia (2002, p. 121), Controle Social é “[...] a capacidade que a sociedade civil tem de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população” (CORREIA, 2002, p. 121). O Controle Social permite uma gestão participativa e descentralizada, em que a população é co-gestora neste processo. Isto significa que ela tem parte nas decisões acerca das Políticas Sociais. Estas considerações são fundamentais para a publicização e democratização das ações estatais.

Num sentido gramsciano, Correia (2002) ainda destaca que o Controle Social se dá no campo contraditório das Políticas Sociais, a partir da relação de classes – mediada pelo Estado – na defesa de seus interesses. O Controle Social, então, traz em sua constituição as relações de forças e interesses, portanto acontece num campo de tensões e embates. Por isso,

É neste campo contraditório das Políticas Sociais que nasce um novo conceito para o Controle Social: atuação de setores organizados da sociedade civil na gestão das Políticas Públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas. Neste sentido, o controle social envolve a capacidade que os movimentos sociais organizados na sociedade civil têm de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado e os gastos estatais na direção dos interesses da maioria da população (CORREIA, 2008, p. 11 e 12).

Conforme as afirmações acima, é importante considerar que o Controle Social não é uma manifestação pacífica nas Políticas Sociais. O seu exercício permeia um campo contraditório que perpassa interesses antagônicos. Isto quer dizer que não é um exercício fácil, ou tranquilo, mas que demanda negociações

e conflitos. Neste embate, próprio da contradição capitalista instalada, a sociedade não apenas apresenta seus interesses, mas luta por eles. Desta forma, o Controle Social permeia o campo dos direitos porque é conquistado, é um avanço contínuo, sempre um ponto de partida, e não de chegada.

Sposati (1992) estabelece discussões sobre o Controle Social no início de sua evidência no Brasil, apenas alguns anos após a Constituição Federal de 1988. Ela destaca, neste contexto, principalmente nas Políticas Sociais, um avanço no Controle Social de um patamar burocrático para um político (SPOSATI, 1992). Isto quer dizer que a discussão sobre o Controle Social se torna política, pois exige posicionamentos e ações que possibilitam a criação de uma cultura política/democrática que traga alteridade, isto é, na qual os sujeitos sejam protagonistas, tenham força e presença para pressionar o poder público (SPOSATI, 1992). Este protagonismo possibilita a efetivação do direito de tornar o Estado público na defesa dos interesses coletivos.

Enfim, em síntese, a autora explicita que

O espaço do Controle Social, ainda que institucionalizado, não é meramente administrativo; é um espaço político que põe em cena interesses, imaginários, representações. Este espaço é uma situação de partida, e não de chegada. É neste contexto que se entende que, a princípio, o exercício do controle social é espaço de criação de uma cultura política democrática. (SPOSATI, 1992. p. 373).

O que aproxima a discussão desses diferentes autores é que eles discutem o Controle Social como uma relação entre sociedade civil e Estado, na qual a primeira exerce o controle sobre o segundo, contudo, sem negar a correlação de forças que existe neste percurso. Nesta perspectiva, o exercício do Controle Social demanda ações de duas vias primeiramente, o empenho e mobilização da sociedade civil na defesa de seus interesses e direitos coletivos, mas também necessita da existência de governos democráticos que valorizem espaços de debates e diálogos com a sociedade civil e se atentem às suas necessidades. Esta possibilidade é favorecida a partir da reconfiguração do Estado e sua abertura a uma nova gestão das Políticas Sociais que priorizam o Controle Social.

Em meio a estes embates, Campos (2009) destaca três dimensões distintas e indissociáveis para o Controle Social, conforme sintetizamos abaixo:

- 1) Dimensão política: diz respeito à ação da sociedade e seu empenho na luta por seus direitos e atendimento de suas necessidades, além da busca pela conquista de seu espaço enquanto importantes atores nas decisões que dizem respeito não somente às Políticas Públicas, mas à sociedade como um todo. Neste espaço político, a sociedade se sente pertencente e participante das decisões e discussões que definirão seu futuro, intervindo na agenda do governo como protagonista da sua história.
- 2) Dimensão técnica: abrange a organização da sociedade, criando estratégias e formas de ação que garantam o trabalho de fiscalização da gestão dos recursos, bem como a fiscalização dos trabalhos governamentais e sua efetividade.
- 3) Dimensão ética: é construída a partir da ação e do empenho da sociedade no Controle Social. Esta dimensão significa a construção e reconstrução de novos valores e princípios pautados na soberania, solidariedade e na Justiça Social, fruto de sua ação protagonista.

Neste sentido, em consonância com o autor citado, estas três dimensões dadas ao Controle Social ultrapassam a ideia de classificá-lo como um mecanismo de gestão apenas, ou como canais institucionais de barganha ou de busca de interesses políticos e privados. Compreender o Controle Social nestas três dimensões o destaca como um avanço na relação Estado X Sociedade Civil e valoriza os espaços democráticos através do envolvimento da sociedade na busca por seus interesses e na construção de um novo ideário societal.

Ao falar de Controle Social na sociedade brasileira, é fundamental nos remetermos também à participação; não é possível exercer o controle sem participação, pois ela é essencial no controle das ações públicas, bem como na efetivação e expansão dos Direitos Sociais (CAVALLI e PASTOR, 2009).

Contudo, torna-se importante compreender que participação não é sinônimo de Controle Social. A participação é muito mais ampla, pois não se limita apenas à determinada Política Social ou a uma questão específica, mas diz respeito à organização e mobilização contínua de toda uma sociedade. Porém, é inegável

que o Controle Social precisa de mecanismos de participação para acontecer. Bordenave (1994) aponta a participação como o aumento da consciência crítica e o poder de reivindicação popular, num empenho em ampliar direitos e garantir serviços públicos de qualidade.

Para compreender o Controle Social hoje é importante considerarmos o contexto da participação no Brasil. A participação da população¹⁴ sempre foi fragilizada por um Estado autoritário e “controlador das massas”, ora combatida através da repressão e ora através da benemerência. A subalternidade popular é reafirmada por uma diretriz estatal “que não possibilita e orienta o cidadão na luta e conquistas por seus direitos, mas ao contrário, utiliza suas ações para construir e reforçar a relação poder público X usuários numa cultura de favor e eterna dependência das concessões estatais”. (CAVALLI e PASTOR, 2009b, p. 1), reafirmando uma frágil participação popular, característica de uma questão cultural e histórica.

Contudo, apesar da presença do autoritarismo e tentativa de enfraquecimento da organização da sociedade, houve um momento de mobilização social da população¹⁵ entre o fim da década de 70 e início da década de 1980, que marca uma nova era para a participação, democracia e, neste contexto, o Controle Social. Diversos seguimentos da população se unem, numa intensa mobilização social, na busca pela redemocratização do país, ampliação e garantia de Direitos Sociais, construção de espaços de Controle Social, e a implantação de uma gestão descentralizada das Políticas Sociais. Este marco representa a negação da cultura

¹⁴ A história do Estado brasileiro é permeada pelo autoritarismo, militarismo e controle sobre as massas populares, em suas mobilizações. Ao nos referirmos ao histórico da Participação Popular na sociedade brasileira notamos que ela esteve presente nos discursos políticos, mas sempre sofreu forte repressão policial (CARVALHO, 1998). Quando se trata de Políticas Sociais e Direito Social, a relação entre poder público e sociedade tem um histórico de benemerência e ações voltadas à interesses políticos e pessoais. Vivemos, na história, fortes momentos de censura e repressão, ou de falta de informação e consciência política. Desde o início do surgimento das políticas sócias brasileiras, na década de 1930, até o fim da década de 1970, o Estado desenvolve uma “[...] cultura política que nega a identidade social dos subalternos e seu pertencimento a uma classe; tratamos de uma forma de ocultar o conflito e a resistência e de legitimar a dominação”. (YAZBEK, 2003 p.41).

¹⁵ Sabemos que a participação popular, embora sempre presente na sociedade brasileira sofreu fortes pressões dos Estados autoritários. Contudo, “[...] mesmo reprimida como “caso de polícia”, ocupando apenas páginas policiais, a participação popular sempre existiu, desde que existem grupos sociais excluídos que se manifestam e demandam ações ou políticas governamentais” (CARVALHO, 1998, p. 1). Desta forma, a participação popular brasileira, em meio a um Estado que não permite a abertura para participação da população, não representa, no entanto, a inércia da população, pois já avançamos quanto à participação popular, pois ela tem sido duramente conquistada pela sociedade. Diversos autores, no período da década de 70 e 80, ao tratarem da participação, destacam o empenho da população na busca de numa sociedade mais participativa e democrática (DEMO, 1988; BORDENAVE, 1994; SADER, 1995; AMMANN, 1981).

de subalternidade política que permeava a história da participação social brasileira, sempre submissa e limitada aos interesses estatais e a grupos do poder.

Como resultados deste protagonismo popular, temos o fim do Estado ditatorial e início de um Estado Democrático de Direito, reafirmado pela promulgação da Constituição Federal Brasileira no ano de 1988 – que propõe a ampliação das ações estatais, das Políticas Públicas e dos Direitos Sociais, inclusive o direito de participar e exercer o Controle Social sobre o Estado. Tais propostas são pautadas em princípios democráticos e participativos, com base na cidadania.

A discussão sobre a cidadania é profundamente debatida por Marshall, e permite compreendermos os fundamentos do Controle Social.

Marshall discorre sobre o fundamento teórico-metodológico da cidadania como paradigma de análise da Política Social, o que possibilita compreendermos a discussão. O autor divide a cidadania em três elementos: o elemento civil, formado pelos direitos de liberdade individual; o elemento político, composto pelos direitos políticos que envolvem a participação no exercício do poder político; e o elemento social, que envolve todos os direitos de ter uma vida digna, com a garantia dos mínimos necessários à sobrevivência, ao bem-estar (MARSHALL, 1967). Para o autor, a conquista desses direitos numa perspectiva histórica e cumulativa possibilita também o desenvolvimento da cidadania. Desta forma, a cidadania se expande através da aquisição de novos direitos, e também pela ampliação dos direitos existentes à população que se encontrava excluída deste processo.

É neste contexto que, ao passo que a cidadania aumenta, há uma diminuição das desigualdades sociais. Contudo, o autor não é messiânico, acreditando que a desigualdade pode acabar devido à expansão da cidadania, mas pode atenuá-la. Na sociedade burguesa, não é possível exercer a cidadania de forma plena (MARSHALL, 1976). Ela é limitada devido à exploração de uma classe sobre a outra e à detenção do poder nas mãos da burguesia.

Para o autor, é possível pensar em cidadania política, que nada mais é que a efetivação da cidadania ocorrida quando os cidadãos estão empoderados a interferir de forma decisória nas questões públicas. É neste sentido, pensado por Marshall, que as Políticas Sociais podem incorporar a cidadania, que consiste em

sua vinculação com os Direitos Sociais – que devem ser reconhecidos como de toda a população – e com a democracia. O Controle Social nas Políticas Sociais é uma forma de efetivar a cidadania política.

Dentre as promulgações da Constituição Federal, o capítulo V – Dos Direitos Políticos, artigo 14 - mostra que todo o poder emana do povo, e tal poder é exercido ou por meio de representantes eleitos ou diretamente, mediante plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei. O exercício desta soberania popular nada mais é do que o próprio exercício do Controle Social. É neste momento, então, que os espaços de Controle Social são ampliados e tornam-se fundamentais para a gestão das Políticas Sociais.

Há muitas formas de Controle Social asseguradas pela Constituição Federal e exercidas pela população e que têm se ampliado cada vez mais. Podemos citar, como exemplos, os plebiscitos, referendos, os orçamentos participativos, as ações do Ministério Público, Tribunal de Contas, dentre outros. Mas é importante ressaltar que

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

Desta forma, sem estes espaços, o Controle Social torna-se inviável. É necessário conciliar a existência destes espaços e as ações políticas que viabilizem o Controle Social. No entanto, a existência dos espaços não é suficiente, uma vez que o Controle exige também uma ação Política, ética e técnica dos sujeitos envolvidos, na busca pela construção de direitos.

No processo de redemocratização e da reconfiguração da gestão das Políticas Sociais, o Controle Social, de forma geral, e as conferências e os conselhos, de forma específica, vêm se destacando. Tais canais exigem a participação popular e, portanto, são controles em que os cidadãos adquirem uma postura mais ativa na sociedade no sentido de assumirem papéis e compromissos.

Embora não sejam os únicos instrumentos para o exercício do Controle Social, nesta pesquisa privilegiaremos estes dois mecanismos, que serão discutidos adiante.

Enfim, a mobilização social dos anos 80 e todo o histórico de luta participativa da sociedade brasileira resultam em vários avanços para a democracia brasileira e para as Políticas Sociais. Grande avanço pode ser destacado através da tentativa de efetivação do Controle Social da população sobre o Estado, onde podemos destacar os Conselhos e as Conferências. É certo que tais diretrizes resultam em transformações para as Políticas Sociais, de forma peculiar à Política de Assistência Social, conforme veremos a seguir.

2.2 CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Como vimos, o avanço dos espaços do Controle Social permeia o campo de todas as Políticas Sociais, sendo legitimados como forma de possibilitar o envolvimento da população nas decisões, prioridades e fiscalização de assuntos relacionados a seus direitos. Isto não tem sido diferente na Política de Assistência Social. As duas últimas décadas foram marcadas por uma nova organização e sistematização da Assistência Social, e o Controle Social é uma realidade nestas conquistas. Contudo, o período anterior não possui os mesmos avanços e conquistas, uma vez que a história da Assistência Social nem sempre permeou o campo do direito e da Política Pública.

Neste contexto de mudanças na sociedade, de forma especial nas Políticas Sociais, inclusive na Assistência Social, o Controle Social torna-se uma possibilidade e indica a valorização da soberania popular nas ações públicas.

A Política Nacional de Assistência Social – PNAS - estabelece oito eixos estruturantes imprescindíveis à execução desta Política, considerados bases organizacionais (BRASIL, 2004). Notamos que o Controle Social se configura como eixo estruturante desta política já que ele

[...] está na direção da defesa da assistência como direito do cidadão e dever do Estado para satisfação das necessidades humanas básicas. Este controle projeta a efetivação de benefícios e serviços públicos que propiciem as condições básicas para que as pessoas possam exercer a humanidade (CORREIA, 2002, p. 125-126).

O Controle Social na Assistência Social possibilita efetivar o protagonismo da sociedade nas decisões públicas e na gestão da Política (PNAS, 2009). Desta forma, a população pode encontrar respostas às suas demandas e exigir a garantia de seus direitos.

Nessa perspectiva,

[...] a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda o papel de exercer o Controle Social sobre a mesma. (BRASIL, 2009 p. 31).

A população, ao participar como parceira, demonstra que o Controle Social na Política de Assistência Social está associado ao princípio da descentralização, já que possibilita o envolvimento da população nas três instâncias de governo (MARTINS, 2009).

Esta participação da sociedade aponta como co-gestora e parceira da Política de Assistência Social e suas ações, não no sentido de assumir para si as responsabilidades estatais, mas no sentido de complementar tais ações. Ainda tem a função de fiscalizar e controlar, exigindo qualidade e compromisso nos serviços prestados.

Este Controle Social possibilita acompanhar, fiscalizar e controlar a direção que está sendo tomada pela Assistência Social, de forma que ela seja efetivada enquanto Direito Social. As ações, programas, projetos e serviços são controlados, quanto a sua qualidade e efetivação, além de se tornar necessário o controle de recursos para que se acompanhem os investimentos na Política de Assistência Social e o destino destes recursos (CORREIA, 2002).

2.2.1 Os Conselhos e Conferências como Espaços de Efetivação do Controle Social

O Controle Social é um dos mecanismos que mais se destacam na gestão da Assistência Social na atualidade. Entretanto, a sua viabilização necessita de espaços concretos para palcos de embates, conflito de interesse e disputas nesta relação de poderes.

Dentre os espaços citados, há dois importantes de Controle Social utilizados no processo de avaliação, execução e fiscalização das Políticas Sociais que ganham, a partir da redemocratização, uma importância cada vez maior. Atualmente, estes espaços são essenciais em todos os municípios brasileiros, exigem a participação popular e, portanto, são controles em que os cidadãos adquirem uma postura mais ativa na sociedade no sentido de assumirem papéis e compromissos.

Esses espaços são os Conselhos e as Conferências, que ganham importância na Assistência Social, nas três esferas de governo, pois

O novo modelo de Política de Assistência Social que se forma com o Suas entende as conferências e os conselhos como espaços privilegiados onde se efetiva a participação popular. As conferências são instâncias máximas de deliberação e têm a atribuição de avaliar a situação dessa política pública e propor diretrizes para o seu aperfeiçoamento. As competências dos conselhos perpassam por deliberar, regular e acompanhar/fiscalizar a execução da Política Pública da Assistência Social. São espaços de negociação, construção de alianças, acordos, diálogos e funcionam como um instrumento público para a interface com os usuários e seus direitos, tendo esse o direito de participar de forma efetiva da construção da Política de Assistência Social. (MARTINS, 2009, p. 5)

Os Conselhos de Assistência Social estão previstos na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS) e são chamados instâncias deliberativas da Política de Assistência Social de caráter descentralizado e participativo. A resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006), determina as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Essa resolução objetiva fortalecer e consolidar o Controle Social na Política Nacional de Assistência Social, para evitar irregularidades sobre seus funcionamentos.

O artigo 16 da LOAS garante os conselhos nas três esferas de governo, em todo o país, desta forma: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselhos Municipais de Assistência Social; além do Conselho de Assistência Social do Distrito Federal. A articulação e interlocução entre os Conselhos “deve se constituir em espaços de controle democrático e pautar os grandes temas que envolvem a Proteção Social de Assistência Social” (MARTINS, 2009, p. 7).

Os Conselhos de Assistência Social devem, então, possibilitar a participação da sociedade na luta por seus interesses e fortalecer seus vínculos, bem como os pressupostos da PNAS. (CAMPOS, 2009). Sendo assim, sua existência pressupõe uma nova relação entre Estado e Sociedade Civil, a partir dos princípios da democracia participativa. Ocupar estes espaços públicos, possibilita à população, o exercício do Controle Social (BRISOLA, 2008).

A existência dos Conselhos não é recente, uma vez que existiram em diversas sociedades da história antiga e contemporânea (GOHN, 2000). Entretanto, o que temos de diferente nos Conselhos Gestores, a partir da Constituição Federal de 1988, é que eles são espaços públicos de caráter legal – assegurados pela LOAS, PNAS e NOB/SUAS - nas Políticas Públicas; paritários - metade dos conselheiros são representantes da sociedade civil e metade são de representação governamental, o que os caracterizam como espaço de interesses contraditórios e antagônicos (RAICHELIS, 2006; MORONI E PINHEIRO, 2009). A sua composição paritária, entre representantes da sociedade civil e poder público, propicia o Controle Social do sistema. (MDS, 2006). Entretanto, os Conselhos enfrentam um desafio:

No campo governamental, uma das principais dificuldades relaciona-se às resistências para que as definições das Políticas Públicas sejam abertas à participação e ao controle social, retirando-as das mãos da burocracia estatal para permitir a penetração da sociedade civil. No da sociedade civil, o reconhecimento da heterogeneidade dos atores e das concepções, práticas e experiências acumuladas geradoras de múltiplos interesses e demandas, nem sempre convergentes, desafia o estabelecimento da agenda comum que deve orientar ações e decisões coletivas. No campo das relações entre representantes da sociedade civil e representantes governamentais que integram os conselhos, por fim, impõe-se o desafio de adotar estratégias políticas que ampliem o arco de alianças capazes de fortalecer um campo hegemônico progressista na defesa da Política de Assistência Social como terreno de direitos (RAICHELIS, 1998, p. 35).

Esta representação é capaz de abranger os diversos atores envolvidos na Política de Assistência Social: representantes dos trabalhadores da política, representantes de organizações de Assistência Social, representantes de entidades públicas, e representantes da população usuária. Por isso, este espaço é permeado por disputas de poderes, já que as representações defendem interesses opostos. Desta forma, como já afirmado anteriormente, o Controle Social, nos espaços dos Conselhos, exige posicionamento político.

Além disso, tais Conselhos são deliberativos com funções de definição de prioridades, fiscalização e avaliação das Políticas Sociais. Hoje, praticamente todas as Políticas Sociais possuem conselhos deliberativos. Tais Conselhos também existem nas três esferas de governo e necessitam de articulação entre eles para que haja efetivação nas deliberações (MORONI E PINHEIRO, 2009).

Ciconello (2008, p. 4) destaca que:

Os chamados Conselhos de Políticas Públicas foram criados com o objetivo de operacionalizar os ideais participativos presentes na Constituição Federal, permitindo a população brasileira um maior acesso aos espaços de formulação, implementação e controle social das políticas públicas. Em vez das decisões governamentais ficarem retidas aos membros do poder executivo e aos gestores públicos, elas passaram a ser compartilhadas com a sociedade civil.

Enfim, é importante destacar que os Conselhos, embora de caráter deliberativo, não substituem o poder público e as outras formas de participação, mas possibilitam o exercício do Controle Social, da democracia, da cidadania e da participação. (PAZ, 2009; MORONI E PINHEIRO, 2009).

Aos Conselhos de Assistência Social – nacional, estaduais e municipais – cabem um conjunto de atribuições que visam à efetivação do Controle Social na Política de Assistência Social. Estas atribuições ou competências dos Conselhos de Assistência Social são apresentados na resolução nº237/ 2006 destacado no art. 3º. (MDS, 2006)

Algumas delas são:

- Elaborar seu Regimento Interno e normas a fim de orientar seu funcionamento;

- Aprovar a Política Estadual, e Municipal, pautada na PNAS e no SUAS, e direcionada pelas deliberações das Conferências de Assistência Social;
- Convocar as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo e encaminhar as suas deliberações aos órgãos competentes, além de monitorar a sua realização;
- Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, os benefícios, serviços, programas e projetos de Assistência Social;
- Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da Assistência Social;
- Zelar pela implementação do SUAS;
- Aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de Assistência Social e aprovar critérios de partilha de recursos;
- Propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;
- Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de Assistência Social em seus municípios, bem como realizar seu cancelamento quando necessário;
- Divulgar e promover a defesa dos Direitos sócio-assistenciais.

Tais atribuições direcionam as ações dos Conselhos para o Controle Social, já que suas funções envolvem fiscalização, acompanhamento, aprovação, divulgação e outras ações na Política de Assistência Social. Elas ainda demandam conselheiros comprometidos e capacitados para desempenharem suas funções. E ainda devem conhecer a Política de Assistência Social e a realidade da população usuária.

Como vimos, é atribuição dos Conselhos convocar as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo. Elas são o segundo espaço de efetivação do Controle Social que destacamos neste trabalho e se constituem enquanto espaços apropriados para a deliberação e discussão de prioridade das Políticas Públicas.

Conferências são espaços institucionais de deliberação das diretrizes gerais de uma determinada Política Pública. São espaços mais amplos que os con-

selhos, envolvendo outros sujeitos políticos que não estejam necessariamente nos conselhos, por isso, têm também caráter de mobilização social. Nelas, o governo e a sociedade civil, de forma paritária, por meio de suas representações, deliberam de forma pública e transparente. [...] Permite a construção de espaços de negociação, a construção de consensos, compartilhamento de poder e a co-responsabilidade entre o Estado e a sociedade civil. São precedidas de conferências municipais/regionais e estaduais e são organizadas pelos respectivos conselhos. (MORONI E PINHEIRO, 2009, p. 34).

As Conferências são fundamentais no exercício do Controle Social, pois proporcionam amplo envolvimento da sociedade e ainda permitem que ela participe das decisões acerca da Política Social em questão. Além disso, tais deliberações tornam-se parâmetros de atuação dos Conselhos, que planejam suas ações também com base nos resultados das Conferências.

Elas ocorrem nas três esferas de governo – municipal, estadual e federal – em períodos de quatro anos. Têm como papel defender e afirmar direitos, bem como conferir a implantação e implementação das Políticas Sociais.

Para Alexandre Ciconello (2008, p.6),

Uma das principais potencialidades desse mecanismo é a possibilidade de seus participantes contribuírem para a criação de pautas políticas e de uma agenda de prioridades que irão influenciar a política pública determinada no próximo período de sua vigência. Essa agenda será posteriormente monitorada pelas organizações da sociedade civil em diversos espaços políticos, incluindo os conselhos.

Na Política de Assistência Social, as Conferências, a partir dos temas propostos, permitem que seus usuários e trabalhadores da política participem da eleição de prioridades e criação de estratégias de ação neste perspectiva.

As Conferências de Assistência Social, diferente dos Conselhos que são formados por representações, vão possibilitar maior participação ativa da sociedade, além de possuírem um maior espaço de debates, avaliações da Assistência Social e eleição de prioridades (CAMPOS, 2009). Elas são “instâncias deliberativas com atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único da Assistência Social” (MARTINS, 2009, p. 14).

Além disso, outro adjetivo das Conferências é que, a partir da participação da sociedade, é possível conhecer a realidade dos usuários e planejar a partir de suas necessidades.

Para demonstrar como as deliberações das Conferências têm impacto sobre a Política de Assistência Social, mostraremos algumas deliberações da VII Conferência Nacional de Assistência Social, fruto das discussões da sociedade, que teve como tema “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS)”.

A partir das deliberações, destacamos alguns assuntos relevantes apontados (BRASIL, 2009d):

- Promoção de capacitação continuada para conselheiros de Assistência Social, secretários executivos, gestores, trabalhadores, entidades de Assistência Social e usuários;
- Viabilização do envolvimento dos diversos atores no exercício da participação e do Controle Social;
- Ampliação da participação popular através da mobilização dos usuários para intervir nas decisões, avaliar e fiscalizar a Política de Assistência Social;
- Aprimoramento dos instrumentos de informação e divulgação dos serviços, programas, projetos, benefícios de Assistência Social e dos Direitos socioassistenciais, do orçamento para a área, do cronograma das reuniões e deliberações dos Conselhos;
- Promoção de campanha nacional de divulgação das formas de Controle Social, no âmbito do SUAS;
- Garantia de igualdade de condições nas eleições do CNAS para que os usuários e as pequenas entidades, possam representar seu segmento para além dos serviços específicos que prestam.
- Criação de estratégias na garantia da participação dos usuários no acompanhamento e defesa das deliberações das Conferências de Assistência Social;

- Sensibilização e capacitação dos trabalhadores, gestores e conselheiros para atuarem como facilitadores no processo de empoderamento dos usuários, pautando prestação de serviços na lógica de direitos;
- Ampliação dos recursos financeiros e orçamentários das ações da Política de Assistência Social, nas três esferas de governo.

Como vemos, estas e as demais deliberações tratam de discussões atuais da Assistência Social e preveem o enfrentamento de desafios para execução da Política e a realização do Controle Social.

Estas e as demais deliberações, já publicadas no site do MDS, deverão ser observadas não somente pelos Conselhos de Assistência Social, mas também pelo órgão gestor e todas as instituições de Assistência Social. A legalização das deliberações acontece a partir da Resolução nº 105, de 3 de dezembro de 2009, portanto, devem se tornar prioridade na Assistência Social.

Não há dúvidas de que as discussões da VII Conferência Nacional de Assistência Social são grandes avanços para a efetivação do Controle Social nesta política. Há uma proposta de efetivação do Controle Social na Política de Assistência Social por meio de uma gestão democrática e participativa com princípios de descentralização.

Os Conselhos e Conferências tornam-se propostas de espaços com vista a possibilitar este exercício da população numa correlação de forças com o poder público. Entretanto, é necessário destacar que muitas são as propostas e determinações, legalizadas na forma de leis, decretos, normas e da própria Política que sustenta o Sistema Único da Assistência Social, mas que, na realidade, encontram desafios para a sua materialização. Com base nesta afirmação, procuraremos apontar alguns desafios que permeiam o percurso de materialização do Controle Social na Política de Assistência Social.

2.2.2 Desafios no Exercício do Controle Social na Política de Assistência Social

O final do século XX representa o auge das discussões sobre a participação e o Controle Social. Além de discursos, estudos e pesquisas, temos também espaços ocupados pela população, que começa a assumir seu papel. Esta tem sido uma das grandes novidades na gestão das Políticas Sociais. Raquel Raichelis (1998) destaca que a participação social da população na gestão das Políticas Sociais é fundamental e tem aumentado, mas que ela sozinha não é suficiente para garantir o exercício do Controle Social e ampliação dos Direitos Sociais. É necessário mais que a criação de espaços de Controle Social para que ele seja efetivado; é preciso criar condições e fomentar este envolvimento da população.

Em meio a este processo tão completo e com múltiplas determinações, a efetivação do Controle Social na Assistência Social encontra desafios a serem enfrentados.

Como vimos, a cultura de participação no Brasil vem sendo construída sob fortes tendências de um “Estado protetor”, com voz forte, que governa e “cuida” de um povo fraco e “indefeso”. Mesmo com a ampliação de espaços de Controle Social, ainda há uma grande resistência em participar, decidir, e exigir direitos. São poucos os que se empenham neste processo e mesmo estes encontram dificuldade em expressar sua “voz”. Isto porque se veem em meio a um jogo político de interesses e manipulações de opiniões. Muitas vezes, as decisões de uma Conferência não se efetivam e o Conselho faz vista grossa nas ações públicas.

Ainda,

Além das dificuldades decorrentes da frágil representatividade da sociedade civil, o exercício do Controle Social enfrenta o ingente desafio de ser efetivado em um ordenamento institucional, marcado pela precariedade de instrumentos legais e culturalmente amparado por uma tradição avessa ao ideal de cidadania.(CAMPOS, 2009, p. 23).

Além disso, as Conferências e Conselhos, em alguns municípios, não são respeitados e utilizados de maneira democrática e legal, uma vez que são corrompidos e utilizados para defenderem interesses políticos de poucos e não a vontade da população. Ainda é necessário destacar que “a maior parte dos usuários da Assistência Social está politicamente invisível, identificada na condição de beneficiários e assistidos das diferentes ações desenvolvidas na moldura dessa política” (CAMPOS, 2009, p. 21). O aparato governamental encontra dificuldade em reconhecer estes espaços como legítimos e validar as suas decisões e ações no exercício do Controle Social (RAICHELIS, 2006). O que notamos, na verdade, é que esta dificuldade está relacionada à centralização do poder, ao aparato estatal e à dificuldade de partilhá-lo com a população. Vivemos numa democracia representativa e a população deve participar e controlar as ações estatais, contudo, muitos representantes se apropriam do poder político como poder pessoal e limitam a participação para que suas ações não sejam controladas.

Nos Conselhos, há também a falta de capacitação dos conselheiros que, muitas vezes, desconhecem suas funções, suas ações e sua representatividade nos Conselhos, ocupando seus cargos somente no papel, para legalizar sua existência, que é obrigatória. Mas há a ausência de reuniões, monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social e de contato com o órgão gestor.

Correia (2002) ainda aponta outros limites que os Conselhos enfrentam na efetivação do Controle Social, como a prevalência de interesses políticos na escolha dos conselheiros; a fraca mobilização das entidades representadas nos Conselhos, não defendendo as suas necessidades; cooptação de lideranças e conselheiros na troca de favores e na legitimação de gestores; a pouca visibilidade nas ações do Conselho e o não cumprimento das deliberações dos Conselhos.

Somada todas essas dificuldades, apresentadas, verifica-se que o exercício do Controle Social ainda é barrado no refluxo do protagonismo popular que se encontra ameaçado pelas tendências neoliberais de negociação, em vez de mobilização e luta, descaracterizando a concessão de direitos e saindo de uma perspectiva de luta para a de barganha. Além disso, os interesses da população não são mais reivindicados no campo coletivo e sim no individual no qual cada indivíduo

é responsável por exigir seus direitos e garantir seus interesses próprios, como se as necessidades de um não fossem às do restante da população. É o retorno da culpabilização dos indivíduos por suas condições de vida.

A questão do protagonismo popular está muito relacionada ao que Demo (1997) chama de subalternidade política. Para o autor, sem o Controle Social temos um povo subalterno que não conquista seu espaço; está fragilmente organizado; não consegue eleger representantes legítimos; permite a destruição de seus direitos; entende o Estado como patrão ou tutela; não consegue defender seus interesses; só reclama, mas não é capaz de se organizar para agir, sobretudo frente ao Estado e às oligarquias. Esta subalternidade política tem se instado culturalmente no Brasil. E este fator se agrava na Política de Assistência Social, pois além da presença do clientelismo, ainda presente na Assistência Social,

Vale ressaltar que os usuários da assistência são as camadas mais empobrecidas, estigmatizadas e discriminadas da sociedade e, historicamente, pouco organizadas e com baixo poder político de mobilização. Por isso, são mais vulneráveis às ações de tutela e, conseqüentemente, têm dificuldades de exercer pressão como sujeitos portadores de direitos legitimados (CORREIA, 2002, p. 132).

A Política de Assistência Social enfrenta as dificuldades apresentadas e ainda sofre com a subalternidade de seus usuários, que poucas vezes compreendem seus benefícios como direito e não como benesse. Este perfil dos usuários da Assistência Social é um entrave ao enfrentamento das demais dificuldades.

Contudo, a partir da contribuição de diversos autores, elencamos alguns desafios para a efetivação do Controle Social na Política de Assistência Social.

O primeiro desafio consiste em ampliar os espaços públicos numa estreita relação entre poder público X Sociedade Civil (CICONELLO, 2008 e MARTINS, 2009). Esta relação pode ser fortalecida pelos espaços de efetivação do Controle Social, ao possibilitarem a tomada de decisão em meio a conflito de interesses. Desta forma, a democracia é um princípio primordial neste embate.

O segundo desafio é a exigibilidade dos direitos como forma de efetivar o que está previsto na Constituição Federal (CICONELLO, 2008). Neste processo de efetivação do Controle Social, é muito importante que o Direito seja peça central. Desta forma, os conflitos e embates de interesses antagônicos representam a luta por um ideário de cidadania e democracia.

A transparência nas decisões dos Conselhos e Conferências também é um desafio posto. Para que estes espaços sejam efetivos, é fundamental que todos saibam e participem de todas as decisões e ações. A transparência permite analisar o funcionamento, competências, autonomia, deliberações dos Conselhos de Assistência para compreender se realmente estão cumprindo seu papel, e se estão onitorando e avaliando a gestão dos recursos do fundo da Assistência Social (MARTINS, 2009). O Controle Social só acontecerá, efetivamente, se ocorrer num contexto transparente e público.

De acordo com Paz (2009, p. 29),

O desafio está na construção de uma nova agenda para os conselhos de Assistência Social, com maior legitimidade social e radicalidade democrática. Os conselhos têm um importante papel a desempenhar no controle da gestão pública e na democratização das relações que se estabelecem entre o Estado e a sociedade em geral.

De fato, os Conselhos são uma possibilidade para a defesa do Controle Social e estes espaços já legitimados devem ser vistos com seriedade.

Soma-se a esta questão a necessidade de capacitação dos conselheiros, já que para que os desafios citados sejam observados, são necessários conselheiros capacitados e comprometidos com a consciência de sua representatividade e seu papel.

A articulação entre os níveis de governo se apresenta como outro desafio, uma vez que o Controle Social não se efetiva somente em nível local. É necessário que os três níveis – municipal, estadual e federal – estejam empenhados na busca pelo exercício do Controle Social e criem condições para isso. A articulação também deve ocorrer entre os Conselhos de Assistência Social (CNAS, CEAS e CMAS), para o fortalecimento do Controle Social no SUAS. (MARTINS, 2009).

Por fim, o grande desafio que se apresenta é a necessidade de ampliar o debate sobre o Controle Social (MARTINS, 2009), e, assim, pensar em estratégias e soluções sobre as dificuldades existentes, e criar maiores espaços para o seu exercício.

Enfim, para o enfrentamento a estes desafios é necessário compreender que

a gravidade dos problemas sociais brasileiros exige que o Estado assuma a primazia da responsabilidade em cada esfera de governo na condução da política. Por outro lado, a sociedade civil participa como parceira, de forma complementar na oferta de serviços, programas, projetos e benefícios de Assistência Social. Possui, ainda o papel de exercer o controle social sobre a mesma. (BRASIL, 2004a, p. 31).

Devem ser criados novos mecanismos de participação popular e Controle Social, ampliando os já existentes – para envolver os usuários da Política de Assistência Social neste contexto – de forma que eles possam exercer o controle sobre as ações públicas. Neste sentido, é necessário o empoderamento das classes subalternas e seu debate nas correlações de forças da sociedade, de forma especial com o Estado.

Enfim, consideramos que a relação do Estado e sociedade civil na construção da esfera pública é fundamental para o exercício do Controle Social, que tem sido uma das novidades da gestão da Assistência Social no enfrentamento às marcas do assistencialismo, que, por muito tempo, permearam esta Política.

Finalizando, Nogueira (2004, p. 142-143) sintetiza toda a discussão abordada:

A abertura de espaços de participação pode efetivamente, facilitar a obtenção de respostas para as demandas comunitárias, ampliar a comunicação entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisões e, na medida, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa.

Através do Controle Social, a população tem a possibilidade de participar, fiscalizar e exigir que seus direitos sejam garantidos e suas necessidades

sejam atendidas. Ele possibilita a existência de Políticas Sociais mais democráticas, participativas e, portanto, mais transparentes e públicas.

Como pudemos acompanhar no decorrer dos nossos estudos a Assistência Social é reconhecida como Política Pública a partir da Constituição Federal de 1988 e configura uma nova Gestão proposta pela LOAS em 1993 e afirmada pela NOB/SUAS. Esta gestão amplia as competências de profissionais como os Assistentes Sociais e suas responsabilidades na consolidação da Política de Assistência Social.

Contudo, além da formulação, da implementação, da avaliação e da execução na Gestão da Política de Assistência Social, o profissional de Serviço Social tem seu trabalho ampliado a partir da perspectiva do Controle Social.

O Assistente Social é um profissional essencial para contribuir com a efetivação do Controle Social na Política de Assistência Social, seja fazendo parte do órgão gestor, seja fazendo parte das unidades que executam os serviços sócio-assistenciais, ou também participando dos espaços de efetivação do Controle Social, como os Conselhos de Políticas Públicas.

Ora, é no planejamento e na execução de *determinadas* estratégias e ações que o assistente social vai se formando e se transformando num *recurso vivo*, cada vez mais *qualificado*. Vai formando e consolidando a sistematização, a análise, a crítica e a avaliação das ações; vai fortalecendo suas referências, seus valores, seus compromissos, seus objetivos... Ao mesmo tempo, vai assegurando o acesso e a ampliação dos direitos e do controle social (VASCONCELOS, 2008, p. 257).

Para Iamamoto (2008a) na Política de Assistência Social o profissional não trabalha somente na universalização dos atendimentos para fazer frente às necessidades imediatas dos usuários. O Assistente Social também pode trabalhar nos espaços de Controle Social voltados à participação popular na luta pela democratização da Assistência Social.

A função do Assistente Social nestes espaços:

[...] vincula-se à capacitação, mobilização e participação populares mediante, fundamentalmente, processos de reflexão, identificação de necessidades, formulação de demandas e controle das ações do Estado de

forma qualificada, organizada e crítica (ABREU, 2002, p. 216 apud IAMAMOTO, 2008a, p. 329).

Seja através da viabilização de serviços sociais ou do Controle Social, o Assistente Social atua na Política de Assistência Social a partir de um trabalho de sócio-educação. Na perspectiva do Controle Social o profissional vincula suas ações à participação popular e controle das ações do Estado, buscando criar bases hegemônicas das classes subalternas (IAMAMOTO, 2008b).

Os Conselhos tornam-se espaços privilegiados para o trabalho do assistente social na efetivação do Controle Social a partir da implantação e orientação de conselheiros e também assumindo a função de conselheiro.

Situa-se nesse campo uma das fontes de diversificação de demandas para o trabalho dos assistentes sociais. Ela *expressa-se na implantação dos conselhos de políticas públicas e na capacitação de conselheiros; na elaboração de planos de assistência social; na organização e mobilização popular [...]* (IAMAMOTO, 2005, p. 125). Grifo da autora.

Nas palavras de Vasconcelos (2008, p. 244):

Como pressupostos ideopolíticos [do Serviço Social], destacamos o comprometimento com a garantia dos direitos civis, sociais e políticos dos segmentos populares, com a preocupação de análise dos serviços tendo em vista os direitos sociais, [...], com vista a contribuir para qualidade do espaço público, para o controle social e, em última instância, para a construção de uma nova ordem social.

O profissional de Serviço Social contribui para o exercício do Controle Social a partir de sua assessoria aos conselhos e movimentos populares ou através de seu envolvimento político nestes espaços. De uma forma, ou de outra o Assistente Social tem como pressupostos a defesa dos Direitos e o protagonismo da população na busca por uma sociedade mais justa e democrática.

Para a Política de Assistência Social, a ampliação dos espaços e canais que possibilitam o Controle Social tem sido uma alternativa de gestão democrática e participativa. Uma gestão que reforça a importância da primazia do Estado na concessão de Políticas Sociais e na gerência das necessidades da

população, mas que garante espaços para que a própria população demonstre quais são estas necessidades, prioridades e para que ainda acompanhe a realização das ações destinadas à melhoria da sua qualidade de vida.

Em tempos atuais, diante das tendências que se apresentam, é necessário apropriar-se dos espaços públicos na busca da efetivação da participação popular e da democracia, exigindo-se que as ações estatais tenham maior transparência, ou seja, a publicização dos recursos institucionais e investimento dos mesmos (CAVALLI, PASTOR, 2009).

Para que isto se torne possível, faz-se essencial o empoderamento da população frente à correlação de forças entre as classes sociais, para que as demandas e princípios democráticos dessa população sejam incorporados à agenda pública.

O Controle Social é fundamental na efetivação dos Direitos Sociais e fortalecimento da Política de Assistência Social. No entanto, este caminho ainda tem muito a ser percorrido no enfrentamento ao ranço que marca a trajetória desta Política Social. É no cotidiano de luta e embates que se encontram as possibilidades de ampliação dos Direitos e conquistas de objetivos.

Quando nos referimos à participação e Controle Social dentro do modo de produção capitalista, apresentamos um processo que ainda não é pleno, pois nas palavras de Bordenave (1994, p. 25) “uma sociedade participativa seria, então, aquela em que todos os cidadãos têm parte na produção, gerência e usufruto dos bens da sociedade de maneira equitativa. Toda a estrutura social e todas as instituições estariam organizadas para tornar isto possível”.

Assim, a partir dos apontamentos realizados neste capítulo, sobre o Controle Social na Política de Assistência Social e os espaços de efetivação deste, a seguir, refletiremos este processo nos municípios da AMUNPAR, a partir da visão dos Assistentes Sociais que atuam nos Conselhos Municipais de Assistência Social.

3 O CONTROLE SOCIAL NOS MUNICÍPIOS DA AMUNPAR: UMA ANÁLISE A PARTIR DOS ASSISTENTES SOCIAIS CONSELHEIROS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Nos capítulos anteriores, pautamos a discussão sobre a Política de Assistência Social, situando seu recente marco legal enquanto Política Pública e discutindo a sua gestão, com destaque para o Controle Social.

Neste capítulo, apresentaremos a Assistência Social na região da AMUNPAR, considerando a sua estruturação e peculiaridades em municípios majoritariamente de pequeno porte. A partir da Política Nacional de Assistência Social, analisaremos suas configurações e sua materialização nos municípios, com enfoque para o Controle Social, onde ele realmente acontece e se depara com a realidade da população.

Para a elaboração deste capítulo, contamos com a utilização de pesquisa documental através das resoluções dos Conselhos de Assistência Social e Lei de formação dos Conselhos municipais.

Outras informações foram obtidas através de dados disponíveis para consulta pública em sites de órgãos oficiais, como Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social – IPARDES; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE; Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS; Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social – SETP, dentre outros.

As demais informações sobre o Controle Social foram coletadas através da pesquisa de campo nos municípios da AMUNPAR.

O trabalho de campo permite a aproximação do pesquisador da realidade sobre a qual formulou uma 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 (MINAYO, 2008c,p. 61).

Nossa pesquisa se pauta no estudo de caso - da região da AMUNPAR – o que permite fazer observações sobre os fenômenos, mapear,

descrever e analisar o contexto, as relações que se dão e também as percepções (MINAYO, 2008a), como forma de analisar a efetivação do Controle Social, a partir da visão dos Assistentes Sociais que atuam nos CMAS.

A técnica escolhida para a coleta de dados dos Assistentes Sociais conselheiros foi a entrevista semi-estruturada, uma vez que permite aos entrevistados maior liberdade e espontaneidade para expressar seus pontos de vista e opiniões.

Essas entrevistas foram realizadas no segundo semestre de 2010, nos locais de trabalho dos Assistentes Sociais, e conduzidas mediante roteiro previamente elaborado.

Após a coleta de dados, houve a fase da sistematização e análise dos dados. Para a realização dessa fase, utilizaremos a análise de conteúdo. Bardin (1979, apud GOMES, 2008) destaca a análise de conteúdo como uma técnica de pesquisa que visa observar o conteúdo presente nas comunicações, através de procedimentos sistemáticos e objetivos, a fim de obter indicadores para a inferência de conhecimentos das mensagens. A forma de análise de conteúdo utilizada é a temática, uma vez que “a noção de tema está ligada a uma afirmação a respeito de um determinado assunto” (MINAYO, 2008a, p.315), neste estudo, relacionado ao Controle Social.

Para apresentar a estruturação deste capítulo, faz-se necessário destacar que a divisão dos subitens foi estabelecida a partir das categorias de análises, extraídas dos objetivos específicos.

Temos como primeiro objetivo específico: “caracterizar os Conselhos municipais de Assistência Social da região da AMUNPAR”. Duas categorias são extraídas deste objetivo. A primeira categoria: “caracterização dos Conselhos e dos sujeitos entrevistados” originou o subitem 3.1 “breve caracterização da região da AMUNPAR, dos municípios em relação à Política de Assistência Social, dos CMAS e dos sujeitos da pesquisa”. A segunda categoria: “ações desenvolvidas na perspectiva do Controle Social na Política de Assistência Social” possibilitou a formação do subitem 3.2: “os Conselhos de Assistência Social na efetivação do Controle Social”.

O segundo objetivo específico: “Refletir sobre a percepção dos Assistentes Sociais sobre o exercício do Controle Social na Política de Assistência Social” permitiu extrair a categoria: “Percepção dos Assistentes Sociais sobre o exercício do Controle Social na Política de Assistência Social”. A partir desta categoria, foi possível estruturar o item 3.3: “visão dos Assistentes Sociais conselheiros sobre o Controle Social na Política de Assistência Social, que aborda a discussão dos subitens terciários: “visão sobre o Controle Social (3.2.1); os conselheiros da Política de Assistência Social na efetivação do Controle Social (3.2.2) e; participação da população (3.3.3)”.

O último objetivo específico, “identificar se a atuação do Assistente Social contribui para a efetivação do Controle Social”, possibilitou a criação da categoria: “atuação do Serviço Social no exercício do Controle Social” que originou o item: 3.4 “Serviço Social e Controle Social”.

Houve o esforço para organizar as informações coletadas nas entrevistas a partir das categorias destacadas, e sabemos que vários destes subitens são convergentes e aparecem em outros momentos da análise.

3.1 BREVE CARACTERIZAÇÃO DA REGIÃO DA AMUNPAR, DOS MUNICÍPIOS EM RELAÇÃO À POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, DOS CMAS E DOS SUJEITOS DA PESQUISA

A Gestão da Política de Assistência Social no Paraná é responsabilidade da Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Proteção Social – SETEP. Como vemos, a Assistência Social pertence à mesma Secretaria do trabalho, emprego, renda e também da Segurança alimentar e nutricional.

O objetivo da SETEP, traduzido por Colin e Silveira (2006, p. 2), dos municípios paranaenses é

instituir uma nova forma de gestão da Política de Assistência Social, no Estado do Paraná, cumprindo a responsabilidade da esfera estadual na condução dessa política, em conformidade com a legislação vigente, respeitando os canais de interlocução com a sociedade civil e as peculiaridades locais e regionais.

O estado do Paraná contém 339 municípios organizados em dezoito associações Microrregionais de municípios¹⁶ (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ, 2010). A Associação dos Municípios do Paraná (2010) foi criada em 1964 e declarada utilidade pública pela lei Estadual número 5.455 de 24.12.1966; é uma entidade que representa e defende os interesses dos municípios do Paraná e ainda oferece serviços de consultoria e assessoria jurídica aos mesmos.

Dentre as associações existentes, a Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná – AMUNPAR – será polo desta pesquisa. Ela tem como missão “lutar pelo fortalecimento da autonomia municipal e do movimento municipalista, contribuindo com soluções políticas e técnicas para excelência na gestão e qualidade de vida da população” (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE DO PARANÁ, 2010).

A AMUNPAR foi fundada em 1971, possui sede em Paranavaí e congrega 29 municípios do noroeste do Paraná (ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE DO PARANÁ, 2010). São eles: Alto Paraná, Amaporã, Cruzeiro do Sul, Diamante do Norte, Guairaçá, Inajá, Itauna do Sul, Jardim Olinda, Loanda, Marilena, Mirador, Nova Aliança do Ivaí, Nova Londrina, Paranacity, Paraíso do Norte, Paranapoema, Paranavaí, Planaltina do Pr, Porto Rico, Querência do Norte, Santa Cruz do Monte Castelo, Santa Izabel do Ivaí, Santa Mônica, Santo Antonio do Caiuá, São Carlos do Ivaí, São João do Caiuá, São Pedro do Paraná, Tamboara e Terra Rica.

A Região da AMUNPAR é rica na produção de laranja. De acordo com Stenzel (2010), o cultivo das laranjeiras no estado do Paraná está concentrado, em grande parte, na região noroeste e tem como principais variedades a laranja “Pêra”, a “Folha Murcha” e a “Valência”. Devido à intensa produção na região, também podemos notar a presença de diversas indústrias de sucos de laranja.

¹⁶ PARANÁ LITORAL - Associação dos Municípios do Litoral; AMOSSEC - Associação dos Municípios da Região Metropolitana de Curitiba; AMSULEP - Associação dos Municípios da Região Sudeste do Paraná; AMCG - Associação dos Municípios da Região dos Campos Gerais; AMUNORPI - Associação dos Municípios do Norte Pioneiro; AMUNOP - Associação dos Municípios do Norte do Paraná; AMEPAR - Associação dos Municípios do Médio Paranapanema; AMUVI - Associação dos Municípios do Vale do Ivaí; AMUSEP - Associação dos Municípios do Setentrão Paranaense; AMUNPAR - Associação dos Municípios do Noroeste do Paraná; AMERIOS - Associação dos Municípios da Região de Entre-Rios; COMCAM - Comunidade dos Municípios da Região de Campo Mourão; AMOP - Associação dos Municípios do Oeste; AMSULPAR Associação dos Municípios do Sul do Paraná; AMSOP - Associação dos Municípios do Sudoeste do Paraná; AMCESPAR - Associação dos Municípios Centro Sul do Paraná; AMOCENTRO - Associação dos Municípios do Centro do Paraná; CANTUQUIRIGUAÇU - Associação dos Municípios do Cantuquiriguaçu.

Assim como em todo o estado do Paraná, a produção de mandioca é predominante na região noroeste. Além da concentração da cultura, ainda há a sua utilização através da farinha e fécula, para consumo humano e animal.

A pecuária também é bastante desenvolvida na região com a criação de gado e aves.

Quanto ao número de população, área territorial e Índice de Desenvolvimento Humano da AMUNPAR, observemos a tabela abaixo:

Tabela 2 – Dados Gerais dos Municípios da AMUNPAR

MUNICÍPIO	POP. (*)	Área em Km ²	IDH
ALTO PARANÁ	13.379	407,72	0,74
AMAPORÁ	5.378	384,73	0,71
CRUZEIRO DO SUL	4.595	258,78	0,76
DIAMANTE DO NORTE	5.713	242,89	0,74
GUAIRAÇA	5.875	493,94	0,71
INAJÁ	2.882	194,71	0,72
ITAÚNA DO SUL	3.701	128,87	0,71
JARDIM OLINDA	1.498	128,52	0,72
LOANDA	20.067	722,50	0,77
MARILENA	6.715	232,37	0,74
MIRADOR	2.385	221,51	0,72
NOVA ALIANÇA	1.426	131,27	0,74
NOVA LONDRINA	12.933	269,39	0,76
PARAÍSO DO NORTE	11.743	204,57	0,76
PARANACITY	9.876		
PARANAPOEMA	2.781	175,87	0,71
PARANAVAI	82.133	1.202,47	0,79
PLANALTINA DO PARANÁ	3.879	356,19	0,74
PORTO RICO	2.526	217,68	0,75
QUERÊNCIA DO NORTE	12.235	914,76	0,71
SÃO JOÃO DO CAIUÁ	6.151	304,41	0,71
SÃO CARLOS DO IVAÍ	5.987	225,08	0,74
SÃO PEDRO DO PARANÁ	2.580	250,65	0,76
SANTA CRUZ DE MONTE CASTELO	8.074	442,01	0,71
SANTA ISABEL DO IVAÍ	8.678	349,50	0,76
SANTA MÔNICA	3.603	259,96	0,70
SANTO ANTONIO DO CAIUÁ	2.748	219,07	0,75
TAMBOARA	4.757	193,35	0,78
TERRA RICA	14.955	700,59	0,75

Elaborado pela autora com base na fonte: MDS, 2009a.

(*) Estimativa do IBGE para o ano de 2008.

As cidades da região da AMUNPAR são, com algumas exceções, municípios com poucos habitantes e de áreas territoriais pequenas. Por isso recorrem à cidade Polo, Paranaíba, para terem acesso ao comércio, lazer, cultura, etc. Em relação à saúde, a região não dispõe de muitos serviços, nem mesmo no município de Paranaíba, recorrendo ao município de Maringá.

Quanto à população, podemos ver que a cidade de Paranaíba é a maior cidade da Associação, com uma população estimada de 82.133. Na sequência, temos Loanda, com 20.067. A menor cidade da região é Nova Aliança do Ivaí, com 1.426 habitantes. Através dessas constatações, notamos que há uma disparidade populacional nestes municípios, oscilando entre os que possuem uma população relativamente grande e os que possuem poucos habitantes, que são a grande maioria.

Em relação à área territorial, percebemos que Paranaíba também possui a maior, com 1.202,47 km², seguido do município de Querência do Norte com 914,76 km². O menor município em área territorial é Jardim Olinda, com 128,52 km².

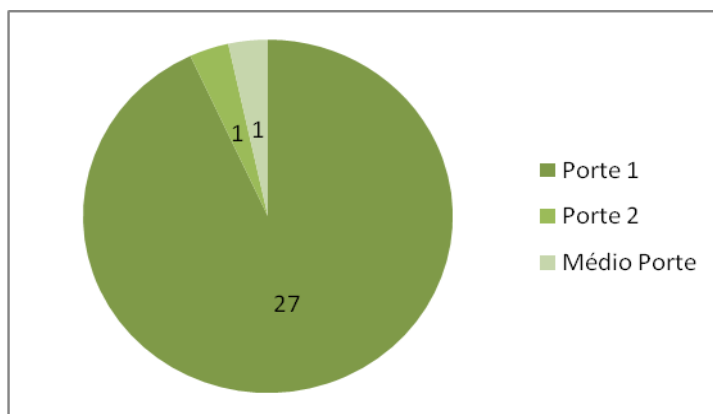
Quanto ao Índice de Desenvolvimento humano – IDH, Paranaíba possui o maior índice, com 0,79. O menor índice se encontra no município de Santa Mônica, que se caracteriza por um município pequeno, com pouco mais de 2 mil habitantes.

Destarte, notamos que a região da AMUNPAR possui agricultura e pecuária semelhantes entre os municípios, mas com diferentes áreas territoriais e condições de saúde, lazer, e desenvolvimento humano, social e econômico. Portanto, é uma região mista e diversa. Paranaíba, cidade polo, possui maiores opções de saúde, lazer e emprego em relação aos demais municípios que ainda recorrem a esta.

No que consiste à Política de Assistência Social, os municípios são classificados de acordo com o porte: Pequeno Porte 1 (municípios até 20.000 habitantes); Pequeno Porte 2 (municípios entre 20.001 e 50.000 habitantes); Médio Porte (municípios entre 50.001 e 100.000); Grande Porte (municípios entre 100.001 e 900.00); e Metrôpoles (acima de 900.00) (PNAS, 2004). De acordo com informações do MDS (2009a), vinte e sete municípios da região da AMUNPAR

possuem Pequeno Porte 1, um município possui Pequeno Porte 2 e um é de Médio Porte.

Gráfico 1 – Porte dos Municípios da AMUNPAR

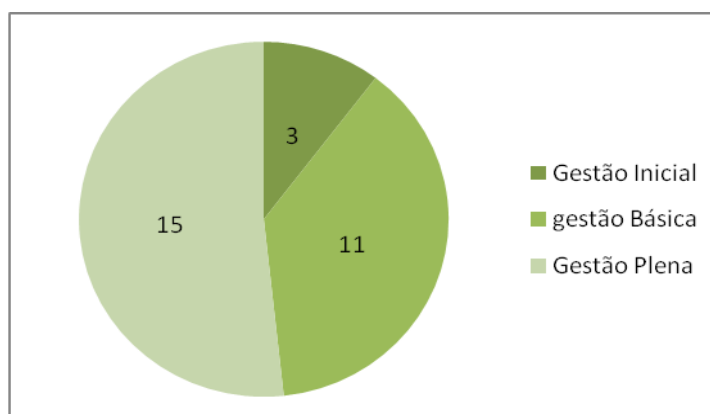


Elaborado pela autora com base nos dados do MDS (2009a)

Além da classificação por porte, os municípios podem ser classificados também de acordo com os níveis de gestão: Inicial, Básica e Plena¹⁷, conforme estudado no capítulo primeiro.

Na região da AMUNPAR, três municípios se encontram na gestão Inicial; onze, na Básica e, quinze, na Plena.

Gráfico 2 – Gestão dos Municípios da AMUNPAR



Elaborado pela autora, com base nos dados do MDS (2009a)

¹⁷ Gestão Inicial: Marilena, Mirador e Planaltina do Paraná; Gestão Básica: Amaporã, Diamante do Norte, Guairaçá, Itaúna do Sul, Nova Aliança, Paraíso do Norte, Querência do Norte, São Carlos do Ivaí, São Pedro do Paraná, Santo Antônio do Caiuá, Tamboara; Gestão Plena: Alto Paraná, Cruzeiro do Sul, Inajá, Jardim Olinda, Loanda, Nova Londrina, paranacity, Paranapoema, Paranavaí, Porto Rico, São João do Caiuá, Santa Cruz do Monte Castelo, Santa Isabel do Ivaí, Santa Mônica, Terra Rica (MDS, 2009a).

De acordo com os dados apresentados, notamos que se trata de uma região em que a maioria dos municípios se encontra no nível de Gestão Plena e, grande parte, na Gestão Básica, por isso tem responsabilidades e compromissos com a Política de Assistência Social.

Ainda sobre a Política de Assistência Social, temos a tabela a seguir, que contempla algumas informações já apresentadas e demonstra o número de CRAS e percentual de pobreza nos municípios da AMUNPAR:

Tabela 3 É Dados Sobre a Assistência Social dos Municípios da AMUNPAR

MUNICÍPIO	PORTE	NÍVEL DE GESTÃO	Nº de CRAS	PERCENTUAL DE POBREZA
Alto Paraná	Pequeno – 1	Plena	1	19,20
Amaporã	Pequeno – 1	Básica	1	18,22
Cruzeiro Do Sul	Pequeno – 1	Plena	1	18,21
Diamante Do Norte	Pequeno – 1	Básica	1	20,60
Guairaçá	Pequeno – 1	Básica	1	24,34
Inajá	Pequeno – 1	Plena	1	22,24
Itaúna do Sul	Pequeno – 1	Básica	1	30,08
Jardim Olinda	Pequeno – 1	Plena	1	28,13
Loanda	Pequeno – 2	Plena	1	15,66
Marilena	Pequeno – 1	Inicial	0	20,20
Mirador	Pequeno – 1	Inicial	1	22,75
Nova Aliança	Pequeno – 1	Básica	1	17,19
Nova Londrina	Pequeno – 1	Plena	1	18,26
Paraíso do Norte	Pequeno – 1	Básica	1	12,24
Paranacity	Pequeno – 1	Plena	1	14,82
Paranapoema	Pequeno – 1	Plena	1	21,84
Paranavaí	Médio Porte	Plena	3	13,69
Planaltina do Paraná	Pequeno – 1	Inicial	1	20,98
Porto Rico	Pequeno – 1	Plena	1	22,01
Querência do Norte	Pequeno – 1	Básica	1	25,09
São João do Caiuá	Pequeno – 1	Plena	1	23,52
São Carlos do Ivaí	Pequeno – 1	Básica	1	13,20
São Pedro do Paraná	Pequeno – 1	Básica	1	19,07
Santa Cruz de Monte Castelo	Pequeno – 1	Plena	1	26,47
Santa Isabel do Ivaí	Pequeno – 1	Plena	1	24,16
Santa Mônica	Pequeno – 1	Plena	1	24,90
Santo Antonio do Caiuá	Pequeno – 1	Básica	1	26,85
Tamboara	Pequeno – 1	Básica	1	21,34
Terra Rica	Pequeno – 1	Plena	1	18,24

Elaborado pela autora, com base na fonte: MDS (2009^a).

De acordo com a tabela apresentada, dentre os 29 municípios apresentados, o município de Marilena ainda não possui Centro de Referência da Assistência Social – CRAS para atender as famílias referenciadas na Proteção Social Básica do município. Esta é uma questão que precisa ser repensada, uma

vez que o CRAS tornou-se referência para a Política de Assistência Social, e sua porta de entrada. Paranaíba possui 3 CRAS, o que é considerável em relação à população existente. Os demais municípios possuem somente um CRAS. Mas a PNAS aponta que o CRAS deve referenciar até 5.000 por ano, portanto tais municípios se enquadram nesta exigência.

Vale lembrar que o CRAS, segundo Colin e Silveira (2006, p. 31),

É uma unidade descentralizada da Política de Assistência Social destinada ao atendimento da população excluída do acesso aos bens e serviços que vive em áreas com maior concentração de pobreza. São realizadas atividades de caráter de proteção social básica com o objetivo de inclusão e promoção social, bem como de fortalecimento dos vínculos sociais e participação popular.

Quanto à porcentagem de pessoas pobres, notamos que a região da AMUNPAR possui média em torno de 20% de pessoas pobres. Este é um número alto se comparado à capital do Paraná, Curitiba, com 5,65% e até mesmo ao estado do Paraná, com 13,33% (MDS, 2009a). O município de menor porcentagem de pobreza é Paraíso do Norte, com 12,24%, e população com mais de 11mil habitantes. O município de maior porcentagem é Itaúna do Sul, com 30,08%. Itaúna do Sul é um município pequeno, com pouco mais de 3 mil habitantes. Paranaíba, polo regional da AMUNPAR, possui uma porcentagem de 13,69%, a segunda menor porcentagem da associação.

Para a obtenção de dados sobre os CMAS, recorreremos à pesquisa documental através de dados solicitados por meio de ofícios, também através de contato telefônico e email. Contudo, é importante destacar que encontramos dificuldade em estabelecer esses contatos por não conseguirmos encontrar representantes dos Conselhos nos telefones disponíveis e também por não obtermos retorno dos emails enviados aos respectivos municípios, dentro do prazo estipulado. Por isso o contato ocorreu através do Escritório Regional da SETP-Paranaíba.

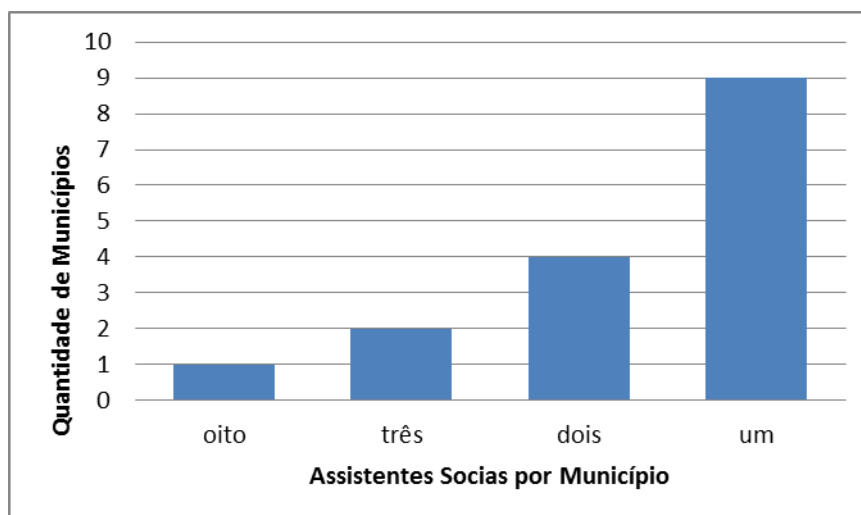
Esse levantamento inicial permitiu determinar a amostra da pesquisa. Estabeleceu-se, enquanto critério de seleção da amostra, que fossem

contemplados todos os municípios que possuíssem Assistentes Sociais como membros do Conselho de Assistência Social do município.

Desta forma, dentre os vinte e nove municípios do universo da pesquisa, dezesseis municípios são, inicialmente, contemplados: Alto Paraná, Cruzeiro do Sul, Diamante do Norte, Guairaçá, Itaúna do Sul, Loanda, Marilena, Nova Aliança, Paranacity, Paranavaí, Querência do Norte, São João do Caiuá, São Carlos do Ivaí, Santa Cruz do Monte Castelo, Santa Isabel do Ivaí, Terra Rica. Os demais municípios não possuem Assistente Social no Conselho de Assistência Social, e Santa Mônica não informou esses dados.

De acordo com o Gráfico 3, podemos notar que, dos dezesseis municípios selecionados para a pesquisa, um possui oito Assistentes Sociais no Conselho; dois municípios possuem três Assistentes Sociais no Conselho e quatro possuem duas Assistentes Sociais. Os outros nove municípios possuem apenas um Assistente Social no Conselho.

Gráfico 3 É Quantidade de Assistentes Sociais por Municípios



Elaborado pela autora, com base nas informações concedidas pelo escritório regional da SETP – Paranavaí, através de contato telefônico e email.

O próximo critério para escolha da amostra é que fossem selecionados os municípios que tivessem Assistentes Sociais representando tanto a sociedade civil como o setor governamental.

Tabela 4 – Informações Gerais sobre a Participação de Assistentes Sociais nos Conselhos Municipais de Assistência Social

Município	Assistente social no CMAS	Cargo	Representação
Alto Paraná	3	Conselheira (2) Vice-presidente (1)	Governamental (2) Não-governamental (1)
Amaporã	0	---	---
Cruzeiro do Sul	1	Conselheiro	Não informado
Diamante do Norte	1	Não informado	Não informado
Guairaçá	2	Vice-presidente Presidente	Governamental
Inajá	0	---	---
Itaúna do Sul	1	Presidente	Governamental
Jardim Olinda	0	---	---
Loanda	1	Suplente	Sociedade Civil
Marilena	1	Conselheira	Governamental
Mirador	0	---	---
Nova Aliança	1	Conselheiro	Governamental
Nova Londrina	0	---	---
Paraíso do norte	0	---	---
Paranacity	1	Secretária	Governamental
Paranapoema	0	Conselheiro	Governamental
Paranavaí	8	Vice-presidente (1) Secretária (1) Conselheiro (6)	Sociedade civil (3) Poder público (5)
Planaltina do Paraná	0	---	---
Porto Rico	0	---	---
Querência do Norte	2	Conselheiros	Sociedade civil poder público
São João do Caiuá	3	Conselheiros (2) Vice-presidente (1)	Poder público (1) Sociedade civil (2)
São Carlos do Ivaí	1	Não informado	Não informado
São Pedro do Paraná	0	---	---
Santa Cruz de Monte Castelo	2	Secretária Conselheiro	Governamental
Santa isabel do Ivaí	1	Suplente	Governamental
Santa Mônica	Não informado		
Santo Antonio do Caiuá	0	---	---
Tamboara	0	---	---
Terra rica	2	Suplente	Governamental

Elaborado pela autora, com base nas informações concedidas pelos municípios, através de contato telefônico e email nos meses de abril, maio e junho de 2010.

Somente os municípios de Alto Paraná, Paranavaí, Querência do Norte e São João do Caiuá possuem ambas as representatividades e serão, portanto, a amostra desta pesquisa. Cada município terá dois Assistentes Sociais entrevistados.

Para manter o sigilo ético necessário à pesquisa, nomearemos os municípios selecionados por A, B, C e D, em ordem aleatória.

Quanto ao número de conselheiros no CMAS, o município A possui dezesseis conselheiros, o município B possui vinte conselheiros, o município C, dezoito, e o município D possui doze conselheiros.

As reuniões acontecem mensalmente e, quando necessário, há a realização de reuniões extraordinárias. A organização segue a pauta estabelecida, geralmente discutindo orçamento, monitoramento e demais questões relacionadas à Assistência Social, tais como serviços, receitas e plano municipal de Assistência Social. Após o conhecimento da pauta, há discussões das deliberações a serem desenvolvidas, através de votações. Além disso, as comissões também discutem as suas ações do mês, de acordo com suas funções.

Foram feitas entrevistas com as Assistentes Sociais dos municípios selecionados. São oito entrevistadas, quatro representantes governamentais e quatro representantes não-governamentais, sendo duas de cada município.

Por questões éticas, com o intuito de manter o sigilo das entrevistas elas serão identificadas por Assistentes Sociais por 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7 e 8 em ordem aleatória.

Das oito Assistentes Sociais, quatro são representantes governamentais, e quatro não-governamentais. Dentre as representantes governamentais, duas trabalham como técnicas do CRAS, e duas no órgão gestor do município. Entre as representantes não-governamentais, três trabalham na APAE e uma trabalha numa associação filantrópica de promoção da paz.

Na entrevista, levantamos o perfil profissional das entrevistadas. Das oito Assistentes Sociais, três possuem de um a três anos de formada, isto significa que apesar do pouco tempo de formação, já se envolveram no Conselho de Assistência Social. Três entrevistadas possuem formação entre quatro e seis anos, tempo razoável de formação. Uma entrevistada é formada entre sete e dez anos, e uma é formada há mais de dez anos.

Quanto à especialização para aprimoramento intelectual complementar à formação acadêmica, percebemos que das oito entrevistadas, quatro não fizeram especialização. Duas Assistentes Sociais fizeram especialização sobre Família e Assistência Social. Outras duas fizeram duas especializações cada, relacionadas à Assistência Social, à Família e à Infância e Juventude.

Poucas entrevistadas se especializaram após a formação acadêmica, apenas quatro fizeram pós-graduação, evidenciando um número baixo. Contudo, este fator pode estar relacionado ao pouco tempo de formada das entrevistadas.

Quanto à capacitação na área da Assistência Social, somente uma nunca fez capacitações devido à maternidade recente e as demais já fizeram diversas capacitações, sejam elas promovidas pelo MDS – capacitação para conselheiros executada pelo Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Sócio-Econômicos (INBRAPE), pela SETEP, pelas secretarias de Assistência Social dos municípios, ou por empresas privadas. É possível notar que as conselheiras estão recebendo capacitações para a sua formação profissional, bem como para seu papel de conselheiras.

Todas as entrevistadas trabalham na Política de Assistência Social. Para seis Assistentes Sociais este é o primeiro trabalho na Assistência Social, já que nunca atuaram nesta Política em outros municípios. Uma entrevistada trabalhou somente por um mês e meio no CREAS e outra tem vasta experiência na Assistência Social de outros municípios. Esta entrevistada possui mais de dez anos de formada. As demais Assistentes Sociais não possuem muita experiência na Assistência Social em outros municípios, fator relacionado ao pouco tempo de formação acadêmica.

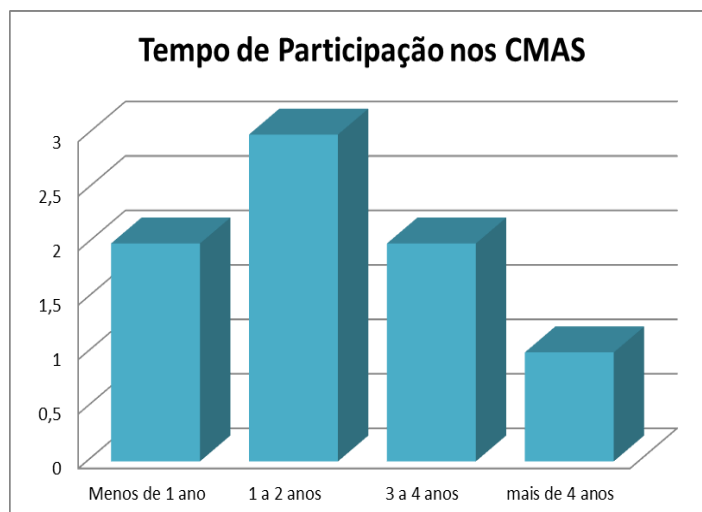
Quanto à participação em outros Conselhos, além do Conselho Municipal de Assistência Social, somente uma entrevistada não participa e nunca participou de outros Conselhos. Duas já participaram, mas hoje estão somente na Assistência Social e cinco participam – além do CMAS – também de outros Conselhos municipais.

Esse dado demonstra que, além do trabalho que estas profissionais assumem na Assistência Social, e do cargo de conselheira da Assistência Social, ainda se comprometem com outros Conselhos, o que pode resultar em sobrecarga de tarefas a serem realizadas e cansaço, comprometendo, por vezes, a qualidade das ações realizadas.

De acordo com o quadro abaixo, notamos que duas entrevistadas estão há menos de um ano no Conselho; três entrevistadas estão entre um e dois

anos; duas entrevistadas estão de três a quatro anos; e apenas uma entrevistada está à mais de quatro anos no Conselho de Assistência Social.

Gráfico 4 Æ Tempo de Participação no CMAS



Elaborado pela autora, com base nas entrevistas com as Assistentes Sociais.

O conselheiro tem um mandato de dois anos no cargo e, após este período, pode ser reconduzido mais uma vez, para igual período. Os dados demonstram que três entrevistadas assumem por mais de uma vez o cargo de conselheiras no CMAS.

Esse primeiro item demonstrou, ainda que brevemente, a caracterização da região da AMUNPAR, dos municípios selecionados, dos CMAS e dos sujeitos da Pesquisa. Compreender tais informações é importante para contextualizar as reflexões que serão feitas a seguir a partir das entrevistas com as Assistentes Sociais conselheiras do CMAS.

3.2 OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA EFETIVAÇÃO DO CONTROLE SOCIAL

A partir deste item, traremos os depoimentos das Assistentes Sociais entrevistadas e a análise dos dados a partir das categorias já apresentadas.

Este item irá apresentar a discussão sobre os CMAS e as suas contribuições na efetivação do Controle Social, apontadas pelas Assistentes Sociais, como as atribuições dos Conselhos; as condições para o seu funcionamento e algumas características que colaboram neste processo.

Dentre os quatro municípios que compõem a amostra desta pesquisa, apenas Paranavaí é de Médio Porte, os demais são de Pequeno Porte 1.

No decorrer das entrevistas, foi possível perceber características peculiares. Em relação ao Porte foi possível observar que há semelhanças entre os municípios de Pequeno Porte 1 estudados. Tanto o município D, quanto o A, destacam que, dentro do Conselho de Assistência Social, há presente a questão do assistencialismo, da meritocracia que, por muitos anos, assombrou a Política de Assistência Social e até hoje deixa seus resquícios com marcas profundas no enfoque aos Direitos Sociais.

Segundo os depoimentos de duas Assistentes Sociais, às vezes, os conselheiros defendem um posicionamento pautado em juízo de valores, e não no direito que o usuário da Política de Assistência Social tem. A Assistente Social 4 aponta que “ porque como município pequeno também, às vezes, as pessoas colocam julgamento de valores dentro das decisões”.

À Assistência Social são atribuídas historicamente características assistencialistas, como vimos no capítulo primeiro. Este ranço presente nesta Política Social foi contestado na Constituição Federal de 1988, confirmando-a como Política Pública – direito de quem dela necessitar, e não mérito. Porém, ainda hoje, esta visão sobre a Assistência Social não foi totalmente superada e as ações de alguns profissionais são pautadas em juízo de valores, meritocracia e assistencialismo. Isto também é presente no CMAS, que tem como propósito defender e fiscalizar o cumprimento dos direitos dos usuários desta política.

Entretanto, na declaração das conselheiras, há também o destaque para conselheiros que pautam suas ações no direito, conforme o direcionamento da PNAS e do SUAS.

[...] muitos trazem pro lado pessoal, como se estivessem defendendo “o meu”, fazendo julgamento de valores. [...] porque alguns dizem “mas aquele lá não merece...” e não tem nada a ver, não podemos trazer pro lado

peçoal. E a gente, enquanto profissional, enquanto conselheiro, esclarece pra tentar refletir melhor pra que não aconteça isso.

[...]

Às vezes eles [conselheiros] querem puxar pra uma situação particular de questão de valores, daí é onde a gente procura esclarecer, mostrar que não é assim, que não devemos fazer julgamento de valor, pois se for assim estamos no lugar errado, não é desta forma e aí se eles tiverem argumentos há uma discussão no Conselho e chegamos num denominador comum. (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Embora esta seja a realidade destes municípios, é possível notar que há uma tentativa de alguns conselheiros em enfrentar esta situação através de ações pautadas no Direito. Há embates entre tendências assistencialistas e o direito na Assistência Social. A descentralização proposta pela nova Gestão da Assistência Social pode contribuir neste processo uma vez que permite que a gestão esteja mais perto da realidade da população, conhecendo suas necessidades e planejando ações voltadas a este fim, além de superar o assistencialismo ainda presente.

Conforme a discussão já apresentada no item 2.2.1, os CMAS, previstos pela LOAS, são instâncias deliberativas, descentralizadas e participativas, considerados uns dos mecanismos utilizados para viabilizar o Controle Social na Política de Assistência Social. É considerado um meio eficiente por possuir igualdade de representantes da sociedade civil e do poder público e por manter uma sistematização de reuniões e atribuições conforme estabelece a Resolução 237/2006 em seu art. 3º (MDS, 2006), e conforme já discutido nesta pesquisa.

Na visão da Assistente Social 5, os Conselhos, através de suas atribuições, desenvolvem ações que propiciam a efetivação do Controle Social na Política de Assistência Social. Porém, para que isso aconteça, é necessário que tais Conselhos realizem um diagnóstico da realidade para detectar as verdadeiras necessidades dos usuários da Política de Assistência Social e para que os atendimentos sejam realizados nos lugares de maior necessidade. Segundo ela, as decisões do Conselho não devem acontecer com base no que eles acreditam que seja bom, mas a partir de um diagnóstico social que pode ser ofertado pela própria população e também pelos conselheiros, que podem expor o que observam no município.

Contudo, para que o conselheiro contribua com este processo, ele necessita se distanciar de juízo de valores e ter como princípio a defesa dos direitos

dos usuários. A entrevistada 3 destaca que os conselheiros devem conhecer a Política de Assistência Social, seu significado, discutir sobre ela para, assim, orientar a população sobre seus direitos, sobre a existência do Conselho e a sua função.

São importantes os apontamentos realizados pelas entrevistadas na perspectiva do Controle Social da Política de Assistência Social. Mas, para que isso aconteça, devem partir da realidade da população e se fundamentar nas diretrizes da Política de Assistência Social. De acordo com o Brasil (2008c) através do estudo da realidade, juntamente com o planejamento, Gestão democrática, orçamentos significativos e inovação nas práticas interventivas, muitos municípios avançaram com base na PNAS e NOB/SUAS. Este estudo de realidade é necessário, pois o conjunto de municípios brasileiros não são homogêneos quanto suas realidades. Ao tratá-los de forma padronizada e burocrática, gerou-se problemas de repasses financeiros e baixa capacidade operacional. Mas, a partir da PNAS, ao considerar a realidade da população e seu território, é preciso a reconfiguração de funções e competências padronizadas, possibilitando a maior aproximação possível do cotidiano das pessoas, onde ocorrem os riscos de vulnerabilidade (BRASIL, 2008c).

Ao conhecer a realidade dos usuários e as diretrizes da Política de Assistência Social, é necessário também se atentar às atribuições dos Conselhos, conforme citado no item 2.2.1.

Sobre uma das atribuições, a Assistente Social 6 destaca a elaboração do plano municipal, que se caracteriza enquanto função do Conselho. Contudo ela traz uma crítica quanto a sua periodicidade na elaboração, já que, às vezes, alonga-se por todo o primeiro semestre, sendo que, neste período, as ações ficam sem planejamento. Para esta entrevistada, o plano municipal deveria ser elaborado no final do ano para a vigência do ano posterior, possibilitando, então, que o planejamento acontecesse desde o início do ano vigente, ou que ele fosse elaborado ao menos nos primeiros meses do ano, para que se tivesse um maior tempo para a sua execução. Ela propõe esta mudança como forma de beneficiar as ações executadas pelo Conselho de Assistência Social.

A nosso ver, a elaboração de um plano municipal é essencial para que as ações do município sejam planejadas e “controladas¹⁸”. O período do ano que não possui planejamento dificulta o acompanhamento das ações da Política de Assistência Social. Portanto, a questão levantada por esta entrevistada é pertinente. É importante pensar em mudanças para que as ações sejam planejadas e realmente executadas.

Como vimos no capítulo 2, o monitoramento e a fiscalização são elementos que compõem a gestão descentralizada e participativa da Política Nacional de Assistência Social, tornando-se, também, atribuição dos CMAS a fiscalização e monitoramento das entidades cadastradas na Política de Assistência Social.

Cinco Assistentes Sociais comentam esta atribuição dos Conselhos. As Assistentes Sociais 3 e 8 mencionam que a fiscalização realizada pelo Conselho acontece no município uma vez ao ano de forma sistematizada, através de uma comissão de visitas que vai às instituições. As duas entrevistadas são do mesmo município (município D) e enfatizam que esta atribuição do Conselho é cumprida no município, mesmo este sendo de Pequeno Porte I. Esta visão sobre a fiscalização, apresentada por duas entrevistadas, sendo uma governamental e uma não-governamental, mostra-nos que há uma consonância entre as diferentes representatividades no Conselho sobre a importância da fiscalização.

A formação de comissões para a realização da fiscalização abrange uma questão ética sobre as ações desenvolvidas pelos conselheiros. A Assistente Social 3 aponta que os conselheiros que farão parte do processo de fiscalização das entidades não deverão compor a comissão que irá fiscalizar a entidade em que trabalha. Supomos que a Assistente Social aponta esta questão por ficar subentendido, em suas considerações, que o município não possuía tais comissões em tempos passados. Por isso, a ética na formação destas comissões é um importante fator hoje, no CMAS citado pela Assistente Social 3.

¹⁸ Controladas no sentido do Controle Social da Sociedade sobre o Estado. O planejamento do plano municipal permite que a população conheça as ações que serão desenvolvidas e acompanhem suas efetivações de acordo com o planejado.

A comissão vai fiscalizar e avaliar de acordo com os critérios estabelecidos e o conselheiro funcionário da entidade não deve fazer parte disso, já os demais conselheiros:

Podem vir, podem ter acesso, podem avaliar, podem estar indo em outra entidade avaliar se está sendo efetivada esta política ou não, de acordo com os critérios estabelecidos, a questão de verba, como que está, se está precisando mais. (ASSISTENTE SOCIAL 3)

Esses apontamentos se diferem dos que as Assistentes Sociais 1, 4 e 6 destacam sobre a fiscalização realizada pelo Conselho. Elas alegam que os municípios são pequenos (todos também de Pequeno Porte I), “todo mundo conhece todo mundo”, todos conhecem todos os profissionais e todos os trabalhos realizados e, portanto, não há necessidade de montar uma equipe para fiscalizar a instituição e realizar uma visita *in loco*. Isto acontece no cotidiano, a partir dos próprios profissionais que trabalham no local e que são conselheiros. Afirmam que a fiscalização e o monitoramento são realizados, mas acontecem no cotidiano do trabalho dos profissionais e dos conselheiros, uma vez que alguns são também trabalhadores da Assistência Social.

As informações da Assistente Social 1 esclarecem que

No caso do trabalho de fiscalização das entidades ainda é um pouco vago. O Conselho deveria também estar fazendo um trabalho, visitas, fazer o acompanhamento, monitoramento e avaliação. A gente acredita que este ano, até o final do ano a gente consiga fazer, mas deveria ser mais constante, direto “eles” poderiam estar se reunindo em comissões e estar fazendo esta visita.

Na sua concepção, o que dificulta a realização desta atribuição é a falta de tempo dos conselheiros, pois todos têm trabalho, seja na Assistência Social ou não, o que dificulta a realização das visitas nos horários de trabalho. Para ela, os conselheiros não têm tempo para isto. A participação nas reuniões ordinárias também é difícil por este mesmo motivo. A conselheira é representante governamental e também participa de outros Conselhos no município. Aponta a falta de tempo como uma dificuldade dos conselheiros. Cabe indagarmos, então, se realmente os conselheiros encontram esta dificuldade de administrar o tempo para

participar das atribuições do Conselho ou se esta é uma questão subjetiva da entrevistada, que expõe uma dificuldade pessoal em administrar os diversos compromissos.

Por fim, ela destaca que a falta de planejamento do Conselho também é um entrave para isto, pois se há um planejamento da realização das atividades do Conselho, é possível cumprir seu papel, suas atribuições. Um planejamento de como, quando e por quem serão realizadas as visitas possibilitaria a sua execução.

No decorrer das afirmações da Assistente Social 1, notamos que há uma contradição presente. Primeiramente, ela aponta que a fiscalização não é necessária, pois o município é pequeno e isto pode ser verificado no cotidiano. Depois, aponta a “falta de tempo” como responsável pela dificuldade de realização da fiscalização. E, por fim, esclarece, então, que não a “falta de tempo”, mas sim o planejamento é o grande entrave para a realização das visitas às instituições cadastradas de Assistência Social. Estas contradições explicitadas demonstram que a Assistente Social procura justificar o não cumprimento desta atribuição do Conselho por fatores como conhecimento do Conselho sobre a realidade das instituições de Assistência Social; falta de tempo ou de planejamento. Essas afirmações podem evidenciar limitações pessoais ou a falta de condições da própria gestão para que o profissional atue, de fato, no exercício do Controle Social.

A Assistente Social 1, representante governamental, é indicada pelo prefeito para ocupar o cargo de conselheira no CMAS. A partir destas observações feitas, é possível compreendermos que não basta que o governo apenas indique representantes, mas deve pensar em conselheiros que tenham disponibilidade e compromisso.

A Assistente Social 6 aponta que as visitas *in loco* não acontecem, mas que a fiscalização das entidades ocorrem no cotidiano porque no município só há duas entidades não governamentais cadastradas na Política de Assistência Social, sendo uma delas a entidade em que ela trabalha. Segundo ela, estas instituições têm uma pequena verba, um destino certo e por isso é fácil de controlar. Além disso, há a prestação de contas de todas as entidades não governamentais, pois é uma exigência para manter seu cadastro na Política de Assistência Social, mas a fiscalização das instituições ocorre mesmo no dia-a-dia. Quanto às

instituições governamentais, há a realização do relatório das atividades e a sua veracidade também é acompanhada no cotidiano. Para ela ocorre a fiscalização, mas no cotidiano de forma não sistematizada.

A Assistente Social 4, do mesmo município, também discute esta questão.

Numa maneira geral é isso, porque num município pequeno todo mundo conhece como acontece. Então, a gente não marca um dia e vai lá fazer uma fiscalização porque as pessoas acabam conhecendo mais ou menos o trabalho. Claro que anualmente existe uma prestação de contas, com todo documento necessário, e o município cobra isso também. Mas existe mais um conhecer a realidade em comum a todos. Está tudo muito próximo.

As Assistentes Sociais demonstram a importância da fiscalização nas instituições não-governamentais, mas é importante ressaltar que uma delas destaca a fiscalização nas instituições governamentais.

Tem o monitoramento e fiscalização das instituições governamentais, mas também não é uma coisa muito sistematizada, pois a gente sabe que a política está ocorrendo, os atendimentos também, nós também prestamos conta no final do ano em relação à quantidade de usuários atendidos, recursos investidos mas é uma coisa bem breve. Eu acho que deveria ser mais detalhado. Mas o próprio Conselho tem que ter um atendimento maior pra se apropriar dessas informações, porque isso não tem ainda (ASSISTENTE SOCIAL 4).

Há divergências entre os depoimentos das Assistentes Sociais 1, 4 e 6 ao destacarem que a fiscalização ocorre no cotidiano e da Assistente Social 3 que diz que ela tem que ser imparcial, portanto o profissional da instituição que é conselheiro não deve fazer parte da comissão que irá fiscalizá-la.

É perceptível, através dos apontamentos desta última Assistente Social que há uma preocupação ética de garantir que as ações do Conselho sejam executadas com coerência a partir da sua função, de forma a contribuir para a efetivação do Controle Social. Esta coerência permite que todas as entidades sejam tratadas com igualdade, evitando privilégios e/ou distorções dos critérios exigidos, que devem ser cumpridos por elas.

Desta forma, consideramos que a fiscalização, a qual acontece no cotidiano, através do convívio que os conselheiros têm com as instituições, seja de forma direta – quando forem funcionários da instituição – ou de forma indireta – através da convivência que possuem com profissionais ou com a própria instituição - uma vez que possibilita a percepção de situações que não se evidenciam através de apenas uma visita sistematizada. Contudo, a sistematização da fiscalização é um mecanismo exigido tanto para rede não-governamental como a governamental, e por isso deve ocorrer, pois também garante a impessoalidade e privilégio de alguns.

Além disso, as Assistentes Sociais mencionam a fiscalização das entidades, mas não discutem a realização do monitoramento e da avaliação, que compõem este processo.

A Assistente Social 1, finaliza a discussão destacando que o Conselho de Assistência Social realiza um bom trabalho de formação e informação da população, mas que é frágil quanto à atribuição do monitoramento e fiscalização.

Há um trabalho em relação a informação à população, conscientização, mas a fiscalização, monitoramento ainda é um pouco difícil. Por que o que acontece é assim, o gestor repassa as informações, "está acontecendo tal coisa, no programa tal", mas só ouvir falar é uma coisa e agora ir no local, observar e pedir informações, é diferente. E aqui, por enquanto, a gente só está tendo isso, um repasse de informações pelo gestor, pela equipe técnica (ASSISTENTE SOCIAL 1).

Concordamos que é essencial que os Conselhos de Assistência Social desenvolvam um trabalho de informação e formação da população, mas o seu papel não deve se limitar a isso. É necessário assumir, concomitante, o trabalho de monitoramento e fiscalização na Assistência Social e as demais atribuições cabíveis ao Conselho.

A organização das Conferências também consiste em uma das atribuições dos Conselhos de Assistência Social. Quando falamos em Controle Social, vimos que os Conselhos têm papel fundamental. Contudo, as Conferências também têm seu papel importante para possibilitar o exercício do Controle Social, além de serem organizadas pelos Conselhos.

As Conferências são espaços em que apontam diretrizes e prioridades e se avaliam ações da Política de Assistência Social. Permitem acompanhar as ações que estão sendo realizadas e participar das decisões. Estas deliberações devem atender às reais necessidades da população. É por isso que é tão importante que a população participe da efetivação do Controle Social, pois além de exigir a efetivação de seus direitos, ela pode apontar a forma como pode ser feito e quais são as suas prioridades.

Através do depoimento da Assistente Social 3, é possível destacar que as Conferências norteiam o trabalho do Conselho a partir das deliberações que devem ser efetivadas dentro da Política de Assistência Social. Ainda destaca que o Plano Pluri-Anual - PPA é construído pelo Conselho a partir das deliberações das Conferências.

Para a Assistente Social 1, as Conferências possibilitam o Controle Social através da informação que é transmitida, além do “apanhado geral” que é feito da Política de Assistência Social do município, o que permite avaliar e pensar em propostas e mudanças. As Conferências ainda são uma prestação de contas a todos os que participam, além de trazerem novidades, alterações e Portarias novas, por isso elas contribuem com a formação e informação da população.

A Assistente Social 6 destaca que a Conferência também é formação, pois as palestras trazem discussões importantes para a população e para o exercício do Controle Social, mas a linguagem utilizada deveria ser mais próxima da população que, às vezes, encontra dificuldade de entender a linguagem técnica.

Apesar dos apontamentos feitos pelas entrevistadas sobre as Conferências, há relatos de que também existem entraves neste processo.

A Assistente Social 3 aponta que o prazo para a realização da Conferência é curto, cada vez mais se exigem metodologicamente propostas e prazos e o tempo é muito pequeno para desenvolver toda a discussão necessária. Ela destaca que, para contemplar todas as propostas, é necessário acelerar a discussão, o que pode prejudicar a qualidade do evento. Os técnicos que organizam a Conferência têm que se desdobrar para dar conta das propostas e dos prazos e isso prejudica a qualidade da Conferência.

Outra questão apontada pela mesma Assistente Social é a temática proposta para a discussão. Ela acha louvável a sistematização das discussões das Conferências, mas destaca que, muitas vezes, os temas propostos não contemplam as reais necessidades do município. Para ela, as discussões são adequadas a municípios maiores, mas não é pertinente a municípios pequenos. A Assistente Social 3 acredita que deve ter um olhar voltado à realidade dos municípios de Pequeno Porte, com itens específicos, pois tem momentos em que é necessário discutir sobre um assunto que não é pertinente ao município, não se discutindo questões cruciais que se passam no cotidiano da população.

Através dos apontamentos das Assistentes Sociais sobre as Conferências, podemos verificar que elas têm possibilitado e ampliado o espaço de participação da população no Controle Social, proporcionando maior visibilidade sobre as discussões da Assistência Social. Contudo, é certo que muito se tem que avançar, já que suas propostas e diretrizes não condizem com a realidade dos municípios de Pequeno Porte. Além disso, deve-se rever alguns equívocos em organização e planejamento. Enfim, é preciso trazer as Conferências mais pra perto da população e de sua realidade, pois esta é a proposta contida na NOB/SUAS (BRASIL, 2005).

Além das atribuições dos Conselhos de Assistência Social, outro item destacado nas entrevistas foi as condições para o funcionamento dos Conselhos.

A resolução 237/2006 (MDS, 2006) traz alguns apontamentos sobre estas condições, destacando em seu art. 13 que as reuniões do Conselho devem acontecer mensal e, extraordinariamente, sempre que necessário. Além disso, deve obedecer a regimento interno elaborado pelo próprio Conselho. No levantamento sobre o perfil dos Conselhos as Assistentes Sociais demonstram que as reuniões ordinárias e extraordinárias ocorrem nos municípios pesquisados.

Em seu art. 15, a mesma resolução declara que os Conselhos de Assistência Social deverão ter uma secretária executiva como assessoria técnica. Esta secretária executiva deve ser um apoio para funcionamento do Conselho, ao assessorar reuniões e divulgar deliberações (MDS, 2006).

Outro ponto importante para o funcionamento dos Conselhos apontado no art. 16 da Resolução 237/2006 (MDS, 2006) é que eles devem incentivar a criação de Comissões Temáticas de Política, Financiamento e de Normas da Assistência Social, entre outras; e de Grupos de Trabalho, dentre os conselheiros. Tais comissões devem possibilitar a divisão de tarefas, permitir que todos os conselheiros se envolvam nas ações e discussões do Conselho, e evitar sobrecarga de trabalho para alguns. Além disso, estas comissões e grupos visam garantir a impessoalidade no trabalho, uma vez que vários conselheiros acompanham cada discussão e ação.

Essas condições para o funcionamento dos Conselhos aparecem nas explicações de algumas Assistentes Sociais entrevistadas.

A discussão sobre a secretária executiva foi observada na fala da Assistente Social 8. Ela afirma que a existência de uma secretária executiva foi um avanço para a efetivação do Controle Social, visto que ajudou a estruturar o Conselho. Embora este cargo incorpore funções que já eram realizadas no Conselho anteriormente, o seu papel possibilita uma organização mais formal, através da legalização do cargo.

A Assistente Social 2 destaca que a criação de comissões foi um ponto importante para o melhor funcionamento dos Conselhos. Estas comissões possibilitam a divisão de tarefas e uma melhor organização de suas funções.

Contudo, nem sempre estas comissões estão bem estruturadas. Há situações em que as tarefas não são bem distribuídas no Conselho e as informações obtidas no processo não são repassadas a todos os membros. Em sua declaração, a Assistente Social 8 destaca que não realiza visitas, monitoramentos, fiscalizações, só participa das reuniões.

Aqui eu não faço visitas, monitoramento, fiscalizações, eu só participo das reuniões mesmo. [...]. Eu mesma só sei do que se passa nas reuniões. [...]. Não participo da organização das reuniões, nem da fiscalização e monitoramento (ASSISTENTE SOCIAL 8).

Através destas informações, podemos verificar duas situações que ocorrem no cotidiano do Conselho. A primeira é que, muitas vezes, há uma

correlação de forças, em que alguns conselheiros possuem o controle sobre a informação e as técnicas e os outros são submissos a isso.

Por outro lado, através do depoimento da Assistente Social 8 é possível considerar que esta se coloca numa situação de submissão diante dos demais conselheiros, por não se posicionar ativamente neste embate de forças e nem demonstrar interesse em participar. Esta ausência de protagonismo pode estar relacionada ao curto período de formada (um ano) e ao pouco tempo no Conselho (alguns meses), já que este universo ainda desconhecido pode lhe causar medos e inibição.

Em meio a estes embates, é necessário superar as limitações postas de forma a democratizar o espaço do Conselho. E esta superação demanda não somente maior democratização por parte dos conselheiros com mais tempo de Conselho, como exige maior protagonismo de todos nesta correlação de forças, que é comum em todas as relações sociais.

A periodicidade das reuniões também aparece como condição para o funcionamento dos Conselhos. Esta exigência, segundo a Assistente Social 3 permite que o Conselho acompanhe o cotidiano da população usuária.

[...] nas reuniões, a gente tem que estar levando as demandas do município, estar discutindo, vendo o que pode ser mudado ou não. Eu acho que a periodicidade das reuniões é extremamente importante por isso. Você não vai fazer a cada seis meses, a hora que a bomba estourar. É extremamente importante porque vai dando conta das pautas que vão surgindo, das documentações, de algum projeto que tem que ser feito (ASSISTENTE SOCIAL 3)

A exigência para que se cumpra a periodicidade das reuniões, portanto, é fundamental para acompanhar as demandas da população e atender suas necessidades. Dentre os municípios pesquisados, esta periodicidade é observada e possibilita maior discussão sobre as questões do município, da Política de Assistência Social e da deliberação de ações voltadas a estas questões.

Enfim, as ações do Conselho de Assistência Social podem criar condições para a efetivação do Controle Social. Para isso, em meio aos

apontamentos levantados, algumas características são essenciais na colaboração deste processo.

Para a Assistente Social 2, é muito importante que os Conselhos tenham autonomia para tomar as decisões determinantes, tornando-o atuante

Por exemplo, hoje, a gente tem um problema com uma entidade, então, antes que a secretaria [gestora da Assistência Social] tome alguma decisão, ela passa pelo Conselho, e se o Conselho, através da visita e das demais comissões, achar que são viáveis as mudanças que foram solicitadas pela entidade, aí tudo bem. Eu vejo hoje o Conselho mais atuante (ASSISTENTE SOCIAL 2).

O poder deliberativo dos Conselhos só é viável se houver autonomia. A Assistente Social 1 discute que o poder deliberativo dos Conselhos possibilitou avanços à implementação de novas leis no município, na melhora da Política de Assistência Social, ainda que minimamente. “Então, conseguimos estes avanços com relação à implementação de novas leis no município, com relação à Assistência Social para melhorá-la mesmo que seja minimamente, mas temos encontrado algumas melhorias”(ASSISTENTE SOCIAL 1).

De acordo com a pesquisa, notamos que, para a efetivação do Controle Social, através das ações do Conselho de Assistência Social, o poder deliberativo e a autonomia são indispensáveis características.

As Assistentes Sociais, no decorrer de seus depoimentos, demonstram que as atribuições dos Conselhos, as condições para o seu funcionamento e suas características podem contribuir para a efetivação do Controle Social, a partir dos CMAS. Contudo, este contexto também é permeado por dificuldades. Nos municípios estudados, os avanços e entraves co-existem e constituem um complexo contexto da realidade que se apresenta.

3.3 VISÃO DOS ASSISTENTES SOCIAIS CONSELHEIROS SOBRE O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Este terceiro eixo enfoca a percepção do Assistente Social sobre Controle Social na Política de Assistência Social, a partir de suas concepções, pontos de vista, experiências e significados peculiares. É importante destacar que o objetivo deste eixo é abordar pontos sobre o Controle Social na Política de Assistência Social a partir da percepção das entrevistadas, conforme veremos a seguir.

3.3.1 Compreensões sobre o Controle Social

Como vimos no decorrer dos estudos, o Controle Social na sociedade moderna é exercido pela sociedade sobre o Estado, com o intuito de acompanhar e fiscalizar suas ações e utilização de recursos. A Constituição Federal defende o Controle Social como direito da população e como mecanismo para qualificar as Políticas Sociais. Para tanto, o Controle Social demanda a participação da sociedade no intuito de garantir seus interesses e atendimento de suas necessidades.

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 resistências à redução das Políticas Sociais, à sua privatização e mercantilização (CORREIA, 2011, p. 7).

Em diversos municípios, o Conselho tem sido um espaço que possibilita a educação para a participação, ao incentivar a população usuária a se envolver no exercício do Controle Social e, mais do que isso, ao informar e formar cidadãos com uma cultura de participação ativa.

Entretanto, este papel do Conselho é reflexo do posicionamento e da visão que os conselheiros possuem sobre o Controle Social e sua atuação a partir das suas compreensões. Para tanto, compreender o Controle Social nos municípios estudados demanda conhecer o posicionamento das entrevistadas sobre o tema. Neste item, é possível verificar a compreensão das conselheiras Assistentes Sociais sobre o Controle Social.

Para a Assistente Social 2, a concepção de Controle Social está atrelada ao Conselho de Assistência Social e a forma como ele atua.

Quando a gente fala em Controle Social, a primeira coisa que a gente pensa é no Conselho. Eu vejo o Conselho como o que está garantindo o direito do usuário dentro da Política de Assistência, isto quando o Conselho é um Conselho atuante, aí isso acontece. (...) Porque a atuação do Conselho é fiscalizar, garantir o direito do usuário realmente e garantir que a Política esteja sendo efetivada (ASSISTENTE SOCIAL 2).

Embora o enfoque deste trabalho que discute o Controle Social no Conselho de Assistência Social, já evidenciamos que estes dois conceitos não são sinônimos. O Controle Social, como vimos no capítulo segundo é realizado pela população, para acompanhar e fiscalizar as Políticas Sociais e demais ações do poder público na garantia de efetivação de seus direitos e prioridades. Os Conselhos, por sua vez, são um dos canais institucionais que possibilitam a efetivação do Controle Social, mas que não podem ser considerados únicas instâncias de efetivação do Controle Social.

A visão desta conselheira sobre Controle Social atrelado somente ao Conselho é equivocada, pois o vê como único meio de exercício do Controle Social. Isto quer dizer que a visão limitada pode-se refletir em suas ações enquanto conselheira, pois não as amplia para além dos Conselhos.

Para duas Assistentes Sociais, a visão do Conselho está atrelada à questão burocrática apenas, como se o exercício do Controle Social dependesse basicamente de documentos, resoluções, atas e demais funções burocráticas.

Esta é a visão que a Assistente Social 5 apresenta sobre o Controle Social:

É através das reuniões que são realizadas e das documentações que o gestor apresenta no Conselho, que o CMAS realiza o Controle Social no município. Nas reuniões, nós fazemos a análise de todo o planejamento. Então, ali, a gente tem a possibilidade de realmente ver e fazer este Controle, se realmente todo o benefício, todo o recurso que é destinado pra Assistência Social realmente está sendo direcionado de forma adequada e correta, então esta é uma das coisas que acontece no Conselho, são estas ações. É realmente tendo abertura, tendo conhecimento como a gente tem de toda documentação, de tudo o que é realizado no órgão gestor da Assistência Social no nosso município.

A Assistente Social 6 aponta que o Controle Social é restrito à fiscalização que os Conselhos realizam, portanto, a função do mesmo é fiscalizar. Para ela, o conselheiro

É um fiscal (...) porque toda verba tem que ser controlada, e isso dá mais credibilidade e facilita até mais pro prefeito e pra quem administra, porque sabe que tem pessoas que estão acompanhando. Então, além da credibilidade, isso dá uma possibilidade de fazer diferente.

Estas conselheiras apontam uma verdadeira função dos Conselhos, que é a fiscalização e a realização de funções administrativas. Contudo, é importante destacar que o Conselho não consiste apenas nisso. É notável, dentre as entrevistadas, que elas compreendem parte das ações e responsabilidades dos Conselhos, mas lhes falta uma visão crítica sobre a sua importância, principalmente o seu atrelamento ao direito e à participação da população.

A discussão sobre Controle Social hoje é complexa e necessita de muitas discussões, que devem ser debatidas pela sociedade, uma vez que ela é quem exercerá este controle sobre as ações do Estado. Contudo, os conselheiros, como representantes da sociedade civil e também do poder público, devem ter domínio sobre seus preceitos e importância na sociedade atual, além de garantirem condições para que o Controle Social aconteça.

A Assistente Social 5, embora aponte a perspectiva do Controle Social como um eixo burocrático, destaca-o como uma das contribuições do SUAS.

[...] a gente vê que as pessoas agora nessa nova perspectiva do SUAS, tudo tem que estar sendo bem avaliado, bem monitorado, então eu penso que esse Controle Social que acontece aqui dentro do Conselho de

Assistência, ele vem de encontro pro bem de toda a comunidade. Porque tendo este controle nós sabemos onde está sendo aplicado o dinheiro destinado pra Política de Assistência Social (ASSISTENTE SOCIAL 5).

A Assistente Social 2 também assegura que as mudanças propostas pelo SUAS trouxeram avanços para o Controle Social na Política de Assistência Social, uma vez que há um fortalecimento da Assistência Social enquanto política social e maior possibilidade do Conselho exercer o Controle Social.

E, ainda, a Assistente Social 7 acredita que tais mudanças na Política de Assistência Social contribuem para o Controle Social, ao intensificar a fiscalização das entidades de Assistência Social.

Como vimos no primeiro capítulo deste estudo, ao discutir sobre a gestão da Política de Assistência Social verificamos que a nova configuração desta Política, a partir do SUAS, propõe a defesa e garantia de efetivação dos Direitos dos usuários da Assistência Social. Além disso, a população é partícipe deste processo, pois a política possibilita espaços de participação através do Controle Social.

Dessa forma, a política pública de Assistência Social destaca no SUAS, constituído como sistema público não-contributivo e descentralizado, a importância da participação popular através do controle social, desde a formulação até a implementação e avaliação dos programas, projetos e serviços sócio-assistenciais, incluindo o controle dos recursos financeiros e reconhecendo o caráter deliberativo das decisões advindas dos conselhos, que são mecanismos institucionalizados para a sua efetivação. (SILVA,2008 [et al], p. 253).

A nova configuração da Política de Assistência Social avança no exercício do Controle Social, mas outras Assistentes Sociais destacam que as mudanças trazidas pelo SUAS não tiveram somente avanços mas encontram ainda algumas dificuldades.

O repasse da Assistência é absurdo, é vergonhoso em relação às outras políticas [...]. E a verba é mínima. Em toda Conferência falamos isso. Ainda não conseguimos cinco ou dez por cento, mas um dia vamos conseguir (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Ela acrescenta que, para o exercício do Controle Social, a população deve se envolver e o Conselho tem que fazer a sua parte através da orientação, capacitação e fiscalização. Mas o orçamento é pouco e isso dificulta muito o trabalho.

Então, o Conselho, de repente, tem vários projetos, várias propostas, mas a verba é muito pouca e fica difícil. Se tivesse um valor maior a gente poderia sonhar um pouco mais, querer fazer uma coisa que propiciasse melhor qualidade pra população, os serviços ofertados. A hora que faz a prestação de contas pro Conselho a gente vê que não dá. A gente vai tentando, mas de repente o município poderia fazer um pouco mais se tivesse uma verba maior. E isso é uma dificuldade para o Controle Social, pois a verba é regradada e o Conselho fica limitado (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Também destacando as dificuldades que a nova configuração da Política de Assistência Social mantém sobre o exercício do Controle Social, há uma discussão em torno da dicotomia entre a teoria e a prática na Política de Assistência Social.

A Assistente Social 8 acredita que a Gestão da Política mudou, muitas coisas melhoraram enquanto concepções teóricas de enfrentamento da Política, mas, na realidade mesmo, não é muita coisa que mudou. Embora esteja há menos de um ano no Conselho e na Política de Assistência Social, a conselheira é capaz de compreender o distanciamento que ocorre entre o previsto no SUAS e nos municípios. Ela relaciona os conteúdos apreendidos na recente formação profissional com o cotidiano e demonstra o choque de informações com que se depara.

Nós percebemos que a lei é uma coisa, mas na realidade, muitas vezes, acaba não acontecendo aquilo. A pessoa tem direitos, mas muitas vezes não usufrui deles. A lei ainda está distante da realidade (ASSISTENTE SOCIAL 8)

A Assistente Social 6 enfatiza os apontamentos destacando que as coisas acontecem no papel de uma forma e na prática de outra, e isto é uma dificuldade para o Controle Social. A sua experiência em Conselhos há mais de sete anos lhe permite fazer uma análise sobre a Política de Assistência Social. Ao

acompanhar todas as transições nesta Política e, concomitante, nos Conselhos de Assistência Social, ela é capaz de mensurar que os avanços estão sendo evidentes na formulação, nos ideais, mas a realidade não está avançando no mesmo passo que as propostas teóricas.

Estas duas Assistentes Sociais visualizam o distanciamento entre a teoria e a prática no interior da Política de Assistência Social; a primeira, por confrontar a sua formação profissional com a realidade do seu trabalho e, a segunda, por acompanhar e vivenciar todas as propostas que se desenvolveram ao longo da última década na Assistência Social. De uma forma ou de outra, é notável que o Controle Social, assim como as demais proposituras contidas no SUAS, são avanços teóricos para a Assistência Social, mas que necessitam de maior concretização na realidade dos municípios.

Mesmo com suas contribuições, o SUAS apresenta ainda dificuldades a serem superadas, principalmente quanto a sua execução. Há uma dicotomia entre teoria e prática, uma vez que a Política é nova e seus ideais são importantes e inovadores, mas em muitas realidades ela ainda não é aplicável, quando se trata de Controle Social e Conselhos.

3.3.2 Os Conselheiros da Política de Assistência Social e seu papel no Controle Social

Para um bom funcionamento do Conselho, é fundamental que haja conhecimento, formação e empenho dos conselheiros enquanto representantes do poder público e da sociedade civil. Os conselheiros devem conhecer o funcionamento dos Conselhos, sua função, seus objetivos para que ele possa ampliar este espaço de forma democrática e participativa.

Nos municípios estudados a Assistente Social 2 aponta alguns avanços sobre o conhecimento dos conselheiros na Assistência Social. O primeiro avanço é que eles estão cada vez mais interessados em saber, em conhecer tanto o seu papel enquanto conselheiro, como a Política de Assistência Social.

Há uma preocupação dos conselheiros em querer saber, em querer conhecer a política, porque na realidade tem pessoas que participam do Conselho, que nem conhecem a política do município e eu vejo que hoje existe essa preocupação e, querer conhecer o que é, qual é a minha obrigação como conselheiro, o que é que eu tenho que fazer, qual é o meu dever enquanto cidadão dentro do conselho (ASSISTENTE SOCIAL 2).

Outro avanço apontado pela Assistente Social é que o conselheiro responde pelas suas decisões, ele é responsável por aquilo que assinou, pelo que decidiu. E isso exige um maior conhecimento para que tome as decisões corretas. Para ela, este é um avanço “meio forçado”, pois responsabiliza o conselheiro, mas traz benefícios.

A busca pelo conhecimento deve partir do interesse do conselheiro. Se este não demonstrar interesse, não tiver compromisso com a sua função, nada o forçará a buscar o conhecimento. A sua busca deve ser incentivada, mas não através da responsabilização por seus atos, como se todas as decisões caíssem sobre ele. E isto, segundo a entrevistada, acontece principalmente com o presidente, que é o que assume a maior parte das responsabilidades dos Conselhos. Por isso, mais do que “incentivar” a busca pelo conhecimento, esta é uma forma de sobrecarregar as funções do presidente e de alguns membros. As decisões do Conselho devem ser assumidas por todos os membros, como um Conselho que decide democraticamente e não somente alguns. Isto vai contra os pressupostos do mesmo.

Este ponto de discussão sobre o conhecimento dos conselheiros para a Assistente Social 3, destoa dos apontamentos acima. Para ela, alguns conselheiros, em seu município, não têm conhecimento sobre a Política de Assistência Social e/ou sobre o Conselho. Ela aponta que nem todos são trabalhadores da área da Assistência, representam outros setores e, por isso, encontram dificuldades. Mesmo quem atua na área da Assistência Social tem que buscar esclarecimentos, atualizações, novidades, e os outros encontram mais dificuldades ainda. Como forma de enfrentamento a esta dificuldade, alguns membros do Conselho procuram esclarecer dúvidas antes das reuniões.

A baixa escolaridade dos conselheiros também é apontada como dificuldade neste item. Para a assistente social 6, esta baixa escolaridade de alguns

conselheiros interfere no conhecimento sobre o Conselho e sobre a Política de Assistência Social.

A Assistente Social 1 aponta que esta baixa escolaridade dificulta o processo de fiscalização nos municípios, pois alguns conselheiros não possuem conhecimento sobre o assunto. E a Assistente Social 2 destaca que a dificuldade que estes conselheiros possuem é de conhecer o que precisam desenvolver.

Aprofundando a discussão, a Assistente Social 3, mais do que a questão da escolaridade, destaca uma questão crucial. Além dos conselheiros que possuem baixa escolaridade, também os que não possuem formação acadêmica superior, e os que não são trabalhadores da Política de Assistência Social encontram dificuldade em conhecer a política, e em argumentar sobre as questões apresentadas pela população ou pela própria política. Nos momentos de discussões, muitas vezes, não impõem suas opiniões por não compreenderem o eixo do debate. Neste embate de forças, prevalece a opinião de alguns e isso é um entrave aos fundamentos dos Conselhos. “E por isso a gente acaba exercendo um poder sobre essas pessoas porque às vezes não têm argumentos porque falta o conhecimento real de qual que é o papel da Política” (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Este ponto levantado é crucial para a discussão, pois aponta como a correlação de forças está presente entre os conselheiros e entre estes e a população. É preciso atentar, nesta discussão, para que as diferenças existentes - que são essenciais nestes espaços democráticos por apresentarem diversas realidades - não sejam desrespeitadas.

A mesma Assistente Social também trata desta discussão apontando que estas diferenças são fundamentais para o funcionamento do Conselho, pois a visão de pessoas com formação superior, com conhecimento técnico é essencial, uma vez que a Política deve ser conhecida e as atribuições do Conselho também, contudo, há conselheiros que, mesmo sem ampla visão técnica, trazem uma vivência do cotidiano, das reais necessidades dos usuários, que nenhuma formação superior lhes pode fornecer. Portanto, os diferentes saberes se completam e isso deve ser preservado, atentando-se para que não haja prevalência de forças num espaço de princípios democráticos.

A ocupação do cargo de conselheiro não exige formação profissional específica ou sequer formação superior. Contudo, os conselheiros devem ter a capacidade de compreender documentos, textos, discussões, além de conhecer a Política Social da qual seu Conselho faz parte, os Direitos Sociais e sobre o funcionamento dos Conselhos e suas funções.

Para que tais competências estejam presentes dentre os conselheiros é vital que o poder público ofereça capacitações. Além disso, o próprio Conselho pode pensar em formação a seus membros de acordo com as necessidades específicas da sua realidade.

De acordo com a Resolução 237/2006, em seu art. 18 (MDS, 2006):

Devem ser programadas ações de capacitação dos/as conselheiros/as por meio de palestras, fóruns ou cursos, visando o fortalecimento e a qualificação de seus espaços de articulação, negociação e deliberação e, para tanto, deve-se prever recursos financeiros nos orçamentos.

Em tempos de mudanças e amadurecimento da Política Nacional de Assistência Social e fortalecimento do SUAS, é fundamental que se conheçam as novas proposituras e mudanças na Política e na realidade da população. O SUAS tem contribuído com o Controle Social, entretanto a capacitação é indispensável neste processo de apropriação do novo. Estas observações são feitas pela Assistente Social 1, ao reconhecer todas estas alterações contribuintes para o Controle Social, mas não deixa de enfatizar esta política “nova”, com novas ações, que necessita ser conhecida por todos e, por isso, a capacitação dos conselheiros devem acontecer.

Alguns avanços foram apontados pelas entrevistas quanto à capacitação dos conselheiros. As Assistentes Sociais 2 e 3 afirmam que há capacitação para os conselheiros e que elas são muito boas. A Assistente Social 2 ainda aponta que estas capacitações possibilitam maior consciência dos seus papéis e, por isso, devem ser continuadas.

Além dos avanços, também há dificuldades no processo de capacitação dos conselheiros. Embora não neguem que ocorrem capacitações para os conselheiros, há uma queixa de que elas são poucas e para poucos. Há

conselheiros que não conhecem suas funções e não possuem uma representatividade efetiva.

A Assistente Social 3 destaca anteriormente que existem capacitações, e que não somente conselheiros, mas também profissionais da Assistência Social e população devem ter acesso a elas. Mas no decorrer de sua declaração, ela explicita que são sempre as mesmas pessoas que participam de capacitações, e muitas vezes elas ocorrem em locais distantes do município. Para ela, estas capacitações devem ser mais frequentes, mais próximas e para todos.

Ao defender seu ponto de vista, ela destaca que, enquanto Assistente Social, sua formação acadêmica e aperfeiçoamentos dão muito embasamento sobre a Política de Assistência Social através de leis, livros e demais formações. No entanto, ainda precisa recorrer a estes para sanar algumas dúvidas que surgem no cotidiano. A sua formação a privilegia, mas os que não a possuem necessitam de formação. É por isso que ela aponta a importância de constantes capacitações, para que todos tenham o conhecimento necessário ao cargo de conselheiro.

A discussão sobre as capacitações dos conselheiros é polêmica. Embora destaquem que há capacitações e isso vem melhorando, ainda é restrita a poucos e não acontecem na frequência que deveriam.

Sugestões são apontadas como forma de evoluir na oferta de capacitações que supram as necessidades dos conselheiros e tenham qualidade.

A primeira sugestão dada pela Assistente Social 3 é que as capacitações sejam descentralizadas. As capacitações ocorridas longe dos municípios devem criar um mecanismo de repasse de informações para que todos conselheiros participem. Para ela, estas capacitações deveriam se tornar uma atividade do Conselho, onde estes se organizam para repassar as informações para o município de acordo com a realidade local.

Outra sugestão da conselheira é que haja várias capacitações específicas sobre as Conferências, para que os conselheiros saibam discutir sobre os temas propostos nos grupos e saibam lidar com as diversas falas dos participantes, que nem sempre são pertinentes ao assunto.

A Assistente Social ainda menciona que deve haver capacitações específicas que discutam o Controle Social e sua efetivação no município, para que os conselheiros saibam como efetuar-lo, em parceria com a sociedade e instituições da Política de Assistência Social.

É amplo o universo a que o conselheiro está submetido. Além do conhecimento sobre a Política de Assistência Social, sobre o funcionamento do Conselho e suas atribuições, e sobre o Controle Social, o conselheiro deve conhecer a realidade dos usuários da Assistência Social e os espaços de embates em que ocorrem as correlações de forças no exercício do Controle Social. Para tanto, as capacitações são fundamentais uma vez que pode aproximar os conselheiros da realidade que está posta na execução da sua função nos Conselhos de Assistência Social

Após discutir sobre o conhecimento dos conselheiros e a necessidade de capacitação, devemos mencionar como as Assistentes Sociais compreendem a participação dos conselheiros nos assuntos pertinentes ao Conselho.

A resolução 237/2006 (MDS, 2006) em seu art. 21 aponta que os conselheiros:

- I. sejam assíduos às reuniões;
- II. participem ativamente das atividades do Conselho;
- III. colaborem no aprofundamento das discussões para auxiliar nas decisões do Colegiado;
- IV. divulguem as discussões e as decisões do Conselho nas instituições que representam e em outros espaços;
- V. contribuam com experiências de seus respectivos segmentos, com vistas ao fortalecimento da Assistência Social;
- (...)
- VI. colaborem com o Conselho no exercício do Controle Social;
- VII. atuem, articuladamente, com o seu suplente e em sintonia com a sua entidade;
- (...)
- VIII. acompanhem, permanentemente, as atividades desenvolvidas pelas entidades e organizações de assistência social, para assegurar a qualidade dos serviços oferecidos aos beneficiários das ações de Assistência Social.

Os verbos utilizados nesta citação são verbos de ação, portanto exigem participação dos conselheiros, tanto nas reuniões do Conselho, como nas demais discussões que são cruciais para que haja a efetivação do Controle Social. O conselheiro, seja como representante da sociedade civil ou do poder público, ao participar ativamente, é capaz de contribuir para a ampliação de espaço para a cidadania e para a participação.

Através da pesquisa realizada nos municípios selecionados, foi possível analisar as visões das Assistentes Sociais sobre como é a participação dos conselheiros de Assistência Social.

Apenas a Assistente Social 3 aponta avanços neste aspecto. Para ela, no município, há a participação e assiduidade dos conselheiros nas reuniões e assuntos pertinentes ao Conselho.

Mas eu acho que o Conselho está bem estruturado. Como antigamente, dizem que as reuniões do Conselho aconteciam só pra pegar assinatura, hoje isso não acontece, do tempo que eu tô não. A gente vai à reunião, discute pauta, pede opinião das pessoas.

(...)

São sim, o pessoal é bem assíduo mesmo, não tem essa de vir somente três ou quatro pessoas, é sala cheia, doze, treze pessoas, tem vez que vai o titular e o seu suplente também (ASSISTENTE SOCIAL 3).

As demais entrevistadas que abordam esta participação, destacam aspectos dificultosos. Para elas, faltam pessoas interessadas em ser conselheiras e muitos dos que são não se envolvem, não têm interesse em participar.

Para a Assistente Social 1, são sempre os mesmos profissionais envolvidos nos Conselhos. O município é de Pequeno Porte e dos poucos profissionais que têm, somente alguns se interessam, e ficam revezando entre os Conselhos existentes no município. Os conselheiros representantes governamentais são indicados pelo prefeito, por isso a dificuldade acontece mais dentre os representantes da sociedade civil.

Para ela, esta falta de interesse em participar se dá pelo fato de que as responsabilidades no Conselho são muito grandes e as pessoas não querem se envolver.

A conselheira Assistente Social 6 enfoca a mesma questão que a entrevistada anterior. Aponta que, em seu município, os representantes governamentais também são indicados pelo prefeito e, para ela, isso é negativo, pois nem sempre a indicação é de uma pessoa interessada, comprometida.

Porque aí, a pessoa vem e eu brinco que fica parecendo missa de corpo presente, tá ali só de corpo, não está ouvindo, participando. Então, acontece ainda. Tem pessoas interessadas também, mas eu acho que primeiro tem que ver o interesse se está interessado e se realmente gosta de participar. Porque se não gostar, só vem por obrigação e aí não participa (ASSISTENTE SOCIAL 6).

As falas destas duas Assistentes Sociais apontam a situação de muitas realidades dos municípios brasileiros. No segundo capítulo, discutimos os apontamentos que Correia (2002) faz ao afirmar que a prevalência de interesses políticos na escolha de conselheiros é um dos limites que os Conselhos enfrentam na efetivação do Controle Social.

A tese da autora é conformada através do cotidiano destes municípios numa pesquisa empírica. Ainda hoje os interesses políticos e pessoais são um entrave aos avanços que vêm ocorrendo nas Políticas Sociais e em especial na Política de Assistência Social.

Para a Assistente Social 1, as condições que dificultam a participação dos conselheiros são fatores como a indisponibilidade de tempo, uma vez que eles possuem vida profissional e pessoal e também por medo de assumirem a responsabilidade e enfrentarem dificuldades no cargo assumido.

A possibilidade dos conselheiros receberem um atrativo financeiro ou benefícios como forma de incentivo às suas participações no Conselho é discutida pelas Assistentes Sociais 1 e 6.

A remuneração dos conselheiros não é permitida por lei, já que a Resolução 237/2006 (MDS, 2006) no art. 8º esclarece que “os/as conselheiros/as não receberão qualquer remuneração por sua participação no Colegiado e seus serviços prestados serão considerados, para todos os efeitos, como de interesse público e relevante valor social”. Ambas concordam que a remuneração financeira

Muitos são os entraves para a participação da população, principalmente na Política de Assistência Social – por sua história permeada pelo assistencialismo e pelos usuários da Assistência Social majoritariamente pobres e marcados pela desigualdade. O medo de se envolver politicamente e a falta de conhecimento da população sobre a importância do Controle Social são os grandes entraves para sua efetivação. Embora a participação nos municípios pesquisados esteja aumentando, poucas são as evidências de que a população usuária da Assistência Social está consciente de seu papel na efetivação do Controle Social e da construção de uma gestão democrática e participativa. Os CMAS têm responsabilidade neste processo, já que são espaços privilegiados de interação com a população e, de certa forma, um dos responsáveis por sua articulação. Por isso, cabe aos CMAS um maior empenho no incentivo à participação social na Política de Assistência Social.

3.4 SERVIÇO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

O Assistente Social é um profissional competente para trabalhar com os enfrentamentos das expressões da questão social recorrentes do confronto capital X trabalho emergente no bojo da sociedade capitalista. Desta forma, as Políticas Sociais, criadas como estratégias de enfrentamento a estas expressões tornam-se campo de trabalho do Assistente Social.

[...] a *questão social* internaliza-se na ordem econômica, tornando-se alvo das Políticas Sociais, suportes da ordem sóciopolítica e da imagem social do Estado como mediador de conflitos. Por meio destas políticas, o Estado passa a administrar as expressões da *questão social*, que é fragmentada e parcializada a partir de suas sequelas, metamorfoseadas em “problemas sociais” (IAMAMOTTO, 2008a, p. 170).

Além do trabalho na execução e gestão das Políticas Sociais, o profissional também é chamado contribuir com o Controle Social da sociedade sobre o Estado através dos espaços de participação, como os Conselhos Nacionais de

3.3.3 Participação da população

No decorrer dos nossos estudos, pudemos acompanhar brevemente a discussão sobre a participação da população na luta por seus interesses e atendimento de suas necessidades.

Vimos que, no Brasil, há uma frágil cultura de participação. Ao nos referirmos ao histórico da Participação Popular na sociedade brasileira, notamos que ela esteve presente nos discursos políticos, mas sempre sofreu forte repressão policial (CARVALHO, 1998).

A subalternidade popular é sustentada pela postura de um Estado “que não possibilita e orienta o cidadão na luta e conquistas por seus direitos, mas ao contrário, utiliza suas ações para construir e reforçar a relação poder público X usuários numa cultura de favor e eterna dependência das concessões estatais”. (CAVALLI e PASTOR, 2009b, p. 1). Esta subalternidade se agrava muito mais na Assistência Social já que o universo de seus usuários é marcado pela pobreza e exclusão social.

A subalternidade que permeia a realidade traz a muitos usuários um sentimento de “não possuir direitos”. Por isso, ao procurar os serviços da Assistência Social se portam como se fossem receber uma ajuda, uma caridade. Esta questão reflete na escassa participação nas decisões sobre a Assistência Social e seus direitos.

O protagonismo da sociedade, inclusive dos usuários da Assistência Social, que possuem o perfil peculiar a qual acabamos de citar, deve ser estimulado, uma vez que a participação é um exercício contínuo, um processo que não finda, mas, ao contrário, estrutura-se e ganha forças através da mobilização social.

Como vimos, participação social e Controle Social não são sinônimos; este não ocorre sem uma participação efetiva. Os Conselhos, Conferências são essenciais neste processo e a população é protagonista, já que sem ela não é possível acontecer o Controle Social.

Nos Conselhos de Assistência Social, o Controle Social é exercido de forma democrática, conforme o artigo 9º da Resolução 237/2006 (MDS, 2006) e a participação da sociedade civil é enfatizada pela composição paritária entre sociedade civil e poder público. Dentre os representantes da sociedade civil deve haver representantes dos usuários, entidades não-governamentais da assistência social e trabalhadores do setor. Contudo, representantes dos usuários nem sempre possuem uma participação efetiva nos Conselhos.

Para a Assistente Social 6, a população não possui uma cultura de participação, mas através de um trabalho lento e contínuo é possível avançar. E este trabalho demonstra avanços, já que o número de participações nas Conferências aumenta a cada ano, principalmente de jovens. Mesmo que nem todos entendam, há os que se interessam e se envolvem, ainda que lentamente.

A participação, para a Assistente Social 5, é uma necessidade da população para que ela pronuncie suas necessidades, de forma cidadã. E os espaços de Controle possibilitam que ela seja ouvida. E esta participação vem sendo gradativa, na visão da Assistente Social 8, que a compreende como ferramenta para o Controle Social.

Um ponto interessante encontrado entre as informações das Assistentes Sociais é a participação, importante para o exercício da cidadania e do Controle Social, e vem avançando. Mas no decorrer dos depoimentos, fica evidente que participação significa ir às reuniões do Conselho e Conferência.

Não destacam a participação no processo de fiscalização, do controle propriamente dito. Nas palavras de Bordenave.(1994, p. 23) participação demanda “fazer parte”, “tomar parte” e “ter parte”. Isto quer dizer que “a democracia participativa seria então aquela em que os cidadãos sentem que, por “fazerem parte” da nação, “têm parte” real na sua condução e, por isso, “tomam parte” - cada qual em seu ambiente – na construção de uma nova sociedade da qual se sentem parte”. Participar não é apenas estar presente, é se envolver, defender ponto de vista, exigir direitos, e acompanhar para que eles sejam cumpridos. A Assistente Social 5 menciona que é através da participação que eles são ouvidos, e por isso vai além da visão de que participar é “ir em reuniões”.

Embora as Assistentes Sociais entrevistadas apontem significativos avanços da participação da população, são muitas as dificuldades encontradas nos municípios.

O porte dos municípios traz uma peculiaridade que interfere na participação da população. A Assistente Social 3 destaca que há um medo de participar, envolver-se, uma vez que no município todo mundo é conhecido e por isso encontram dificuldade em se expor, dar opiniões. Além disso, para ela, os movimentos sociais no município são pouco organizados e fracos, limitando-se ao sindicato da vila rural e dos moradores.

Além disso, para esta conselheira, a escolaridade interfere muito nesta questão porque a pessoa com baixa escolaridade tem dificuldade de interpretar uma lei, de discutir um artigo e de defender seu ponto de vista de forma crítica.

Para a Assistente Social 1, a pouca participação da população de seu município no Controle Social é devido à falta de conhecimento sobre a sua importância. Ela aponta que a Política de Assistência Social é recente e a população, muitas vezes, não sabe o que é tratado nas reuniões, por isso ficam deslocadas.

O medo, dificuldade de compreender as discussões e a importância do Controle Social, apontados pelas Assistentes Sociais, tornam-se entraves para a participação da população. Campos (2009) destaca que é preciso reforçar o protagonismo dos usuários do SUAS, rompendo com uma participação social marcada por desigualdades sociais e situações de pobreza extrema, que dificultam a visibilidade e o poder da maioria das pessoas. O autor ainda destaca que é preciso identificar estes atores políticos no SUAS e qual a expressão política que possuem.

O protagonismo da população só é possível ao superar as marcas da desigualdade e a pobreza que permeia a população da Assistência Social, e ao proporcionar maiores espaços de debates e discussões nesta política. O medo e a falta de conhecimento sobre o Controle Social podem ser enfrentados a partir destas superações.

Por fim, Campos (2009) destaca que é fundamental que haja o protagonismo destes usuários, como um horizonte que ainda não é realidade. Mas que necessita ser alcançado. Neste sentido,

É nessa ambiência social injusta que se impõe o inadiável compromisso para incorporar os usuários da assistência social aos espaços de decisão do Suas. Esse empreendimento, monumental em significado e desafio, não pode ser apreendido como assunto setorial de caráter messiânico. Não é possível construir uma sociedade democrática e socialmente justa em setores estanques. Uma sociedade com tal desenho é obra coletiva para a coletividade. (CAMPOS, 2009, p. 21).

É preciso construir estes horizontes e materializá-lo no cotidiano, através de um empenho coletivo de reforçar a identidade da população e potencializar sua participação dos espaços decisórios.

O Conselho e demais profissionais devem se esforçar para esclarecer dúvidas, capacitar e informar a população para que ela seja conhecedora da política e de seus direitos.

A Assistente Social 1 ainda destaca que, no CRAS do município, esta questão já está sendo discutida e os profissionais estão realizando este trabalho com a população e demonstrando a importância da participação no Controle Social do município.

A Assistente Social 4 aponta que a participação dos usuários nos Conselhos e Conferências é pequena por falta de conhecimento e de acesso:

Mas não é um acesso que é negado, ele é permitido, mas as pessoas não reconhecem a importância desse acesso, o poder que tem essa população dentro desses espaços da conferência. É como se fosse alguma coisa que eu sei que é importante, mas eu não dou tanta importância porque eu não conheço a sistemática (ASSISTENTE SOCIAL 4).

Ela afirma que este fator ocorre porque o Brasil possui uma caminhada histórica, onde a constituição de 88 é muito recente - do ponto de vista histórico – e, por isso, este ainda é um processo que vem crescendo lentamente.

Além destes apontamentos, a mesma assistente social destaca que a falta de participação acontece pela “capacidade intelectual” da população de

municípios pequenos. Ela acredita que em municípios maiores a população tem mais amplitude diante da Política. Além disso, há bastante divulgação no rádio sobre as reuniões do Conselho e Conferências, mas mesmo assim as pessoas não participam.

A afirmação da Assistente Social é pautada em senso comum, pois o porte do município não interfere na capacidade intelectual das pessoas, pois este é um fator individual e impossível de ser medido somente pela atitude das pessoas. E ela fala que há divulgação, mas é a população que não participa, passando a responsabilidade de não participar somente para a população. Se não houver um trabalho contínuo de formação, informação e de mudança cultural, será difícil trazer a população para estes espaços.

Não é que a população não queria participar, mas há uma formação cultural e história e isso ainda se reproduz, como aparece nas falas das assistentes sociais.

A Assistente Social 8 destaca uma questão relevante quanto à participação da população. Para ela o Espaço Público não é plenamente utilizado pela população usuária da Política de Assistência Social. Ela aponta que o Controle Social é importante, mas não é divulgado. Por isso a participação é fraca. E, quando há participação, não há orientação da forma como fazê-la. Se não há participação, não há conhecimento real da política, e se não se conhece a Política, não se sabe o que cobrar.

A Assistente Social ainda aponta como dificuldade a falta de informação da população sobre a Política e sobre o Controle Social. E aponta que o trabalho contínuo de formação e informação é fundamental para a participação. Para ela, é isto que falta evoluir no exercício do Controle Social, porque as instituições e os Conselhos já estão cumprindo suas tarefas.

A participação a que estamos nos referindo, como já dissemos, não é só frequentar reuniões. Ela deve ser efetiva. Para a Assistente Social 8, a população frequenta a reunião, o que não significa que participam:

Portanto, o grande desafio é uma maior participação, uma participação mais efetiva. Eles participam, mas às vezes acabam não discutindo tanto suas questões, necessidades. Eles deveriam ser mais participativos, para

contribuir mais, porque muitas vezes a gente explica, ele aprovam, eles tiram as dúvidas mas nós gostaríamos que eles participassem de forma mais efetiva pois é a população que vai fiscalizar de fato (ASSISTENTE SOCIAL 8).

Participar é lutar por um interesse coletivo e assumir um protagonismo diante da história. E este protagonismo é necessário para o exercício do Controle Social e rompimento com a cultura de subalternidade.

Embora o protagonismo da população, após a década de 80, esteja sofrendo um refluxo (GOHN, 2000), há uma tentativa de mobilização que vem avançando, ainda que de forma lenta.

A mobilização social deve ser um trabalho coletivo que busca melhoria para usuários e cidades, por isso é apontada pela Assistente Social 6 como um fator importante, mas que ainda se encontra na esfera individual, onde cada um luta pelo seu interesse pessoal. A Assistente Social destaca que esta luta deve ser coletiva. “Não é individual, mas é um coletivo. Então, é isso que as pessoas têm que entender, que é enquanto eu estiver lutando por melhorias, eu estou lutando pelo município, por nós” (ASSISTENTE SOCIAL 6).

A Assistente Social 4 destaca que outra dificuldade enfrentada na participação popular é a questão do Direito. A conselheira acredita que ainda é muito presente a visão assistencialista que a população tem sobre a Assistência Social. Ela acredita que esta visão evoluiu bastante entre os técnicos que trabalham na Assistência Social e que eles lidam de uma forma técnica e política sobre a questão dos direitos. Mas os usuários ainda não possuem esta visão. Ao procurar a Assistência, eles buscam “ajuda”, e não seu direito, e isto dificulta a participação porque participar é lutar pelo que acredita que seja Direito, e não por concessão de favores. Por fim, ela destaca que é fundamental que a população tenha acesso às informações para que tenha mais conhecimento sobre direitos, sobre a política e sobre a participação social. Este trabalho está sendo desenvolvido no CRAS, que, na visão da entrevistada, é um veículo para isso.

Este item destaca a importância que a participação da população tem nos CMAS, a partir das afirmativas das Assistentes Sociais. A participação social vai além do Controle Social, como vimos no capítulo 2. Mas não há Efetivação do Controle Social sem participação.

Muitos são os entraves para a participação da população, principalmente na Política de Assistência Social – por sua história permeada pelo assistencialismo e pelos usuários da Assistência Social majoritariamente pobres e marcados pela desigualdade. O medo de se envolver politicamente e a falta de conhecimento da população sobre a importância do Controle Social são os grandes entraves para sua efetivação. Embora a participação nos municípios pesquisados esteja aumentando, poucas são as evidências de que a população usuária da Assistência Social está consciente de seu papel na efetivação do Controle Social e da construção de uma gestão democrática e participativa. Os CMAS têm responsabilidade neste processo, já que são espaços privilegiados de interação com a população e, de certa forma, um dos responsáveis por sua articulação. Por isso, cabe aos CMAS um maior empenho no incentivo à participação social na Política de Assistência Social.

3.4 SERVIÇO SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

O Assistente Social é um profissional competente para trabalhar com os enfrentamentos das expressões da questão social recorrentes do confronto capital X trabalho emergente no bojo da sociedade capitalista. Desta forma, as Políticas Sociais, criadas como estratégias de enfrentamento a estas expressões tornam-se campo de trabalho do Assistente Social.

[...] a *questão social* internaliza-se na ordem econômica, tornando-se alvo das Políticas Sociais, suportes da ordem sóciopolítica e da imagem social do Estado como mediador de conflitos. Por meio destas políticas, o Estado passa a administrar as expressões da *questão social*, que é fragmentada e parcializada a partir de suas sequelas, metamorfoseadas em “problemas sociais” (IAMAMOTTO, 2008a, p. 170).

Além do trabalho na execução e gestão das Políticas Sociais, o profissional também é chamado contribuir com o Controle Social da sociedade sobre o Estado através dos espaços de participação, como os Conselhos Nacionais de

Política Social, estimulando “[...] inserções sociais que contenham potencialidades de democratizar a vida em sociedade, conclamando e viabilizando a ingerência de segmentos organizados da sociedade civil na coisa pública (IAMAMOTTO, 2008a, p. 199).

A formação profissional do Assistente Social, com ampla fundamentação teórica e crítica, mas também interventiva (IAMAMOTTO, 2008a), demanda dos Assistentes Sociais conhecimentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos (IAMAMOTTO, 2005). Este conhecimento profissional possibilita maior compreensão sobre questões como os direitos da população, as obrigações do Estado para garantir as mínimas condições necessárias para a sobrevivência da população, e o funcionamento das Políticas Sociais. Além disso, possibilita criar estratégias, sobre estas questões, para a sua intervenção nos espaços de trabalho.

Estes três conhecimentos apontados são pressupostos que firmam os pilares para o exercício profissional, mas deve-se evitar cair no teorismo, politicismo e tecnicismo, conforme destaca Iamamoto (2005). Isto porque cada um desses elementos são fundamentais e complementares entre si, mas, isolados, transformam-se em limites para a atuação profissional.

Os Conselhos deliberativos das Políticas Sociais foram criados para acompanhar, fiscalizar e implementar tais Políticas e, portanto, tornaram-se importantes mecanismos de Controle Social. Os conselheiros podem ser qualquer profissional da área da Assistência ou não, e também representantes da sociedade civil. Por não ser um cargo profissional, não exige formação acadêmica específica para os conselheiros, mas ao assumir este papel é necessário buscar conhecimento sobre a Política Social a qual está defendendo e sobre os Direitos Sociais.

Na Política de Assistência Social, é fundamental que os conselheiros conheçam a sua gestão, funcionamento e as mudanças que ocasionaram a partir da construção do Sistema Único de Assistência Social- SUAS e da Política Nacional de Assistência Social. Conforme vimos, a falta de conhecimento destes conselheiros acarreta dificuldades para o exercício do Controle Social.

A formação profissional do Assistente Social torna-o conselheiro em potencial. Na Assistência Social, este profissional é conhecedor da Política e dos

Direitos Sociais, além de ter visão crítica sobre as reais necessidades da população, na defesa dos direitos da população.

Seja enquanto profissional ou enquanto conselheiro, o Assistente Social deve trazer, em suas ações, as observâncias delas, contemplando ações técnicas, pautadas em posicionamentos éticos e políticos, fundamentadas em uma raiz teórica.

As ações dos Assistentes Sociais são reflexo do conhecimento que possuem no decorrer de sua formação profissional, que se inicia na academia, mas é contínua por toda a sua vida profissional. A forma como as Assistentes Sociais citam a realização do seu trabalho no Conselho é a visão que elas têm sobre o seu próprio trabalho.

O Assistente Social deve se apropriar dos conhecimentos teórico-metodológico, ético-político e técnico operativo para orientar seu olhar crítico e a sua intervenção na prática. Adiante refletiremos sobre como o Assistente Social compreende a utilização destes três conhecimentos nos Conselhos de Assistência Social.

A pesquisa de campo possibilitou levantar uma nova categoria empírica. Na fala das conselheiras, pudemos notar que, ao tratarem das ações do Assistente Social no Conselho, elas, ora são capazes de identificar ações pautadas no conhecimento ético-político, ora no técnico-operativo, e ora no teórico metodológico. É importante ressaltar que apenas uma assistente social contempla os três conhecimentos, destacando o trabalho do Assistente Social de forma plena. As demais Assistentes Sociais possuem uma visão limitada ou parcial das ações do Assistente Social no Conselho.

O conhecimento teórico metodológico resulta da busca constante de aprimoramento intelectual, vinculado a uma visão crítica da sociedade, através da apropriação de grandes matrizes do pensamento social (IAMAMOTTO, 2005). Este conhecimento, assim, contribuiria para o exercício profissional, uma vez que o assistente social compreende as complexas relações da sociedade, compreendendo assim, seu papel nela.

A autora destaca que

O domínio teórico-metodológico só se completa e se atualiza ao ser frutificado na história, pela pesquisa rigorosa das condições e das relações sociais particulares em que se vive. Requer o acompanhamento da dinâmica dos processos sociais, como condição, inclusive, para a apreensão das problemáticas cotidianas que circunscrevem o exercício profissional (IAMAMOTTO, 2005, p. 54).

Contudo, é fundamental destacar novamente que este conhecimento, isolado do engajamento político e da perspectiva técnico-operativa, não é suficiente para direcionar o trabalho profissional (IAMAMOTTO, 2005)

Para a Assistente Social 2, o profissional de Serviço Social no Conselho de Assistência Social, é fundamental, pois vê o indivíduo como um sujeito de direitos e é capaz de compreender a função do Conselho dentro deste mesmo princípio. O conselheiro que não é Assistente Social, na maioria das vezes não consegue ver desta forma. Nesta perspectiva, a Assistente Social 1 enfatiza que os Assistentes Sociais possuem uma visão diferenciada dos demais conselheiros, pois procuram auxiliar em algumas decisões do ponto de vista profissional. E esta visão diferenciada se dá pelo fato de que o profissional tem uma vivência da prática e também a formação teórica. Ela acredita que, por este motivo, o Assistente Social possui um pouco mais de conhecimento do que os outros conselheiros sobre a política e a legislação que envolve. Desta forma, o profissional contribui com algumas ideias e decisões.

A Assistente Social 3 acredita que o profissional pode contribuir no Conselho, pois conhece a realidade das famílias, a questão social e suas expressões, a questão sócio-econômica e como ela influencia no problema das famílias. Além disso, a entrevistada afirma que o profissional tem um posicionamento crítico sobre estas questões, amparado pela legislação que os conselheiros devem saber e que o profissional aprende no decorrer da sua formação, além da lei que regulamenta a profissão e o código de ética do Serviço Social.

Nesta mesma perspectiva, a Assistente Social 8 destaca que o conhecimento que o Assistente Social possui lhe proporciona uma visão crítica sobre as discussões no Conselho e permite levantar questionamentos sobre os entraves para o Controle Social. Este conhecimento contribui para a efetivação da Política de Assistência Social nas especificidades de cada município. Desta forma, ela destaca que, além do conhecimento teórico que o profissional possui, ele deve conhecer a

realidade de seu município, para que, assim seja possível desenvolver um trabalho sócio-educativo com a população.

A entrevistada 4 também aponta que é parte da formação do Assistente Social conhecer sobre os Direitos e Políticas Sociais. Por isso, em sua opinião, é o Assistente Social que tem a obrigação de conhecer sobre a Política de Assistência Social, a sua funcionalidade, como ela acontece. E é este profissional que possui a capacidade técnica de repassar este conhecimento para os demais conselheiros, e orientar as ações do Conselho de acordo com a legislação pertinente.

Por fim, a Assistente Social 6 também destaca que o Assistente Social se apropria da legislação social e possui um conhecimento adquirido em sua formação profissional, devendo repassar isto para os outros conselheiros, pois ela acredita que este saber não deve ser absoluto deste profissional, mas de todos os membros do Conselho.

Diante de todas estas afirmações, notamos que, para as Assistentes Sociais entrevistadas, o conhecimento teórico-metodológico está presente no cotidiano das profissionais nos Conselhos de Assistência Social. Este conhecimento, além de possibilitar uma reflexão crítica sobre a realidade, permite que as ações do Conselho, orientadas pelo Assistente Social se atentem às legislações para efetivar o Controle Social. Sendo assim o profissional pode utilizar este conhecimento no Conselho e dividi-lo com os demais conselheiros.

Nesta perspectiva, a assistente social 1 afirma que todas as ações dos Assistentes Sociais nos Conselhos devem partir de uma visão crítica da realidade. O Assistente Social desenvolve ações específicas no Conselho de Assistência Social, já que este profissional proporciona mais discussões nas reuniões e mais conhecimento sobre a legislação trazida pelo profissional que faz diferença neste meio. Desta forma, a sua visão crítica pautada no seu conhecimento proporciona maior discussão crítica no Conselho.

A interdisciplinaridade e a multidisciplinaridade são fundamentais para garantir que o trabalho do Conselho seja completo e contemple todas as áreas do conhecimento. A Assistente Social 3 acredita que as diferentes formações e

diferentes profissões dos conselheiros são riquíssimas para completar todas as áreas e saberes que o Conselho deve conhecer e intervir.

Cada formação contribui da sua maneira e também os representantes da população trazem ao Conselho um conhecimento empírico do cotidiano da população usuária. Nesta perspectiva, o trabalho do Assistente Social também é necessário, principalmente para as realizações de análises sócio-econômicas, no estudo social das famílias, que é específico do Serviço Social, além de ser conciliador, orientador e formador. Para ela, o Assistente Social auxilia os outros conselheiros na execução de ações pertinentes ao Conselho.

A Assistente Social 4 amplia esta discussão, afirmando que o Assistente Social deve ter um olhar técnico dentro do Conselho, pautado na sua formação profissional. Neste sentido, há como o profissional direcionar algumas ações através deste olhar técnico, que distanciará o profissional de julgamento de valores dentro das decisões do Conselho, uma vez que nem todos os conselheiros possuem formação técnica para isso.

Esta discussão torna-se interessante, pois as entrevistadas destacam que a formação teórico-metodológica da profissão possibilita uma visão crítica da realidade e uma ação crítica também, o que resulta no trabalho dos conselheiros. Esta visão crítica dentro do Conselho pode ser papel do Assistente Social, que traz conhecimentos adquiridos na sua formação para o Conselho, o que resulta em maior eficiência de suas ações e maior possibilidade do exercício do Controle Social, pois o Conselho se torna um espaço de defesa dos Direitos Sociais e garantia de funcionamento das Políticas Sociais.

O conhecimento ético-político é pautado em valores de equidade, liberdade, autonomia, emancipação e o seu posicionamento em favor das classes menos favorecidas, uma vez que a profissão está inscrita nas relações de poder de classes da sociedade. O Assistente Social tem princípios, e diretrizes que direcionam seu trabalho profissional, mas sua atuação deve ir além da ética profissional. É preciso posicionamento político no seu espaço de trabalho e também fora dele. O profissional trabalha pela construção de uma cultura política democrática e participativa, superando a ideologia do favor e denunciando abusos, desigualdades, desrespeito aos direitos humanos.

Contudo, isoladamente, o posicionamento político cai em equívocos, pois engajamento político não significa apenas a inserção em movimentos organizados da sociedade (IAMAMOTTO, 2005), mas um posicionamento no cotidiano profissional a partir das diretrizes éticas da profissão. Isto porque, “nesta sociedade, o Serviço Social inscreve-se em um campo minado por interesses sociais antagônicos, isto é, interesses de classes distintos e em luta na sociedade” (IAMAMOTTO, 2005, p. 54).

Nas informações das Assistentes Sociais este conhecimento aparece somente duas vezes, o que demonstra que não é tão lembrado no cotidiano profissional. Contudo, como os demais conhecimentos, ele deve ser evidenciado e observado para que o Assistente Social tenha um posicionamento ético a favor da efetivação do Controle Social, dos Direitos Sociais e se posicione politicamente para atingir este fim.

A Assistente Social 3 destaca que a ética, tão estudada na faculdade, deve ser praticada, e a justiça e equidade social devem direcionar o trabalho profissional.

Já a Assistente Social 4 aponta que o conhecimento ético-político do Assistente Social deve estar presente no comprometimento particular do profissional, correspondendo ao que rege a profissão e ao código de ética. A entrevistada não menciona o conhecimento político, apenas o ético.

Pautadas no conhecimento ético-político, três entrevistadas identificam as ações do Assistente Social no Conselho como a função de auxiliar, orientar, instruir, mediar, socializar conhecimento e informações.

A Assistente Social entrevistada 2 destaca que o Assistente Social é um profissional responsável por repassar informações aos demais conselheiros que não conhecem tanto a Política de Assistência Social. E ainda destaca que o profissional deve assumir este papel dentro do Conselho, instruindo os demais conselheiros.

A Assistente Social 3 destaca que dentre as deliberações do Conselho, há presença de juízo de valores e de meritocracia entre os conselheiros, principalmente entre aqueles que não possuem formação acadêmica na área social.

A discussão da concessão de um benefício, por exemplo, muitas vezes passa

pela questão do merecimento. Esta situação ainda é muito presente na Política de Assistência Social, principalmente, devido ao seu histórico de filantropia e assistencialismo no decorrer dos tempos.

A entrevistada afirma que o profissional de Serviço Social, no Conselho deve levantar esta discussão apontando que o Conselho não pauta suas ações no merecimento, mas nos direitos. Para ela, o Assistente Social é um dos profissionais que possuem todas as condições de assumir este papel de mediador e instrutor nestes conflitos, sempre defendendo a lei e os direitos dos usuários da Política de Assistência Social. Ela destaca esta afirmação através de suas informações: “e a gente, enquanto profissional, enquanto conselheiro, esclarece pra tentar refletir melhor, pra que não aconteça isso” (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Ela ainda destaca que seria fundamental que todos os municípios possuíssem um Assistente Social como conselheiro para que estabeleça estas mediações. Ela acredita que, nos municípios que não possuem estes profissionais, a mediação, orientação e instrução tornam-se dificultadas.

A Assistente Social 4 aponta que o trabalho do Assistente Social no Conselho é fundamental na assessoria no processo de educação para a cultura de participação da população. Através da sócio-educação, os Assistentes Sociais, nos Conselhos, conseguem informar e contribuir para o desenvolvimento de uma cultura de participação. Ela acredita que o profissional, no Conselho, pode desenvolver de forma tranquila este trabalho com a população, mas destaca, assim como a Assistente Social 3, que o trabalho de mediação dentro do Conselho deve ser feito, mas é difícil, porque segundo ela, “santo de casa não faz milagre”. Com a população este trabalho é mais tranquilo porque o profissional tem “mais influência” e a informação que passa à população tem “mais conteúdo”.

Por fim, destacamos a competência técnico-operativa, uma vez que o aperfeiçoamento técnico e operativo possibilita uma inserção qualificada no mercado de trabalho. Desta forma,

orientar o trabalho profissional nos rumos aludidos requisita um profissional culto e atento às possibilidades descortinadas pelo mundo contemporâneo, capaz de formular, avaliar e recriar propostas ao nível das Políticas Sociais e da organização das forças da sociedade civil. Um profissional informado, crítico e que aposte no protagonismo dos sujeitos sociais. Mas também um

profissional versado no instrumental técnico-operativo, capaz de realizar as ações profissionais, aos níveis de assessoria, planejamento, negociação, pesquisa e ação direta, estimuladoras da participação dos usuários na formulação, gestão e avaliação de programas e serviços sociais de qualidade. (IAMAMOTO, 2004. p. 144).

A base técnico-operativa é essencial à profissão, mas, isoladamente é insuficiente para uma atuação profissional crítica e eficaz (IAMAMOTTO, 2005).

Quatro Assistentes Sociais apontam a contribuição do conhecimento teórico-metodológico para o funcionamento do conselho de Assistência Social.

A Assistente Social 7 destaca que o Assistente Social é relevante no Conselho de Assistência Social, pois desenvolve ações que contribuem no desenvolvimento de projetos.

A Assistente Social 3 destaca que

Há ações específicas realizadas pelo Assistente Social no Conselho porque, por exemplo, há um projeto e nós já temos um conhecimento de como se faz um projeto, como ele é discutido e a gente pode estar apoiando, orientando pra dar a estrutura e amparo para o projeto, ou quando vai discutir um instrumental (ASSISTENTE SOCIAL 3).

Portanto, ela destaca que o conhecimento técnico-operativo utilizado pelo Assistente Social em seu espaço de trabalho pode contribuir dentro do Conselho de Assistência Social.

A Assistente Social 5 destaca que as ações do Assistente Social no Conselho são especificamente voltadas à realização de visitas, pareceres, análise de documentos. Ela acredita que, nos Conselhos que não possuem Assistente Social, não funcionam como necessitam.

Nos municípios que não possuem Assistentes Sociais no CMAS, ele pode funcionar, porém ele não funciona com a visão que ela realmente necessita na hora de dar um parecer, de ler um documento, elaborar algum trabalho específico (...). Os conselhos que não têm, perde um pouco porque, de repente, na hora que for solicitado alguma coisa, na hora de elaborar um documento ela não tem este conhecimento e fica realmente a desejar (ASSISTENTE SOCIAL 5).

A entrevistada limita o conhecimento do Assistente Social no Conselho ao técnico operativo.

Por fim, a conselheira assistente social 6 destaca que o Assistente Social no Conselho de Assistência Social torna-se responsável pela elaboração da documentação, relatórios e pareceres. Mas destaca que esta não é uma tarefa específica do profissional. Embora ela saiba utilizar estes instrumentais no cotidiano do seu trabalho, não significa que seja tarefa exclusiva do Serviço Social. Desta forma, a entrevistada se queixa de que há uma sobrecarga destas tarefas operativas para o profissional, mesmo que esta não seja sua atribuição privativa.

A partir do conhecimento técnico-operativo, três Assistentes Sociais destacam, em suas falas, as ações do Assistente Social no Conselho, como elaboração de documentos, de pareceres e posicionamentos e realização de visitas. Destaca a ação do Assistente Social no Conselho pela utilização de técnicas e instrumentos.

Para a Assistente Social 5, a ação do profissional no Conselho se resume basicamente à realização de visitas, pareceres, cadastramento de entidades e elaboração de documentos. Para ela, estas ações são exercidas pelo Assistente Social no Conselho pois ela possui uma formação profissional para isso.

A utilização de instrumentais no Serviço Social é importante e faz parte do trabalho do profissional. Este meios e instrumentos são mecanismos para favorecer o trabalho, mas não é a finalidade do trabalho do Assistente Social. Portanto, até mesmo nos Conselhos, as ações do Assistente Social não devem se limitar ao técnico operativo. Esta é uma visão que o próprio profissional tem sobre o seu trabalho e que é passado para os demais conselheiros que acreditam que esta seja realmente uma ação específica do Serviço Social.

Esta afirmação pode ser comprovada pela declaração da Assistente Social 6 afirmando que todas as ações burocráticas ficam sob responsabilidade do Assistente Social no Conselho porque os demais acreditam que seja função do profissional fazer isso. Além de distorcer a visão sobre o Serviço Social, há uma sobrecarga de trabalho, onde o profissional se vê sozinho a realizar tais ações.

Primeiramente, vou fazer uma brincadeira, se explora muito o Assistente Social. Porque assim, acaba ficando muito pra gente. Agora nós temos a secretária executiva, mas cada documentação, informação que tem que digitar, até em sistema, tudo vem pra gente. E isso, não que seja difícil da gente fazer, mas impede que os outros aprendam (ASSISTENTE SOCIAL 6).

Embora a entrevistada reconheça que há uma sobrecarga para o Assistente Social, ela aponta que o Assistente Social tem mais conhecimento para realizar estas ações devido a sua formação profissional. Por fim, sugere que os demais conselheiros podem adquirir um pouco desta formação que o assistente social possui através de cursos, cartilhas e capacitações. Destarte, ela reconhece que as ações desenvolvidas pelo Assistente Social no Conselho não são atribuições privativas da profissão.

Diante desta questão, fica uma outra que talvez não tenha resposta. A sobrecarga do Assistente Social de ações não privativas e burocráticas ocorre porque o profissional se submete a isso e acredita que esta é a sua tarefa ou porque é um fardo que repassam historicamente à profissão?

Tal situação possivelmente não possua uma resposta correta e é passível de estudos para que seja analisada e respondida. Contudo, podemos afirmar que o profissional pode impor seu papel e esclarecer suas atribuições dentro do Conselho, deixam claro que, ali, nenhuma profissão tem atribuições privativas e qualquer conselheiro pode aprender a executar qualquer ação, mas que o Assistente Social tem participação importante neste contexto.

A conselheira Assistente Social 3 acredita que o Serviço Social pode colaborar no desenvolvimento de ações técnicas, mas que isso não é privativo da profissão. Ela destaca que, assim como qualquer conselheiro, o Assistente Social pode elaborar projetos, mas, mais do que isso, é fundamental que o profissional apoie e oriente os demais conselheiros para dar estrutura e amparo ao projeto ou quando se discute um instrumental. Para a mesma entrevistada, mais do que executar estas ações, o profissional contribui com a orientação delas.

Diante dos apontamentos deste item, podemos então constatar que as Assistentes Sociais informam a importância dos conhecimentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos. No entanto, somente uma entrevistada menciona, no decorrer dos depoimentos, a presença destas três

competências no trabalho do Assistente Social nos Conselhos de Assistência Social. As demais demonstram possuir uma visão isolada sobre as competências dos profissionais e suas ações pautadas nestes conhecimentos. Como vimos, estes conhecimentos isolados podem resultar no tecnicismo, politicismo e no tecnicismo.

Além de manter uma conexão entre si, é preciso que estes conhecimentos estejam atrelados à intervenção profissional. “Pode-se concluir que articular a profissão e a realidade é um dos maiores desafios, pois entende-se que o Serviço Social não atua apenas *sobre* a realidade, mas atua *na* realidade” (IAMAMOTTO, 2005, p. 55).

3.5 SUGESTÕES SOBRE O CONTROLE SOCIAL A PONTADAS PELAS ENTREVISTADAS

Diante de todos os apontamentos deste capítulo, com destaques a avanços e dificuldades que permeiam o exercício do Controle Social, as ações do Conselho de Assistência Social e do Assistente Social neste Conselho, resta-nos apresentar algumas sugestões que emergiram da própria análise empírica. Tais sugestões estão voltadas ao Serviço Social no Conselho e as ações do Assistente Social neste espaço.

A Assistente Social, ao discutir sobre as atribuições do secretário executivo, destaca que este cargo deveria ser ocupado por um Assistente Social, pois é uma pessoa engajada na prática, de nível superior e que tem o perfil para assumir o cargo. Por isso, para ela, o secretário executivo deve ser um Assistente Social.

A mesma Assistente Social sugere que o profissional deve ser crítico, criativo e pró-ativo ao procurar sempre novas ideias, repassar bastante informação pros demais conselheiros, tentar articular com outras políticas que estão ali envolvidas. Deve ser um trabalho mais de articulação no Conselho.

Uma sugestão apresentada pela Assistente Social 3 é organizar mais tempo planejado dentre as ações do Conselho para compartilhar o conhecimento entre os conselheiros através de grupos de estudos. O Assistente

Social deve compartilhar seus conhecimentos com o objetivo de efetivar o Controle Social.

A Assistente Social 8 destaca que o Assistente Social no Conselho de Assistência Social deve ter autonomia para tomar as decisões, num espaço de correlação de forças entre os demais conselheiros. Ela destaca que as interferências políticas dificultam o cumprimento da lei e que, por isso, o profissional deveria estar distante disto. Contudo, a Assistente Social 6 completa a discussão, apontando que o profissional deve ser partícipe deste processo, mas não o único profissional responsável pelas ações no Conselho. Ter consciência disso é evitar que o profissional se sobrecarregue com as funções no Conselho e que todos os conselheiros tenham papel importante neste processo.

Outra sugestão apontada pelas entrevistadas é sobre o aprimoramento intelectual dos assistentes sociais. A Assistente Social 5 afirma que o Assistente Social e os demais conselheiros devem estar em constante aprimoramento intelectual para compreender os assuntos pertinentes ao Conselho, bem como pautar suas ações.

Mas eu penso que é isso mesmo, é se aprofundar realmente no que diz respeito à sua atribuição dentro do Conselho pra que possa realmente executar o seu papel como deve ser na hora de opinar, de dar um parecer. Que seja algo que venha contribuir para o bem dos usuários, pois estamos ali defendendo os usuários da Política de Assistência Social (ASSISTENTE SOCIAL 5).

Ao enfatizar esse apontamento, a Assistente Social 2 destaca que deve haver capacitações para os conselheiros antes de assumirem o mandato, sendo o Assistente Social capaz de organizar e ministrar a capacitação, ainda que com informações básicas sobre o Conselho e, principalmente, sobre a função dos conselheiros.

A Assistente Social 3 sugere que as capacitações ministradas pelo Assistente Social aos demais conselheiros devam ocorrer em outro momento que não nas reuniões do Conselho. A ideia é formar grupos de estudos onde todos possam falar de suas inseguranças, dificuldades e demais discussões sobre o Conselho. A Assistente Social 2 enfatiza que estes grupos são importantes, pois

muitos conselheiros não possuem formação acadêmica superior e não têm habilidade de, sozinhos obterem informações necessárias ao desempenho de suas funções.

Não há dúvidas de que a participação está estritamente relacionada ao Controle Social. Embora não sejam sinônimos sabemos que o Controle Social é um processo amplo que exige a participação, mas não somente ela. Nesta perspectiva, a Assistente Social 4 destaca que a participação é a chave para o Controle Social. Quando houver participação da população e a consciência do seu papel, o Controle Social melhorará muito, porque, para ela, a lei está evoluindo, o trabalho da Política Social também, mas ainda é necessário maior participação da população para controlar as ações.

Por fim, a mesma Assistente Social aponta que, para que haja participação, é fundamental um trabalho de sócio-educação para a mobilização social. Afirma que o brasileiro é muito passivo e que não “corre atrás” de seus interesses, mas, principalmente, não “corre atrás junto com outros”. E a força se faz no coletivo, por isso a sócio-educação deve ser no sentido de ir contra a tendência do individualismo emergente e na obtenção da consciência do Direito como diretriz das Políticas Sociais, dentre elas a Política de Assistência Social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente trabalho, propusemo-nos a analisar o Controle Social na região da AMUNPAR a partir da visão dos Assistentes Sociais conselheiros da Assistência Social.

Tratar da discussão do Controle Social é discorrer sobre um tema de grande relevância nos últimos tempos, já que a proposta de gestão descentralizada e participativa – especialmente nas Políticas Sociais - vem se implementando no Brasil e tem exigido maior participação da sociedade no controle sobre as ações do Estado.

Na Gestão da Política de Assistência Social não tem sido diferente. O Sistema Único da Assistência Social – SUAS - indica o Controle Social como um de seus eixos estruturantes, possibilitando que a população possa acompanhar e exigir que seus Direitos sejam assegurados e cumpridos.

Os espaços de efetivação do Controle Social – como os Conselhos de Assistência Social e as Conferências, que propiciam a participação da sociedade civil e do poder público – também se constituem como espaços contraditórios, de embates entre interesses do Estado e da Sociedade, mas que podem resultar na construção de um ideário comum e no fortalecimento da democracia.

A partir da realização dessa pesquisa, foi possível identificar e analisar alguns elementos cruciais relacionados ao Controle Social, presentes nos municípios estudados. Compreendemos que esta dinâmica foi mais estimulada nos municípios a partir da proposta do SUAS, mas que ainda é permeada por dificuldades a serem enfrentadas para o pleno exercício do Controle Social.

A pesquisa nos permitiu conhecer a visão dos Assistentes Sociais, quanto ao Controle Social. Embora seja considerado por elas como um processo importante para a Política de Assistência Social, é abordado, pelas mesmas, de forma fragmentada. As entrevistadas apontam o Controle Social atrelado apenas aos Conselhos, com o desempenho de funções burocráticas. Essa visão se reflete no trabalho do Conselheiro, que pode pautar suas ações apenas como ações burocráticas e, assim, limitar a participação da população. É importante compreender que o Controle Social não se reduz ao Conselho, pois este é apenas um dos espaços para que ele aconteça.

O Controle Social também é indicado como uma das contribuições do SUAS, pois, ao mesmo passo que possibilita o avanço do Controle Social, recebe contribuições deste, a partir de maior transparência à Política de Assistência Social. Para as Assistentes Sociais, ver o Controle Social como uma das atribuições do SUAS é compreender que a nova Gestão da Política de Assistência trouxe avanços para a participação social.

Entretanto, também foram apontadas dificuldades neste percurso, já que há relatos de que os pressupostos da Política de Assistência Social nem sempre se materializam no cotidiano dos municípios. Além disso, é pequeno o orçamento destinado a esta Política, o que limita suas ações e serviços. As entrevistadas apontaram que, apesar das limitações, este processo está sendo construído e tem evoluído desde então.

Os Conselheiros possuem um importante papel no Controle Social, já que são eleitos – no caso da representação da sociedade civil – e indicados – na representação governamental – para debater e defender os interesses de suas respectivas representações. Para tal atribuição, devem conhecer a Política e suas funções. A pesquisa apontou que isso tem avançado, pois os Conselheiros estão cada vez mais envolvidos, mais interessados em saber, aprender e conhecer seu papel de Conselheiro.

Apesar dessa consciência, os relatos também demonstraram que muitos Conselheiros da Assistência Social ainda não possuem conhecimento sobre a Política de Assistência Social, ou sobre o Conselho, o que os coloca em desvantagem nas discussões e submissos na correlação de forças existentes entre os Conselheiros.

Para que isso não ocorra, é vital que existam capacitações constantes para os Conselheiros. É possível notar que, dentre os municípios estudados, as capacitações que ocorrem são boas, mas acontecem poucas vezes e para poucos Conselheiros. Nem todos podem ter acesso a elas, porque muitas vezes ocorrem em locais distantes dos municípios, ou é limitado o número de participantes por Conselho. Vimos ainda que é preciso expandir essas capacitações, e qualificá-las, para que os Conselheiros sejam, verdadeiramente, representantes da população e possibilitem o exercício do Controle Social. Além disso, as capacitações

não devem se limitar aos Conselheiros, mas se estender aos trabalhadores da Assistência Social e à população.

O compromisso assumido enquanto Conselheiros exige que estes participem, assiduamente, dos assuntos pertinentes ao Conselho. A pesquisa revelou que o envolvimento dos Conselheiros no desempenho de suas funções e das discussões sobre o Controle Social tem aumentado, com o passar dos anos, em apenas um dos municípios estudados. Nos demais, há pouca participação, e são sempre os mesmos profissionais envolvidos, ou por indisponibilidade de tempo, ou por falta de planejamento de suas ações, ou, ainda, por não quererem assumir responsabilidades e se envolverem. Os municípios, de pequeno porte, possuem poucos profissionais inseridos nas Políticas Sociais, por isso há uma sobrecarga de funções e tarefas, dificultando a dedicação aos Conselhos, por exemplo. Além disso, as representantes do poder público são nomeadas e, muitas vezes, não podem recusar, embora não possuam condições de assumir tantas funções.

Outra importante constatação decorrente dessa experiência foi a ratificação da necessidade dos Conselhos realizarem diagnósticos sociais para, então, pautar as ações da Assistência Social. Esta postura vem ao encontro da proposta do Controle Social e da descentralização político-administrativa, conforme propõe a Gestão da Assistência Social. Isto é fundamental ao considerarmos que os municípios não são homogêneos e possuem suas especificidades. Contudo, valorizá-las não significa desconsiderar o Sistema Único da Assistência Social de moldes nacionais; significa ter diretrizes que orientam as ações em cada realidade.

Dentre as atribuições dos Conselhos, mencionadas nos depoimentos, é citada a elaboração do plano municipal, fundamental para direcionar as ações do município. Um dos problemas citados é que há uma demora em sua elaboração, o que deixa meses do ano sem planejamento. É uma atribuição que está sendo realizada pelos Conselhos, mas que é morosa e por isso não tem o resultado esperado.

O monitoramento e a fiscalização que o Conselho realiza nas entidades sócio-assistenciais – também apresentados como atribuições – acontecem em alguns municípios de forma sistematizada e respeitando princípios éticos; contudo, em outros, ela só ocorre no cotidiano, informalmente, pois relatam que, em cidades pequenas, não é necessário mais do que isso, tendo em vista que

todos conhecem as instituições e a realidade em questão. Isso significa que não acontece conforme previsto nas atribuições dos Conselhos.

Ainda há relatos de que os Conselhos estão assumindo uma postura cada vez mais ativa, mas ainda necessitam se estruturar para poder ter uma melhor capacidade de gestão na esfera municipal, especialmente no que diz respeito aos municípios de pequeno porte.

As reflexões decorrentes deste estudo demonstraram, ainda, que os Conselhos também possuem condições de funcionamento, que devem ser observadas. Há o reconhecimento de que a exigência da contratação de secretárias executivas foi um avanço para a efetivação do Controle Social, pois elas contribuem para a organização e desempenho das funções do Conselho. Apontam, também, para a importância da criação de comissões de trabalho que dividam e organizem os Conselheiros para executar diversas ações. Com isso, não haveria uma sobrecarga de trabalho e proporcionaria maior participação de todos. A periodicidade das reuniões, mensalmente, também é importante, pois permite discutir ações em resposta às necessidades da população.

Essas condições, somadas à autonomia e ao poder deliberativo, possibilitam ao Conselho ser mais atuante, isto porque as entrevistadas apontam que é importante que os Conselhos tenham autonomia em suas decisões e poder deliberativo para “controlar” as ações na Política de Assistência Social.

O assistencialismo e a meritocracia ainda estão presentes na Política de Assistência Social, conforme se verbalizou no decorrer deste estudo. Nos municípios de pequeno porte 1, este ranço ainda é forte e se reproduz, também, dentro dos Conselhos, pois alguns Conselheiros têm posicionamentos pautados em juízo de valores e no mérito. Mas há um contraponto, pois muitos Conselheiros orientam suas ações a partir dos Direitos Sociais. Esses dois posicionamentos, no Conselho, permitem debates, discussões e a construção de ações, a partir de uma reflexão. Os próprios Conselheiros constroem seus pensamentos, e têm a oportunidade de rever valores e repensar suas ações.

Ainda, como conclusão desta pesquisa, tivemos a discussão sobre a participação social, peça-chave no Controle Social. No Brasil, há uma frágil cultura de participação, em que nem sempre a população reivindica seus direitos e são

protagonistas de suas ações. E, na Política de Assistência Social, isto se agrava, pois o seu histórico de assistencialismo faz com que os usuários busquem um favor, e não seus direitos.

Essas informações se confirmaram através de dados da nossa pesquisa, já que algumas Assistentes Sociais apontaram que a população ainda não compreende a Assistência Social como Política de Direito, mas sim como uma ajuda e benesse. Ela não possui cultura de participação e, quando se envolve, sua participação se limita à frequência em reuniões, sem uma efetiva luta por seus direitos. Além disso, a população tem medo de se expor e expor suas opiniões, e também não conhece a importância do Controle Social.

No entanto, a pesquisa demonstrou, também, que, embora a passos lentos, a participação da população está avançando, e tem aumentado a cada ano, nos Conselhos e Conferências. A ampliação destes espaços está contribuindo para o fortalecimento da participação da população. É preciso reforçar o seu protagonismo a partir de um empenho coletivo e da mobilização social. O Conselho pode trabalhar, nesta orientação, a partir da informação e da formação. Para tanto, é necessário um trabalho sócio-educativo que vise o protagonismo social e o desenvolvimento de uma cultura de participação.

O estudo corroborou que as Conferências também contribuem para o Controle Social, já que são instâncias que permitem a participação direta da população e a verbalização de suas necessidades, além da discussão de propostas para seus enfrentamentos. Além disso, são ótimos espaços de formação, através de palestras e debates em grupos. Porém, as Conferências encontram dificuldades, pois o tempo para suas realizações é curto, e a temática, muitas vezes, está distante do que acontece nos municípios.

Por fim, vimos que o Assistente Social é um profissional que trabalha no enfrentamento das expressões da questão social e tem, como campo privilegiado de atuação, as Políticas Sociais. Como Conselheiro, é capaz de contribuir imensamente para o exercício do Controle Social, devido aos conhecimentos que adquire no decorrer da sua formação profissional. Isto porque, se o profissional possui conhecimentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos, suas ações se pautarão nesses conhecimentos.

A partir desta pesquisa, notamos que alguns Conselheiros Assistentes Sociais apontaram a influência que estes conhecimentos exercem sobre suas ações nos Conselhos. Quanto aos conhecimentos teórico-metodológicos, demonstraram que permitem ao profissional uma visão crítica da realidade, a partir de um olhar técnico, a compreensão das expressões da questão social, amparados em teorias e legislações.

No conhecimento ético-político, há um direcionamento profissional a partir de valores éticos que embasam o posicionamento político. Isto quer dizer que não cabe somente participar, mas também se envolver politicamente na defesa dos Direitos e de princípios como justiça social, equidade, liberdade e democracia. Por isso, o Assistente Social, dentro do Conselho, é capaz de desempenhar ações como mediação de conflitos, socialização de conhecimentos e posicionamentos, além da orientação e auxílio aos demais Conselheiros.

Temos também o conhecimento técnico-operativo, que consiste no desenvolvimento de técnicas, como a realização de visitas, pareceres e elaboração de documentos, por exemplo, que são desenvolvidos pelos Assistentes Sociais nos Conselhos – mesmo que não sejam específicos do Serviço Social, já que os demais Conselheiros também podem desempenhar tais tarefas.

O que essa pesquisa ratificou foi que as Assistentes Sociais possuem visões diferenciadas dos demais Conselheiros, devido aos conhecimentos teórico-metodológicos, ético-políticos e técnico-operativos, adquiridos em suas formações profissionais. Entretanto, esses não são mencionados por todas as entrevistadas. Algumas destacaram apenas um deles, sendo que somente uma entrevistada pauta suas ações abordando os três aspectos. Para que o trabalho do Assistente Social seja efetivo, tais conhecimentos não podem ser vistos isoladamente, já que, se forem fragmentados, suas ações também o serão.

Diante dos apontamentos feitos, é importante considerarmos que o Controle Social surge como uma proposta democrática e participativa para que a população exija a efetivação de seus Direitos e o atendimento de suas necessidades. Contudo, o Controle Social é permeado por avanços e dificuldades que fazem parte do campo contraditório e antagônico, que vivemos na sociedade capitalista.

Em meio a esses embates, é necessário pensar em alternativas de superação dos entraves apresentados acima e de ampliação dos avanços que vêm ocorrendo, em busca da efetivação do Controle Social. Dessa forma, acreditamos que o Controle Social é um dos caminhos para o aprimoramento do processo democrático da sociedade brasileira. Ainda que dificultoso, constitui-se em um espaço para que a população possa ser protagonista da sua história.

Espera-se que esta pesquisa possa contribuir com a discussão sobre o Controle Social na Política de Assistência Social, somando-se às inúmeras obras já produzidas, e as que ainda serão elaboradas. Que este estudo contribua, também, com a Política de Assistência Social na região da AMUNPAR, universo dessa investigação.

REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, S. A.; CRUS, J. F. Um sistema único de Assistência Social para o Brasil. In: TAPAJÓS, L.; RODRIGUES, R. W. (Org.) **Rede SUAS**: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2007.
- AMMANN, S.B. **Considerações Críticas sobre o Conceito de Participação**. São Paulo: Cortez, 1981. (Revista Serviço Social e Sociedade, n. 5.)
- ANDERSON, P. O balanço do neoliberalismo. In: PÓS-NEOLIBERALISMO: as políticas sociais e o Estado democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1996.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO PARANÁ . **AMP**. Disponível em: <<http://www.ampr.org.br/ampr/constitucional/objetivos.asp>>. Acesso em: 07 jun. 2010.
- ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO NOROESTE DO PARANÁ . **AMUNPAR**. Disponível em: <http://www.amunpar.com.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1173&Itemid=473>. Acesso em: 07 jun. 2010.
- BARROS, M. E. D. O Controle Social e o processo de descentralização dos serviços de Saúde. In: INCENTIVO à Participação Popular e Controle Social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília: IEC, 1998.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. v. 2. São Paulo: Cortez, 2006.
- BELFIORI-WANDERLEY, M., BÓGUS, L., YAZBEK, M.C.(Org.). **Desigualdade e a questão social**. São Paulo: EDUC, 2000.
- BENTO, L. V. **Governança e Governabilidade na Reforma do Estado**. Entre a eficiência e democratização. Barueri, SP, 2003.
- BOBBIO, N. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992. Introdução e Parte I. _____ . **Liberalismo e Democracia**. Tradução Marco Aurélio Nogueira. São Paulo: Brasiliense, 2005.
- BORDENAVE, J.E.D. **O que é Participação**. 8. ed. São Paulo: Brasiliense, 1994. (Coleção Primeiros Passos, 95).
- BORÓN, A. A sociedade civil depois do dilúvio neoliberal. In: PÓS-NEOLIBERALISMO: as políticas sociais e o Estado democrático. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.

BRASIL. **Capacitação de Conselheiros de Assistência Social**: Guia de Estudos. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2009a.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Site da Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 19 jun. 2008a.

_____. **Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados**. CapacitaSuas. Volume 2. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. 1. ed. Brasília: MDS, 2008c.

_____. **Lei Orgânica da Assistência Social**: legislação suplementar. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; revisão do texto, Randro Gomes Batista [et al]. 4. ed. Brasília: MDS, 2004a.

_____. Lei Federal n. 8.662, de 7 de junho de 1993. In: **Legislação Brasileira para o Serviço Social**: Coletânea de leis, decretos e regulamentos para a instrumentação da (o) assistente social/organização Conselho Regional do Serviço Social do Estado de São Paulo. 9ª Região – Diretoria Provisória - 2º ed. São Paulo : Conselho Regional de Serviço Social, 2006a.

_____. **Norma Operacional Básica de do Sistema Único de Assistência Social de 2010** – Aprimoramento da Gestão e Qualificação dos Serviços Sócioassistenciais. NOB-SUAS/2010.

_____. **Orientações para Conselhos da área de Assistência Social**. Tribunal de Contas da União – TCU: Brasília: 2009b.

_____. **Planos de Assistência Social: Diretrizes Para Elaboração**. CapacitaSuas. Volume 3. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2008d.

_____. Resolução CNAS N.º 130 de 15 de Julho de 2005. **Norma Operacional Básica de do Sistema Único de Assistência Social de 2005** – NOB-SUAS/2005.

_____. Resolução CNAS N.º 145, de 15 de Outubro de 2004. **Política Nacional de Assistência Social** – PNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2004b.

_____. Resolução CNAS N.º 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único da Assistência Social** – NOB-RH/SUAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2006b.

_____. **SUAS: Configurando os Eixos de Mudança. CapacitaSuas. Volume 1.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – 1ª ed. – Brasília: MDS, 2008b.

_____. **SUAS: Configurando os eixos da mudança.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, 2007a. v. 2.

_____. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social.** TAPAJÓS, Luziele; CRUS, J. F.; ALBUQUERQUE, S. Ap. (Org.) Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social: Brasília, 2007b.

_____. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social. Implicações do Suas e da Gestão Descentralizada na Atuação dos Conselhos de Assistência Social.** Cartilha 2. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social: Brasília, 2006c.

_____. **SUAS: Sistema Único de Assistência Social. Orientações Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social.** Cartilha 1. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social: Brasília, 2006d.

BRISOLA, E. M. A. Cultura Política e Conselhos de Assistência Social. **Revista Ciências Humanas**, Taubaté, v. 1, n. 2, 2008. Disponível em: <<http://www.unitau.br/revistahumanas>>. Acesso em: 14 nov. 2010.

_____. **Balanco do SUAS na Mesorregião do Vale do Paraíba.** XII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social. Dez. 2010. 168

CAMPOS, E. B. **Assistência Social: do descontrole ao controle social.** In: São Paulo, Cortez, 2006. (Revista Serviço Social e Sociedade, n. 88)

_____. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Caderno de textos: subsídios para debates: **participação e controle social do SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009.

CARVALHO, M. C. B. **Assistência Social: reflexões sobre a política e sua regulação.** São Paulo: Cortez, 2006. (Revista Serviço Social e Sociedade, n. 87)

_____. **Gestão Social: alguns apontamentos para o debate.** In: RICO, E.M.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate.** São Paulo, Educ, 1999.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação Social no Brasil Hoje.** **Revista eletrônica Pólis Papers**, n. 2, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/publicacoes/papers/index/shtml>>. Acesso em: 20 ago. 2009.

CARVALHO, A. I. **Conselhos de Saúde no Brasil: participação cidadã e controle social.** Rio de Janeiro: FASE / IBAM, 1995.

CAVALLI, M.; PASTOR, M. **Participação Popular em tempos Neoliberais: Desafios para a sua efetivação.** IV Jornada Internacional de Políticas Públicas – JOINPP. São Luís do Maranhão, 2009a.

_____. **Subalternidade e Cultura Política: desafios para a participação Social.** 4º Seminário Nacional Estado e Políticas Públicas – Unioeste: Cascavel, 2009b.

CHIZZOTTI, A. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 1995.

CICONELLO, A. A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil. In: **From Poverty to Power: How Active Citizens and Effective States Can Change the World, Oxfam International 2008.** Disponível em http://www.oxfam.org/en/policy/from_poverty_to_power. Arquivo capturado em 12.12.2008

CÓDIGO DE ÉTICA DO ASSISTENTE SOCIAL. Resolução CFESS n.273, de 13 de março de 1993. In: **Legislação Brasileira para o Serviço Social: Coletânea de leis, decretos e regulamentos para a instrumentação da (o) assistente social/organização**

Conselho Regional do Serviço Social do Estado de São Paulo. 9ª Região – Diretoria Provisória - 2º ed. São Paulo : Conselho Regional de Serviço Social, 2006.

CORREIA, M. V. C. A relação Estado/Sociedade e o controle social: fundamentos para o debate. In: **Revista Serviço Social e Sociedade nº 77**, São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Controle Social na Saúde. In: MOTTA, A. E. et al., (Org.). **Serviço Social e Saúde: Trabalho e Formação Profissional.** 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OOAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008. p. 88-110.

_____. **Que Controle Social?** Os conselhos de saúde como instrumento. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2003.

_____. **Que controle social na Política de Assistência Social?** São Paulo: Cortez, 2002. (Revista Serviço Social e Sociedade, n. 72)

COSTA, S. F. O Serviço Social e o Terceiro Setor. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 7. n. 2. jan./jun. 2005.

COUTO, B. R. **O direito social e a assistência Social na sociedade brasileira: uma equação possível?** 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

CRESS. Conselho Regional de Serviço Social. 7ª REGIÃO. O Serviço Social e os Conselhos de Direitos Políticas. **Revista Em Foco**, Rio de Janeiro: CRESS/RJ, ago. 2008.

DEMO, P. Estado inevitável e necessário. In: TRANSIÇÃO democrática e política social no Brasil. Brasília: UnB, 1988.

_____. **Participação é Conquista:** noções de política social participativa. São Paulo: Cortez, 1988

_____. **Pobreza Política.** Coleção polêmicas do nosso tempo; 5. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 1996.

DESLANDES, S. F. O projeto de pesquisa como exercício científico e artesanato intelectual. In: MINAYO, M.C (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 31-60.

FALEIROS, V.P. **O que é Política Social.** 5. ed. São Paulo: Brasiliense, 1991. (Coleção Primeiros Passos).

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: REPENSANDO a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000

GOMES, R. Análise e interpretação de dados de pesquisa qualitativa. In: MINAYO, M.C. (Org.). **Pesquisa Social:** teoria, método e criatividade. 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008. p. 79-108.

GRAMSCI, A. **Cadernos do Cárcere.** v. 3: Maquiavel. Notas sobre o Estado e a política; edição e tradução, Carlos Nelson Coutinho; co-edição, Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

HOBBS, Thomas. **Leviatã.** São Paulo: Martin Claret, 2001.

IAMAMOTO, M. V. As Dimensões do Projeto Ético-Políticas e Teórico- Metodológicas no Serviço Social Contemporâneo. In: MOTTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde:** Trabalho e Formação Profissional. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OOAS, OMS, Ministério da Saúde, 2008b. p. 141-160.

_____. **O serviço social na contemporaneidade:** trabalho e formação profissional. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

_____. **Renovação e conservadorismo no serviço social:** ensaios críticos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1997.

_____. **Serviço Social em tempo de capital fetiche:** capital financeiro, trabalho e questão social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2008a.

_____. CARVALHO, R. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil:** esboço de uma interpretação histórico – metodológica. 15. ed. São Paulo: Cortez [Lima, Peru]: CELATS, 2003.

IANNI, O. **A era do Globalismo**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Ministério do Orçamento, Planejamento e Gestão**. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em: mar. 2009.

IPARDES. Instituto Paranaense de Desenvolvimento Econômico e Social. **Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral**. Disponível em: <<http://www.ipardes.gov.br/>>. Acesso em: mar. 2009.

JELIN, E. Cidadania Revisitada: Solidariedade, Responsabilidade e Direitos. In: JELIN, E., HERSHBERG E. (Org.). **Construindo a democracia: Direitos Humanos, Cidadania e Sociedade na A. Latina**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: núcleo de estudos da Violência, 2006. p.155-180.

KEINERT. T. M. M. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas**. 2. ed. São Paulo: Editora Annablume/ FAPESP, 2007.

KELSEN, H. **A Democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social no neoliberalismo. In LAURELL, A.C. **Estado e Políticas Sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

LOCKE, J. **O segundo tratado do governo civil**. São Paulo: Abril, 2001. (Coleção Os pensadores)

LOPES, M. H. C. **O tempo do SUAS**. São Paulo: Cortez, 2006. (Revista Serviço Social e Sociedade, n. 87.)

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro : Zahar, 1967.

MARTINS, V. B. Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Caderno de textos: subsídios para debates: **participação e controle social do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009.

MSD. **Dados Sagi/ Matriz de Informação Social**. Disponível em: <<http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/mi2007/home/login.php>>. Acesso em: 28 maio 2009a.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome e Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações para as Conferências de Assistência Social em 2009**. Informe 01/2009b. Brasília, DF, 2009.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Rede SUAS/ Cad SUAS**. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/rede-suas/cadsuas>>. Acesso em: 24 ago. 2009c.

_____. Resolução CNAS n. 237 de 14 de dezembro de 2006. **Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2006.

_____. Resolução n. 105 de 3 de dezembro de 2009. **Propostas aprovadas na Plenária final da VII Conferência Nacional**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2009d. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/vii-conferencia-nacional/as-deliberacoes-da-vii-conferencia/>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

_____. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política de Assistência Social Brasileira**. Sistema Único de Assistência Social- Suas. 2011. Disponível em: <http://www.ipc-ndp.org/doc_africa_brazil/5.SNAS_%20AnaLigiaGomes.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2011.

_____. **Sistema Único de Assistência Social: quais as perspectivas para a assistência social no Brasil?**: Seminário. – Brasília: Câmara dos Deputados. Coordenação de publicações, 2005.

MESTRINER, M. L. **Assistência e seguridade social: oposições e aproximações**. 1992. Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 1992.

_____. **O Estado entre a filantropia e a assistência Social**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

MINAYO, M. C. S. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 11. ed. São Paulo: Hucitec, 2008a.

_____. O desafio da pesquisa social. In: MINAYO (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008b. p. 9-29.

_____. Trabalho de campo: contexto de observação, interação e descoberta. In: MINAYO (Org.). **Pesquisa Social: teoria, método e criatividade**. 27. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008c. p. 61-77.

MONTAÑO, C. **Terceiro setor e questão social; crítica ao padrão emergente de intervenção social**. São Paulo: Cortez, 2002.

MORONI, J. A.; PINHEIRO, M. M. B. Formatos e processos de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Caderno de textos: subsídios para debates: **participação e controle social do SUAS**. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009.

MOTA, A. E. **Cultura da Crise e Seguridade Social: um estudo sobre as tendências da previdência e da assistência social brasileira nos anos 80 e 90**. São Paulo: Cortez, 2000.

NETTO, J.P; BRAZ, M. **Economia Política: uma introdução crítica**. São Paulo, Cortez: 2006. (Biblioteca Básica de Serviço Social, v.1)

NOGUEIRA, M. A. **As possibilidades da política: idéias para a reforma democrática do Estado.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. **São Paulo em Perspectiva**, Políticas Públicas: o Estado e o Social. Fundação SEADE, São Paulo, v. 11., n. 3, p. 8 – 19, jul./set. 1997.

_____. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática.** São Paulo: Cortez, 2005.

PASTOR, M. **A democratização da gestão da política de assistência social em Londrina/PR no período de 2001-2004: a ampliação do acesso e da participação.** 2006. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica, São Paulo, 2006.

_____. A democratização da gestão da política de assistência social: fragmentos de um estudo. **Revista katalisis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 222-227, jul./dez. 2007.

PAZ, R. D. O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Caderno de textos: subsídios para debates: **participação e controle social do SUAS.** Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009.

PEREIRA, P, A. **Política Social, temas e questões.** São Paulo: Cortez, 2008.

PRADO JR., Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo.** 23. ed. São Paulo, Editora Brasiliense, 1994.

RAICHELIS, R. Articulação entre os conselhos de políticas públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Revista Serviço Social e Sociedade n° 85**, ano XXVI. São Paulo, Cortez, março de 2006 (p 109-122)

_____. Desafios da gestão democrática das políticas sociais. In: CAPACITAÇÃO em Serviço Social e política social. Módulo 3. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada à Distância, 2000.

_____. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo:Cortez, 1998.

_____, WANDERLEY, L.E. “Gestão pública democrática no contexto do Mercosul”. In: SIERRA, G. de (Comp.). **Los rostros del Mercosur** – el difícil camino de lo comercial a lo societal. Buenos Aires: CLACSO, p. 155-181, 2001.

RIZOTTI, M. L. **A Política de Assistência Social: uma análise à luz da democratização da gestão.** Disponível em: <http://www.ssrevista.uel.br/c_v4n1_politica.htm>. Acesso em: 14 nov. 2010.

ROUSSEAU, J. J. **O contrato social.** São Paulo: Abril, 1978. (Coleção os Pensadores).

SADER, E. **Quando Novos Personagens entram em Cena: experiências e lutas dos trabalhadores da grande São Paulo.** 2. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

SEVERINO, A. J. **Metodologia do trabalho científico.** 23. ed., São Paulo: Cortez, 2007.

SILVA, A. A. A gestão Social na virada do século: entre a política pública e a estratégia de mercado. In: A GESTÃO da seguridade social brasileira: entre a política pública e o mercado. São Paulo: Cortez, 2004

SILVA, I. G. **Democracia e Participação na “Reforma” do Estado.** São Paulo. Cortez, 2003. (Coleção Questões da Nossa Época).

SILVA, V. R. et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 7 n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/4825/3630>>. Acesso em: 14 fev. 2011.

SILVA E SILVA, M. O. (Org.) **Avaliação de Políticas e Programas Sociais: teoria e prática.** São Paulo: Veras: CNPq, 2001.

_____. **O serviço Social e o Popular: resgate teórico-metodológico do projeto profissional de ruptura.** 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

SILVEIRA, J. I. COLIN, D. A.H. Centro de Referência da Assistência Social: gestão local na garantia de direitos. In: **Caderno 1 SUAS/PR: Sistema Municipal e Gestão Local do CRAS.** Secretaria de Estado do Trabalho, Emprego e Promoção Social. Curitiba, 2006.

SIMIONATTO, I. Estado e Democracia. In: COSTA, L. C. (Org.). **Estado e Democracia: pluralidades de questões.** UEPG, 2008. p. 13 –34.

SOARES, L. T. R. **Ajuste Neoliberal e Desajuste Social na América Latina.** Petrópolis, RJ: Vozes, 2001.

_____. **Os porquês da desordem mundial.** O desastre social. Rio de Janeiro: Record, 2003 Cap. 1.

SPOSATI, A. O. **A Assistência Social no Brasil, 1983-1990.** São Paulo: Cortez, 1991

_____. et al. **A assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão em análise.** 8. ed. São Paulo : Cortez, 2003.

_____. Contribuição para a construção do Sistema Único de Assistência Social. In: **Revista Serviço Social e Sociedade, n. 78,** São Paulo: Cortez, julho/ 2004b, pp. 171-179.

_____. Desafios para Fazer Avançar a Política de Assistência Social no Brasil. In: **Revista Serviço Social e Sociedade, nº. 68.** São Paulo: Cortez, 2001. 176

_____; LOBO, E. Controle Social e Políticas de Saúde. **Caderno de Saúde Pública.**, Rio de Janeiro, out/dez, 1992. Disponível em: <<http://www.scielo.org/pdf/csp/v8n4/v8n4a03.pdf>>.

STENZEL, N. M. C. et al. Comportamento da laranjeira 'Folha Murcha' em sete portas-enxerto no noroeste do Paraná. **Revista Brasileira de Fruticultura**, Jaboticabal, v. 27. n. 3, Dec. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0100-29452005000300017&script=sci_arttext&tlng=es>. Acesso em: 12 jun. 2010.

VASCONCELOS, A. M. Serviço Social e Práticas Democráticas na Saúde. In: MOTTA, A. E. et al. (Org.). **Serviço Social e Saúde: Trabalho e Formação Profissional**. 3. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OOAS, OMS, Ministério da Saúde, 2208. p. 242-272.

VIANNA, M. L. W. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica?. **Revista Praia Vermelha**, UFRJ, Rio de Janeiro, n. 18, p. 120-145, 2008.

_____. O silencioso desmonte da Seguridade Social no Brasil. In: BRAVO, M.I. , PEREIRA, P.A.P. **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro; UFRJ, 2001. p.173-196.

VIEIRA, E. As políticas sociais e os direitos sociais no Brasil: avanços e retrocessos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 53, p. 67-73, mar. 1997a.

_____. **Democracia e Política Social**. São Paulo: Cortez: Autores Associados, 1992. (Coleção polêmicas do nosso tempo; v. 49).

_____. O Estado e a sociedade civil perante o ECA e a LOAS. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v. 19, n. 56, p. 9-22, mar. 1998.

_____. **Os Direitos e a Política Social**. São Paulo: Cortez, 2004.

_____. Políticas Sociais e direitos sociais no Brasil. **Comunicação e Educação**, São Paulo, n. 191, p. 13-17, maio/ago. 1997b.

WANDERLEY, L. E. Desafios da sociedade civil brasileira em seu relacionamento dialético com o Estado e o Mercado. In: MELO RICO, E.; RAICHELIS, R. (Org.). **Gestão social: uma questão em debate**. São Paulo: IEE/EDUC, 1999.

_____. Enigmas do Social. In: BELFIORE-WANDERLEY, M.; BOGUS, L.; YASBEK, M. C. (Org.). **Desigualdade e a Questão Social**. 2. ed. São Paulo: EDUC, 2000. p. 163-234.

_____. Rumos da Ordem Pública no Brasil: a construção do público. **São Paulo em perspectiva**, São Paulo, v. 10, n. 4, out./dez. 1996.

YAZBEK, M. C. As ambiguidades da Assistência Social brasileira após dez anos de LOAS. In: **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 77, São Paulo: Cortez, março /2004 , pp. 11-29.

_____. **Classes subalternas e assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

_____. Os fundamentos do serviço social na contemporaneidade. In: CAPACITAÇÃO em serviço social e política social: módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas públicas. Brasília: UnB, Centro de Educação Aberta, Continuada a Distância, 2000.

APÊNDICE

APÊNDICE A – Roteiro de Entrevista

Informações Gerais

1. Há quanto tempo é formada?
2. Você fez algum curso depois de formada?
3. Participou de alguma capacitação na área de assistência social? Se positivo: Qual(is)? Quando? Promovido por qual órgão?
4. Onde trabalha atualmente? Há quanto tempo?
5. Você já trabalhou na Política de Assistência Social em outro município? Qual(is) e por quanto tempo?
6. Já participou ou participa de outros Conselhos, além do CMAS? Qual(is)?
7. Há quanto tempo participa do conselho de assistência social deste município? Qual segmento você representa? Que cargos ocupa ou ocupou?
8. Qual o número de conselheiros do CMAS?
9. Qual a frequência em que ocorrem as reuniões do conselho?
10. Como são realizadas as reuniões do conselho?

Controle Social e Serviço Social

11. Qual a sua visão sobre o Controle Social na Política de Assistência social?
12. Na sua opinião, os conselhos e conferências no município têm possibilitado o exercício do controle social? Por quê? Se sim, de que forma?
13. Como o CMAS realiza o controle social no município? (Ex.: ações desenvolvidas, etc)
14. Quais são os principais desafios (dificuldades) a serem enfrentados para a implementação do controle social na Política de Assistência Social?
15. Existem avanços no exercício do controle social no município? Quais os avanços você apontaria como mais significativos?
16. Como você vê o papel do assistente social nos conselhos de assistência social? Há ações específicas realizadas pelos assistentes sociais?
17. Quais as sugestões que você daria para que o assistente social contribuísse para a consolidação do controle social na Política de Assistência Social?