



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO NORTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
DEPARTAMENTO DE SERVIÇO SOCIAL

CONTRA A CORRENTE? O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE
ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NATAL NO PERÍODO 2013-2016

SOPHIA DE SOUZA MACÊDO MATA

Natal/ RN

2016

SOPHIA DE SOUZA MACÊDO MATA

CONTRA A CORRENTE? O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM NATAL NO PERÍODO 2013-2016

Monografia apresentada ao Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Rio Grande do Norte como requisito para obtenção de título de Bacharel em Serviço Social.

Orientadora: Prof^a. Dra. Iris Maria de Oliveira

Natal/RN

2016

SOPHIA DE SOUZA MACÊDO MATA

CONTRA A CORRENTE? O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA
SOCIAL EM NATAL NO PERÍODO 2013-2016

Natal (RN) 14 de Junho de 2016

Banca Examinadora



Profª. Dra. Iris Maria de Oliveira



Profª Dra. Rosângela Alves de Oliveira



Profª Dra. Ilana Lemos de Paiva

Natal/RN

2016

Catálogo da Publicação na Fonte.
UFRN / Biblioteca Setorial do CCSA

Mata, Sophia de Souza Macêdo.

Contra a corrente? o controle social na política de assistência social em Natal no período 2013-2016/ Sophia de Souza Macêdo Mata. - Natal, RN, 2016.

50f.

Orientadora: Profa. Dra. Iris Maria de Oliveira.

Monografia (Graduação em Serviço Social) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte. Centro de Ciências Sociais Aplicadas. Departamento de Serviço social.

1. Política de Assistência Social – Monografia. 2. Conselho Municipal de Assistência Social – Monografia. 3. Controle social – Monografia. Oliveira, Iris Maria de. II. Universidade Federal do Rio Grande do Norte. III. Título.

RN/BS/CCSA

CDU 32:364

*Dedico este trabalho a todas e todos os/as
militantes que lutam e constroem diariamente o
sonho de outro mundo possível.*

AGRADECIMENTOS

A graduação em Serviço Social me trouxe a oportunidade de construir uma consciência crítica, de classe, desconstruir preconceitos, me construí militante e passar a sonhar e lutar por um mundo novo. Este trabalho representa o fechamento de um ciclo, no qual muitas pessoas contribuíram, não só com este trabalho, mas com a minha formação ao longo desse período de graduação.

Agradeço à minha família e em especial aos meus pais, Ana e João, por serem meu porto seguro e me regarem diariamente com amor, cuidado e liberdade.

Ao meu companheiro Bruno, pelo amor, companheirismo e inspiração militante.

À minha orientadora Iris, pela paciência, disponibilidade, carinho e partilha do conhecimento crítico.

À professora Ilana, pela atenção, contribuições e por ser alguém que esteve próxima em quase todo o percurso da graduação. Gratidão.

À Fernandinha, Lua, Jane e Daniel Valença e Daniel Solon por terem gasto o tempo de vocês tentando me ajudar. Obrigada pelas contribuições com esse trabalho. Vocês são show!

Ao Obijuv – Observatório da População Infanto-juvenil em Contextos de Violência e seus membros, por tantas discussões, intervenções, projetos, eventos e pesquisa, que foram fundamentais na minha formação enquanto futura assistente social, mas também enquanto ser humano e militante.

Ao CRDH/UFRN – Centro de Referência em Direitos Humanos e seus membros, em especial ao núcleo gentileza e as profissionais Fernandinha e Hellen. O estágio no centro foi uma experiência única e que me fez crescer bastante.

Ao CMAS/Natal – Conselho Municipal de Assistência Social e suas conselheiras e profissionais pelo grande aprendizado no período do estágio.

Ao MNPR/RN – Movimento Nacional de População de Rua, e em especial a Vanilson, que com sua história de vida e de militância é inspiração.

Aos meus amigos que cotidianamente partilham a vida comigo, me dando força pra seguir em frente. Amigos do neves, de turismo, do serviço social, dos estágios, do pyeda, da militância...Gratidão!

À todas e todos os/as companheiras (os) que dedicam parte de sua vida a luta pela construção de outra sociabilidade. Sigamos.

*Sorrir? Quero! Posso? Não
Porquê cama é calçada, lençol papelão
O poder não liga pra nós
Bem alto gritamos
Mas eles não querem ouvir nossa voz
Nômades, nós somos, é preciso!
PÁ PÁ PÁ! Corremos perigo!
O Deus do céu cuida da gente
É dono do passado, futuro e presente
Dormir nas ruas
Incertezas
Um aberto outro fechado
Olhando as redondezas
Lutar não é esperar
Mudanças virão
Temos que continuar a lutar
Lutar não é esperar
Mudanças virão
Temos que continuar a lutar, lutar, lutar...*

José Vanilson Torres

Militante do Movimento Nacional de População em Situação de Rua no RN

RESUMO

O presente trabalho trata do controle social na Política de Assistência Social no município de Natal no período entre 2013-2016. A experiência do estágio não obrigatório no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Natal) suscitou o questionamento central desta pesquisa: o funcionamento do CMAS/Natal revela o efetivo controle social da Política de Assistência Social em Natal? Tal indagação nos remeteu a duas questões norteadoras: como é o funcionamento do CMAS/Natal? A atuação do CMAS/Natal expressa o exercício do controle social? Com o objetivo de analisar como se configura o controle social da Política de Assistência Social em Natal no período entre 2013-2016 o percurso metodológico privilegiou o uso de fontes bibliográficas e documentais. O uso de fontes documentais se deu através da análise dos seguintes documentos: atas das reuniões do CMAS/Natal no período analisado, contabilizando o total de 41 atas; documentos sobre o processo eleitoral da gestão 2013-2015, regimento interno do CMAS/Natal e leis/normatizações referentes à Política de Assistência Social em nível local e nacional. A exposição dos resultados da pesquisa foi organizada em três eixos: o primeiro refere-se à criação do conselho, sua estrutura e funcionamento, focando também em questões referentes à paridade e ao processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil. O segundo eixo reporta-se à atuação do conselho na inscrição das entidades, acompanhamento e avaliação da rede socioassistencial e sua autonomia em relação ao órgão gestor da Política de Assistência Social. E o terceiro eixo se refere à questão da atuação do conselho na esfera da mobilização e participação social, organização da conferência e publicização das atividades e resoluções do conselho. O estudo revela que o conselho exerce muitas de suas funções burocráticas, entretanto, precisa avançar nas questões políticas e principalmente no que se refere à mobilização e participação popular nos espaços de controle social.

Palavras-chaves: Política de Assistência Social; Conselho Municipal de Assistência Social; Controle Social.

ABSTRACT

This work deals with the social control in the Social Assistance Policy in Natal during the period of 2013-2016. The experience of the not obligatory internship at the Municipal Council of Social Assistance (CMAS/Natal) raised the central question of this study: the operation of the CMAS/Natal reveals the effective social control of social assistance policy in Natal? This question leads us to two key questions: how is the functioning of the CMAS/Natal? The performance of the CMAS / Natal expresses the exercise of social control? In order to analyze the configuration of the social control of social assistance policy in Natal in the period between 2013-2016 the methodological approach favored the use of bibliographic and documentary sources. The use of documentary sources was made through the analysis of the following documents: minutes of the CMAS/Natal meetings during the analyzed period, accounting a total of 41 minutes; documents on the election process of the 2013-2015 management, internal CMAS/Natal regulations and laws/norms regarding social assistance policy at local and national level. The exposure of the search results was organized in three areas: the first refers to the council's creation, its structure and functioning, also focusing on issues of parity and the election process of the civil society counselors. The second axis concerns the council's role in the entities registration, monitoring and evaluation of the social assistance network and its autonomy in relation to the managing body of social welfare policy. And the third axis concerns in the question of the council's activities in the sphere of social mobilization and participation, conference organization and publicity of the activities and resolutions of the council. The study reveals that the council performs many of its bureaucratic functions, however, needs to advance in political issues and especially regarding the mobilization and popular participation in the spaces of social control.

Keywords: Social Assistance Policy; Municipal Council of Social Assistance; Social control

LISTA DE SIGLAS

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNA – Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

FEBRABAN – Federação Brasileira de Bancos

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

NOB-RH/SUAS- Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do SUAS

PNAS – Política Nacional de Assistência Social

PSDB – Partido da Social Democracia Brasileira

PT – Partido dos Trabalhadores

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	12
2. DEBATE SOBRE CONTROLE SOCIAL, ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR.....	17
3. O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NATAL	34
4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	45
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 representa a materialização do processo de redemocratização do Brasil e é um marco no avanço dos direitos sociais. É nesta Constituição que se abre possibilidade para uma democracia participativa e onde se apresentam os mecanismos legais para criação dos conselhos de direito e de gestão da política pública.

Entendendo os conselhos como espaços que podem proporcionar a participação popular no controle das políticas públicas e a partir das inquietações e reflexões originadas na experiência do estágio não obrigatório no Conselho Municipal de Assistência Social de Natal – CMAS/Natal, surge a iniciativa do presente trabalho.

A experiência do estágio é um momento fundamental na formação do estudante, de acordo com Oliveira (2004):

A formação profissional do aluno de Serviço Social inicia-se no curso e vai sendo construída no decorrer do exercício de sua prática profissional enquanto assistente social, adquirindo maior solidez, conforme o profissional vai se identificando como membro efetivo da categoria, apropriando-se do seu compromisso social e do significado sócio histórico da profissão. (OLIVEIRA, 2004, p.61).

O estágio é a oportunidade da experiência prática profissional ainda na graduação, é um processo de aprendizado e identificação com a profissão. Para mim, estagiar durante um ano e quatro meses no CMAS/Natal proporcionou aproximação com um dos espaços sócio ocupacionais do Serviço Social, permitindo-me conhecer o seu cotidiano e contribuindo com a equipe técnica. Participei de reuniões ordinárias e extraordinárias, tive acesso a documentos que normatizam a Política de Assistência Social e documentos de gestão dessa política. Apreendi o processo de funcionamento e planejamento da política em âmbito municipal e tive uma grande experiência com outro instrumento do controle social: a Conferência Municipal de Assistência Social.

De acordo com a NOB-SUAS/2012 “as Conferências de Assistência Social deliberam as diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social”, essa afirmação nos permite ter a dimensão da importância desse momento. A

organização da conferência é responsabilidade do conselho. Como estagiária do CMAS/Natal tive a oportunidade de participar do processo de organização da conferência do ano de 2015 que teve como tema: “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”. A Conferência de Natal ocorreu nos dias 30 e 31 de Julho de 2015 com diversos debates sobre a implementação da Política de Assistência Social, seus limites e possibilidades, além da elaboração de propostas para compor as diretrizes do plano municipal e eleição de delegados para a Conferência Estadual.

O conselho é um espaço institucionalizado de controle social de composição paritária, entre governo e sociedade civil. É um espaço no qual entram em disputa diferentes interesses que existem na sociedade. Na experiência do estágio compreendi como o conselho pode ser um espaço potente de participação e construção coletiva, de fiscalização do financiamento de uma política pública e dos serviços por ela ofertados, de disputa do fundo público. É também um espaço sócio ocupacional importante para as assistentes sociais, tendo em vista que o nosso projeto ético político profissional faz a opção política de se colocar ao lado e em defesa da classe trabalhadora. O assistente social pode contribuir com pesquisa e os estudos acerca do controle social e, conseqüentemente com a construção de formas de resistência e de contra-hegemonia.

A experiência vivenciada suscitou o seguinte questionamento: o funcionamento do CMAS/Natal revela o efetivo controle social da Política de Assistência Social em Natal? Para responder tal indagação duas questões norteadoras orientaram o estudo: 1) Como é o funcionamento do CMAS/Natal? 2) A atuação do CMAS/Natal expressa o exercício do controle social?

Diante da conjuntura atual de avanço do conservadorismo estudos que ampliam o debate sobre participação e organização política podem se tornar instrumentos importantes na luta por direitos e pelo fortalecimento da participação popular na gestão de políticas sociais. Outro importante aspecto que torna esta pesquisa de relevância social é que existem poucas pesquisas que analisam o controle social da Política de Assistência Social em Natal tomando como referência empírica o CMAS/Natal. É, pois um estudo que reflete criticamente sobre a intervenção da sociedade civil organizada na esfera pública como um dos instrumentos de construção de uma contra hegemonia e busca por outro mundo possível.

O objetivo desta monografia foi analisar como se configura o controle social na Política de Assistência Social em Natal no período entre 2013-2016, tendo em vista a importância da participação da sociedade civil na formulação, controle, deliberação e avaliação das políticas públicas.

A referência empírica do estudo foi o Conselho Municipal de Assistência Social de Natal/RN – CMAS/Natal. A escolha se justifica por ser este o espaço constituído formalmente de controle social da política de assistência social. A escolha do período 2013-2016 nos permite analisar como tem se configurado o controle social no município de Natal no momento em que a gestão municipal tem demonstrado maior compromisso com a implementação do SUAS. Afirmamos isso, pois é de amplo conhecimento a desastrosa gestão municipal anterior marcada por inúmeros escândalos de corrupção e total descaso com as políticas públicas. É importante dizer que apesar de estudarmos o controle social em sua fase contemporânea, o esforço será o de analisá-lo historicamente e numa perspectiva de totalidade.

A pesquisa é de abordagem qualitativa, sendo orientada teoricamente pela teoria crítica e apoiada no método em Marx. Para Prates (2012):

Marx apropria-se das categorias que emanam da realidade e volta a ela utilizando-as para explicar o movimento de constituição dos fenômenos, a partir de sucessivas aproximações e da constituição de totalizações provisórias, passíveis de superação sistemática, porque históricas. Nesse processo de apreensão, o autor considera fundamental dar visibilidade às contradições inclusivas que o permeiam e às transformações ocorridas no percurso, transformações estas que resultam de múltiplas determinações, cuja análise interconectada amplia a possibilidade de atribuir-se sentidos e explicações à realidade. (PRATES, 2012, p. 117)

Quanto à metodologia, o percurso realizado privilegiou o estudo de fontes bibliográficas e a análise documental. Sobre as fontes bibliográficas, o estudo destacou a revisão de literatura de autores que trabalham com a temática da pesquisa, e que discutem, principalmente: democracia, sociedade civil, esfera pública, participação e controle social.

A análise documental, de acordo com Ludke e André (2014), é uma técnica bastante valiosa para coleta de dados qualitativos. Importante dizer que são

considerados documentos materiais escritos que possam ser usado como fonte de informação e que não foram produzidos pelo pesquisador. Essa técnica se destaca pelos documentos se constituírem como uma fonte estável e rica e ainda pela estabilidade dos dados obtidos. Os autores colocam três situações básicas onde é apropriado o uso da análise documental. A primeira situação é quando o acesso aos dados é problemático, seja pelas limitações do pesquisador de tempo ou deslocamento, seja pelo sujeito da pesquisa não está mais vivo; A segunda situação é quando se pretende ratificar ou validar informações obtidas por outros tipos de coleta de dados. A terceira situação, inclusive, a que este trabalho se encaixa, refere-se à situação em que “o interesse do pesquisador é estudar o problema a partir da própria expressão dos indivíduos, ou seja, quando a linguagem dos sujeitos é crucial para investigação” (LUDKE E ANDRÉ, 2014, p.46). De acordo com os autores existe um procedimento metodológico para análise de documentos. A primeira decisão nesse processo é a caracterização dos documentos selecionados para serem analisados. Importante dizer que essa escolha não é aleatória.

Neste trabalho, o uso de fontes documentais se deu através da análise dos seguintes documentos: atas das reuniões do CMAS/Natal no período 2013-2016, contabilizando o total de 41 atas; documentos sobre o processo eleitoral da gestão 2013-2015, regimento interno do CMAS/Natal e leis/normatizações referentes à Política de Assistência Social em nível local e nacional; Tais documentos são oficiais do conselho municipal de assistência social e da Política de Assistência Social. Buscou-se compreender a atuação desse órgão, o conselho, como expressão do controle social, caracterizando este espaço a partir dos aspectos normativos, recursos humanos, estrutura material, composição e a sua dinâmica de funcionamento.

Após a seleção dos documentos se procedeu à análise propriamente dita dos dados. Ludke e André (2014) colocam que geralmente é utilizada a análise de conteúdo, que baseado em Krippendorff (1980), é entendido como método de investigação do conteúdo simbólico das mensagens. Essas mensagens podem ser abordadas de diferentes formas e perspectivas. Neste sentido, apresenta duas possibilidades de unidade de análise: unidade de registro e unidade de contexto. O primeiro caso o pesquisador seleciona segmentos específicos para fazer análise, analisando, por exemplo, quantas vezes uma determina expressão aparece no texto.

O segundo tipo de unidade de análise leva em consideração todo o contexto e não apenas a frequência em que aparece determinada expressão ou conteúdo.

Essa monografia utiliza o segundo tipo de análise sendo norteadada pela revisão bibliográfica escolhida, pelas questões de pesquisa e ainda pelas observações feitas no período do estágio no conselho. O próximo passo colocado pelos autores é a forma de registro, que também pode ser diversificada no intuito de construir categorias ou tipologias. Esse processo de construção de categorias é subsidiado pelo arcabouço teórico da pesquisa e não possui um procedimento padronizado.

Conforme Prates e Prates (2009) a análise documental não pode ser confundida com revisão bibliográfica, os autores destacam que: “Observamos que muitas vezes a análise documental, uma técnica de pesquisa, é reduzida à revisão bibliográfica, necessária a qualquer procedimento investigativo, não constituindo-se, nestes casos, como uma estratégia específica de coleta ou análise” (PRATES E PRATES, 2009, p.116).

Os dados coletados na análise documental foram categorizados e sistematizados. Tais dados serão analisados à luz do referencial adotado, no intuito de responder a questão da pesquisa e o seus objetivos.

Os resultados obtidos são apresentados nesta monografia da seguinte forma: o primeiro capítulo abordou o debate sobre controle social, esfera pública e participação popular, trazendo alguns conceitos chaves para esse debate como o conceito de estado ampliado e a discussão sobre democracia e participação popular. O segundo capítulo discutiu o controle social da política de assistência social em Natal a partir da referência empírica do conselho municipal de assistência social de Natal. Em seguida, nas considerações finais, apontamos desafios para o efetivo controle social da Política de Assistência Social e trazemos o debate da conjuntura atual sobre os riscos de retrocesso que corre a política de assistência no presente momento no Brasil.

2. DEBATE SOBRE CONTROLE SOCIAL, ESFERA PÚBLICA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

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. (SPOSATI e LOBO, 1992, p.373).

O Controle Social está diretamente relacionado à forma de organização do Estado, assim, é pertinente dizer que com o processo de redemocratização do país, e como resultado disso, a Constituição de 1988, abriram-se portas para possibilidade de construção de um Estado pautado na democracia representativa e participativa. Importante dizer que controle social não é sinônimo de democracia, mas é um instrumento que contribui no processo de democratização.

De acordo com Oliveira (1997) o período da ditadura militar não foi apenas um regime político, foi também o ciclo autocrático burguês sob o comando do capital onde o processo de expansão e acumulação capitalista no país provocou alterações nas questões do trabalho. Tal período é marcado pelo grande crescimento econômico, que foi baseado no endividamento externo, concentração de renda e contingenciamento das liberdades democráticas. Os militares conseguiram promover um desenvolvimento econômico no país sem precedentes na história, entretanto, levaram ao agravamento da situação da pobreza e desigualdade social.

O modelo econômico implantado pelos militares entra em crise a partir de 1973, a farsa do discurso da distribuição de renda se revela, levando o regime militar a sofrer a sua primeira derrota, perdendo as eleições de 1974, mesmo numa eleição controlada.

Esta derrota aparece como uma ameaça ao regime, o qual, diante da crise econômica, do agravamento dos problemas sociais e da ameaça de uma crise política, começa a buscar formas de legitimação. Por um lado, promete promover a redistribuição de renda, ajustar a economia e iniciar o processo de abertura política. Ao mesmo tempo, é desencadeada a implementação de programas sociais, sob um discurso participacionista (OLIVEIRA, 1997, p.31).

Importante dizer que esse processo inicial de derrota do regime militar se deu, também, a partir da organização de amplos setores da sociedade civil a partir da metade da década de 1970. Esses movimentos são resultado da resistência ao período da ditadura militar, mas também são formados por pessoas que diante da crise econômica, à política autoritária e a insatisfação pela condição de vida pauperizada passam a se mobilizar para buscar soluções para seus problemas imediatos.

Ao final da década de 1980, com a Constituição de 1988 e a primeira eleição direta para presidente em 1989, de acordo com Oliveira (1997) o processo de democratização no Brasil insere-se no contexto de disputa de projetos políticos. Apesar do projeto político vencedor nas eleições de 1989 ser o neoliberal, que não priorizou as políticas sociais e o incentivo a participação popular, alguns avanços no campo do controle social começaram a ocorrer com o subsídio da Constituição de 1988, como por exemplo, a criação dos conselhos de gestão e de direito. É no final da década de 1990 que nascem os primeiros conselhos de assistência social.

Para esclarecer e ampliar a discussão sobre de onde surgiu a expressão “controle social” que usamos atualmente é interessante trazer as reflexões de Pereira (2002) sobre Estado e suas formas de regulação social. Um dos primeiros pontos levantados pela autora é que “o Estado não é um fenômeno dado, ahistórico, neutro e pacífico, mas um conjunto de relações criado e recriado num processo histórico tenso e conflituoso em que grupos, classes, ou frações de classe se confrontam e se digladiam em defesa de seus interesses particulares” (PEREIRA, 2002, p. 26.). Dessa forma é tão comum se dizer que “o Estado é uma arena de conflitos de interesses”. Outro ponto é que o desenvolvimento e constituição do Estado estão relacionados aos diferentes modos de produção (escravista, feudal, capitalista, socialista). Como esse trabalho se propõe a falar sobre o controle social no Brasil, iremos tratar do Estado sob domínio capitalista, modo de produção vigente no país.

Pereira (2002) faz um resgate histórico de como nasce à ideia de dominação como central no conceito do Estado. A autora traz a construção do conceito desde os gregos, Roma Antiga, Idade Média, até a afirmação que “as concepções e práticas político-jurídicas medievais foram fundamentais para o desenvolvimento da

teoria do Estado e dos direitos modernos” (PEREIRA, 2002, p.29). Na Idade Moderna, o pensamento liberal reverberava na concepção de Estado como uma instância separada da sociedade, em que para esses pensadores, a organização estatal não seria afetada por fatores econômicos ou sociais. Entretanto, a partir da industrialização as contradições desse pensamento começam a surgir, por questão de sobrevivência, o Estado capitalista é obrigado a deixar o papel de distante para intervir nos conflitos entre capital e trabalho, dando origem ao Estado Social.

A questão social trouxe a tona o período conhecido como doutrina Keynesiana e o “Welfare State” onde o Estado, para garantir o crescimento econômico, teve que oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores, construir obras públicas, garantia de pleno emprego, ou seja, intervenção estatal na esfera econômica e social. Já na década de 1980, uma nova teoria econômica assume o lugar do Keynesianismo, o neoliberalismo. Tal pensamento condenava os gastos governamentais excessivos com políticas sociais, repudiava a intervenção do Estado no mercado, ou seja, se colocava contra o Estado social.

Entretanto, no Brasil, país de industrialização tardia, o período neoliberal chega mais fortemente na década de 1990. Pode-se dizer que no Brasil esse processo é um tanto quanto contraditório, já que em 1988 é promulgada a Constituição conhecida como cidadã, que é um avanço nos direitos sociais, e logo em seguida vivemos governos que impunham a receita neoliberal de Estado mínimo.

Entretanto, é nesse contexto de neoliberalismo no Brasil que temos a promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, em 1993, e com ela o Controle social na Política de Assistência Social, já que é esta lei que clarifica e define os conselhos de assistência social.

Afirmar a possibilidade de controle social da gestão pública supõe compreender estado ampliado na perspectiva formulada por Gramsci. Coutinho (2012) aborda essa teoria de forma muito esclarecedora. De acordo com o autor, Gramsci avança na concepção de Estado teorizada por Marx, a partir da concepção de sociedade civil. O referido autor problematiza que no capitalismo desenvolvido ocorre uma socialização da política através de grandes sindicatos, partidos políticos de massas, jornais proletários, sufrágio universal direto e secreto. Esses organismos de participação política aos quais se adere de forma voluntária e não pela repressão

é o que ele chama de “aparelhos privados de hegemonia”, também nominado de Sociedade Civil. Assim, seu conceito de Estado, em sentido amplo, é compreendido como o equilíbrio entre sociedade política e sociedade civil.

Portanto, o Estado em sentido amplo, “com novas determinações”, comporta duas esferas principais: a sociedade política (que Gramsci também chama de “Estado em sentido estrito” ou de “Estado-coerção”, que é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal de repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial-militar; e a sociedade civil, formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as Igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura (revistas, jornais, editoras, meios de comunicação de massa), etc. (COUTINHO, 2012, p. 127).

Essas duas esferas da sociedade, de acordo com Gramsci possuem funções distintas na vida social e na reprodução das relações de poder, entretanto, ambas podem servir para conservar ou promover uma determinada base econômica, mas o fazem de maneiras diferentes. Na sociedade civil “as classes buscam exercer sua hegemonia, ou seja, buscam ganhar aliados para suas posições mediante a direção política e o consenso” (COUTINHO, 2012, p.128). Por outro lado, na sociedade política acontece o contrário, as classes exercem uma dominação pela coerção, uma ditadura.

A partir desse pensamento, é possível dizer que a sociedade civil possui uma materialidade própria, onde se pode construir uma hegemonia e direção política. Na sociedade capitalista, dividida em classes, essa concepção nos apresenta maior possibilidade de construção de contra hegemonia pela classe trabalhadora. Dentro dessa perspectiva, de luta de classes no interior da sociedade civil, surge o tema central dessa pesquisa: controle social.

Tendo como referência a Teoria do Estado Ampliado de Gramsci, Machado (2012) fala que o controle social:

Ocorre num cenário de disputa entre classes sociais para impor seus interesses na condução do Estado em busca da hegemonia. É movido por um movimento histórico, dialético e contraditório. De acordo com a correlação de forças do momento, ora tende estar do lado da classe dominante, ora das classes subalternas. O controle

social, na perspectiva das classes subalternas, aconteceria no momento em que elas ocupassem e fortalecessem os espaços de organização da sociedade civil, ao buscar construir um projeto de classe contra-hegemônico capaz de gerar mudanças sociais (MACHADO, 2012, p. 53).

A autora argumenta que a expressão “controle social” sofreu alterações ao longo da história. No Brasil, esse termo passa a surgir com mais evidência a partir da década de 1980, e ganha dimensões variadas de acordo com as formas de governo e o exercício do poder. Porém, podemos sintetizar esse controle de duas maneiras: controle do Estado sobre a sociedade civil, na perspectiva de conservação da classe dominante; e o controle da sociedade civil sobre o Estado, com objetivo de transformação social. As duas formas de “controle social” estão relacionadas à disputa de hegemonia e a projetos societários, em que se podem fortalecer os interesses da classe trabalhadora ou da burguesia.

O Estado burguês apresenta uma perspectiva de democracia mesmo que limitada, pela própria estrutura do sistema capitalista. Democracia é o oposto do autoritarismo e de acordo com Oliveira (1997), é discutida por liberais e socialistas. Apesar de muitos clamarem por ela, não há consenso sobre a ideia de democracia. Para os liberais, que defendem a ordem burguesa, é interessante a democracia representativa, e alguns, até ousam defender a democracia participativa, desde que não afete ou questione os privilégios da classe dominante. Entre a esquerda de origem marxista, há vertentes diversas sobre o papel da democracia no processo de construção de uma sociedade socialista.

Segundo Miguel (2002) a discussão sobre a “democracia” tanto no senso comum, como no mundo acadêmico, está dividida em duas: a ideia de um governo do povo e outra ligada ao processo eleitoral de escolha dos governantes (ideia dominante). A maioria dos regimes considerados democráticos são aqueles que possuem eleições periódicas livres, na concepção mais simplista que isso possa significar. Assim, o autor coloca:

Mais importante, porém, é o fato de que, em nenhum dos regimes hoje considerados democráticos, o povo realmente governa. As decisões políticas são tomadas por uma minoria, via de regra mais rica e mais instruída do que os cidadãos comuns, e com forte tendência à hereditariedade (MIGUEL, 2002, p. 484).

Ele ressalta que essa concepção está muito distante do sentido que a palavra “democracia” carrega que seria uma forma de organização política onde os cidadãos pudessem decidir coletivamente seu destino.

Ainda de acordo com o autor, essa concepção de democracia ligada a eleições é a tese da “democracia concorrencial” cujo pai é Joseph Schumpeter:

O modelo desenhado por Schumpeter é um retrato bastante fiel dos regimes políticos ocidentais, que permite que eles se apresentem como verdadeiras democracias. Mas é, de fato, um rebaixamento do ideal democrático. Significa a negação da possibilidade de qualquer forma substantiva de soberania popular. A participação do cidadão comum é reduzida ao mínimo, ao ato de votar (MIGUEL, 2002, p. 502).

O mais “grave” desse modelo de Schumpeter é que o processo eleitoral deixa de ser um meio para realização da democracia, para ser a democracia em si. Atrelado a isso, autores posteriores, subsidiados pela tese de Schumpeter formularam que a baixa participação política demonstra que o regime democrático vai bem, pois possuiria alto grau de aprovação. Para esses autores, de acordo com Miguel (2002, p. 503) “O excesso de participação aumenta os conflitos sociais, põe em risco a continuidade do sistema, gera um excesso de demandas que o Estado é incapaz de processar”. Assim, para essa corrente, qualquer avanço em um regime mais participativo é considerado negativo, isso cumpre um relevante papel legitimador ao atual sistema capitalista vigente e reforça o caráter político conservador:

Ao dar fundamento teórico aos regimes eleitorais que chamam a si mesmos de democracia, Schumpeter e seus seguidores buscam neutralizar aqueles que reivindicam um regime mais participativo e igualitário. Mas a ideia de “governo do povo” – no sentido da igualdade efetiva na tomada das decisões públicas – insiste em permanecer à tona, quando menos como um parâmetro normativo que revela quão pouco os regimes ocidentais realizaram as promessas do rótulo que carregam. Por trás das “democracias realmente existentes” de hoje, domesticadas, que aceitam todas as desigualdades sociais e se contentam com um papel secundário diante do ordenamento capitalista da sociedade, o ideal democrático continua exibindo seu caráter subversivo (MIGUEL, 2002, p. 506).

Apesar da importância de eleições livres, sob procedimentos predeterminados, a democracia representativa não implica em verdadeira participação das pessoas em torno da esfera pública. Nesse sentido, a Constituição de 1988 vai muito além dessa perspectiva de participação e avança na temática do controle social.

No atual momento é imprescindível para o Brasil a luta permanente pela democratização. E, como já afirmamos, o controle social, no seu sentido contemporâneo, ou seja, sociedade civil organizada influenciando os rumos do Estado e pautando diretrizes para a gestão das políticas públicas, pode/deve ser um potente instrumento para isso. De acordo com Machado (2012), o controle social pode materializar-se na esfera pública ou no espaço público. A esfera pública é espaço híbrido, composto por sociedade civil e Estado, destacam-se nesse tipo de organização os conselhos de direitos e gestores da política pública. Já o espaço público, constitui-se de instâncias autônomas e pouco institucionalizadas. Esse estudo optou por pesquisar o Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Natal/RN, órgão de controle social da esfera pública. É importante dizer que o controle social na esfera pública e no espaço público não são excludentes, pelo contrário, é fundamental a luta nos dois espaços para cada vez mais avançarmos nas conquistas e direitos para a classe trabalhadora.

Falar sobre controle social nos remete a ideia de participação popular, já que a democracia representativa burguesa não garante por si só os direitos dos cidadãos. Pelo contrário, é necessário muita luta e mobilização social para garantir conquistas e avanços no campo social. É importante pontuar que não temos ilusões sobre a limitação da participação popular no sistema capitalista, entretanto, compreendemos a esfera e o espaço públicos como espaços de disputas, sendo assim, que vale a luta pela participação dos cidadãos em tais locais. De acordo com Freitas (2015), a participação pode ser considerada como um elemento para a construção de regimes democráticos e, nesse sentido, ao Estado caberia criar mecanismos que incorporassem a participação dos cidadãos aos programas de administração local. A autora também coloca que “o objetivo principal da participação popular é o de concretizar o mais direta e cotidianamente possível o contato entre os cidadãos e as instituições públicas, de maneira a considerar os

interesses e concepções político-sociais no seu processo decisório” (FREITAS, 2015, p.120).

Relevante dizer que muito se fala sobre a importância da participação popular na gestão das políticas públicas, entretanto, o Estado e as instituições precisam dar condições objetivas para essa participação. A esse respeito Freitas (2015) também afirma:

É preciso compartilhar o poder de decisão quanto à formulação de políticas públicas que, por sua vez, expressam os movimentos contraditórios que se desenvolvem nos organismos do Estado e que resultam de momentos e circunstâncias que colocam em disputa determinadas forças e projetos sociais ali inscritos. A política pública não pode ser compreendida pelo pensamento simplista que a toma como mero decalque do pensamento de especialistas e como se fosse revestida de neutralidade. Ao contrário, ela deve ser reconhecida como produto da interação e dos conflitos de um processo decisório que expressa, a cada momento, o resultado de tensões e interesses antagônicos entre a burocracia estatal e os movimentos sociais que atravessam o Estado e dos extratos sociais que detêm o monopólio econômico. (FREITAS, 2015 p. 120/121).

Considerando que a referência desse estudo é o conselho municipal de assistência social, instrumento de controle social da Política de Assistência Social, é imprescindível tratar da participação popular dentro desta política. De acordo com Paiva, Rocha e Carraro (2010) apesar das diretrizes constitucionais preverem a participação popular na discussão das políticas públicas, isso ainda está longe de ser uma realidade na política brasileira. As autoras trazem alguns desafios que estão postos para o enfrentamento da realidade da não participação ainda efetiva dos usuários ou organizações de usuários da política de assistência. Um dos pontos para reflexão é o ocultamento das questões de classe nas políticas sociais em geral. Os programas de transferência de renda, por exemplo, possuem diversas condicionalidades para o seu acesso, entretanto, se camufla o real debate sobre a origem da pobreza e como seria sua real forma de enfrentamento, para uma verdadeira transformação social. Esse processo de despolitização dos usuários reforça a alienação e subalternidade. Assim, as autoras colocam:

Sem um desenho político-participativo radicalmente democrático e popular, as ações, os serviços e benefícios da política de assistência social e do Programa Bolsa Família, permanecerão sob o império da despolitização, operada pela perda de vínculo de classe destas políticas públicas com as disputas históricas aos recursos públicos e

à riqueza socialmente produzida (PAIVA, ROCHA e CARRARO, p.254. 2010).

As autoras também trazem a discussão de que, apesar dos avanços legais em relação à política de assistência social, a mesma ainda tem traços da sua origem assistencialista, clientelista e tuteladora. Elas apresentam como possibilidade de superação desse caráter conservador e para que o SUAS de fato opere a reestruturação na política de assistência social: a participação popular. Só com muita participação popular, politização, autonomia dos sujeitos é que será possível uma contramão nos processos de subalternidade política, exploração econômica e a dominação cultural.

Como já foi dito, a Constituição de 1988 representa um avanço no campo da assistência social. Para Yazbek (2012), a promulgação da Constituição coloca novas bases para o sistema de proteção social brasileiro, principalmente, com definição da seguridade social e o reconhecimento de direitos sociais das classes subalternas historicamente negligenciadas por políticas de Estado.

Outro marco legal fundamental para a afirmação da Assistência Social como política pública não contributiva, direito do cidadão e dever do Estado é a Lei Nº 8.742, de 7 de Dezembro de 1993 que dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências, a LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social. A LOAS possui como uma das suas diretrizes a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas no controle das ações em todos os níveis” (LOAS, Art.5º), isso significa dizer que a política de assistência deve contar com a participação popular, para uma gestão da política de forma democrática e participativa. Para concretização dessa diretriz, existem vários caminhos e possibilidades, entendemos os conselhos de assistência social como uma ferramenta que pode possibilitar a participação da população no controle das ações de assistência.

De acordo com o art.16º da LOAS os conselhos são instâncias deliberativas do SUAS de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Afirma em parágrafo único do mesmo artigo que:

Os conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor da assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo, recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias

de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

A Política Nacional de Assistência Social - PNAS (2004) também reforça a importância do controle social através dos conselhos e conferências. No entanto, é a NOB/SUAS (2012) que expressa de forma mais evidente a necessidade e estratégias para a participação popular nas instâncias de controle social. O Artigo 125 desta norma diz:

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

Além disso, no artigo 127 do mesmo documento, são colocadas quatro estratégias para o estímulo da participação do usuário no SUAS:

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

Essas estratégias representam um avanço do compromisso da Política de Assistência Social com a participação dos usuários no controle e gestão da política. Percebe-se que são estratégias relativamente simples, que não exigem grandes investimentos financeiros. Pelo contrário, trata-se de vontade e comprometimento político em inserir os usuários no controle social e proporcionar maior participação popular nos processos de planejamento e espaços de decisão sobre os rumos da política.

Outra referência que não pode deixar de ser tratada neste trabalho é a VII Conferência Nacional de Assistência Social que aconteceu em 2009 e teve como tema central a participação e controle social no SUAS. Como é de praxe em todas as conferências, são deliberadas diretrizes para os planos de assistência em todas as esferas. Entendemos que os governos só aderem às pautas da classe

trabalhadora através de muita luta e pressão popular. Entretanto, existem governos que são mais abertos ou não ao diálogo.

As deliberações da conferência de assistência social não tem força de lei, entretanto, qualquer governo comprometido com a participação popular na esfera pública e nas decisões políticas deveria enxergar as deliberações das conferências como instrumento primordial na elaboração e gestão das políticas públicas.

Em relação a VII Conferência Nacional de Assistência Social com o tema central da participação e controle social no SUAS, cabe destacar aqui os dois primeiros eixos das deliberações que tocam na temática central da conferência e são importantes para este trabalho. No Eixo 1 foi discutido “Processo Histórico da Participação Popular no País: nossa cidade e territórios em movimento; Trajetória e Significado do Controle Social na Política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate; Os Conselhos de Assistência Social e o SUAS: composição, dinâmica, caráter da representação e processo de escolha”. Nesse eixo as deliberações foram as seguintes:

1. Estimular a implantação dos Fóruns (municipais, estaduais e regionais) Permanentes de Assistência Social e promover o seu fortalecimento como espaço de participação popular, discussão, socialização de conhecimentos, participação política e instrumentalização da sociedade civil para monitorar a efetivação das deliberações na área e apresentar proposições.
2. Criar instrumentos legais, financeiros, materiais, físicos e de divulgação que viabilizem a participação dos usuários em audiências públicas e nos conselhos, fóruns e conferências de assistência social nas três esferas de governo.
3. Promover capacitação continuada para conselheiros de assistência social, secretários executivos dos conselhos, integrantes dos fóruns da assistência social, gestores, trabalhadores, entidades de assistência social e usuários, cofinanciada pelas três esferas de governo, como forma de viabilizar o empoderamento destes atores no exercício da participação e do controle social e permitir a troca de experiências na execução da política de assistência social.
4. Intensificar as ações de fortalecimento do controle social na política de assistência social, por meio da realização de seminários, cursos presenciais e à distância, audiências públicas e outros instrumentos de participação popular.
5. Promover, por intermédio dos conselhos de assistência social das três esferas de governo, a sensibilização dos parlamentares para a criação de frentes parlamentares de defesa da assistência

social, com a realização de audiências públicas periódicas para monitorar e viabilizar a implementação do SUAS, proporcionando maior participação e engajamento do legislativo na defesa dessa política pública.

6. Aperfeiçoar a interlocução e a emissão de deliberações conjuntas entre os Conselhos de Assistência Social e os Conselhos de Defesa de Direitos, visando a efetivação das políticas públicas envolvidas e a consolidação do SUAS e do sistema de garantia de direitos.
7. Criar Fóruns Regionais dos Conselhos de Assistência Social com a atribuição de planejar, discutir e compatibilizar as intervenções face aos problemas em comum, e fortalecer o processo de intercâmbio entre os conselhos. *Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) - 3/9*
8. Ampliar a participação popular, mobilizando e capacitando os usuários para intervir nas decisões, avaliar e fiscalizar a política de assistência social, para que se realize a intersectorialidade com as demais políticas públicas.
9. Proporcionar aos conselhos e aos gestores, nas três esferas de governo, encontros periódicos e sistemáticos com o objetivo de socializar informações para as comunidades rurais, comunidades étnicas e povos tradicionais, incentivando sua participação junto à política de assistência social, conforme periodicidade estabelecida por cada um destes segmentos sociais.
10. Assessorar e estimular os órgãos gestores e os de controle e fiscalização para desencadear um processo de acompanhamento e orientação sistemática ao efetivo cumprimento da legislação e demais normativas que regulem a criação e o funcionamento dos conselhos de assistência social, em especial no que se refere a: a) implantação e implementação das câmaras de assessoria técnica; b) adequação dos espaços físicos com acessibilidade; c) fornecimento de infraestrutura física, material, financeira e de recursos humanos; d) oferta de apoio logístico e operacional; e) realização de reuniões ampliadas e descentralizadas, com divulgação nos meios de comunicação; f) realização de capacitação continuada; g) asseguramento de mecanismos que promovam a participação da sociedade civil nas reuniões; h) sistemática de eleição de modo a ampliar a participação direta e aprimorar a representatividade dos usuários da política.
11. Aprimorar os instrumentos de informação e divulgação continuada 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, por meio de audiovisual, audiodescrição, eletrônico e outros.
12. Promover maior aproximação dos conselhos de assistência social com as Controladorias, Ouvidorias, Ministério Público, Poder

Legislativo e Tribunais de Contas, nas três esferas de governo, para a efetivação do controle social.

13. Promover campanha nacional de divulgação das formas de controle social, no âmbito do SUAS, em parceria com a Controladoria Geral da União – CGU e Tribunal de Contas da União – TCU.
14. Reivindicar a aprovação junto ao Congresso Nacional, em regime de urgência, do Projeto de Lei n.º 3.077/2008 (PL/SUAS), promovendo amplo processo de mobilização da sociedade civil e dos representantes governamentais.
15. Construir instrumentos de avaliação quantitativa e qualitativa para monitorar e controlar a execução das deliberações das conferências, nas três esferas de governo, por parte dos conselhos de assistência social, garantida a publicização de informações.
16. Propor lei, a partir de consulta pública, para reformulação das formas de representação, composição e funcionamento dos conselhos, nas três esferas de governo, realizadas com maior transparência e efetividade, em fóruns próprios.
17. Garantir igualdade de condições nas eleições do CNAS para que os usuários e as pequenas entidades, que comprovadamente lutem por interesses coletivos, possam representar seu segmento para além dos serviços específicos que prestam.

É possível perceber que as deliberações desse eixo são proposições que vão para além do que estão nas normativas da política de assistência social. Inclusive, questionam e propõem mudanças na representação, composição e funcionamento dos conselhos de assistência social. É importante salientar que muito sobre a participação popular nos espaços de decisão das políticas públicas depende de opções políticas, inclusive, Martins (2009), baseado em Raichelis, afirma que muitas das dificuldades para efetivamente o controle social acontecer é decorrente das duras resistências do aparato governamental em reconhecer os conselhos como espaço institucional legítimo para o exercício do controle social, como uma espécie de recusa em partilhar o poder.

No eixo 2 foi discutido “Protagonismo do Usuário, o seu Lugar Político no SUAS; O Trabalhador do SUAS e o Protagonismo dos Usuários: bases para uma atuação democrática e participativa” e teve as seguintes deliberações:

1. Criar estratégias que garantam a participação dos usuários no acompanhamento e defesa das deliberações das conferências de assistência social com vistas a sua materialização em todas as instâncias da federação.
2. Promover espaços de diálogo intersetorial para garantir a articulação dos serviços socioassistenciais e das demais políticas públicas, possibilitando a participação do usuário.
3. Sensibilizar e capacitar, de forma continuada, os trabalhadores, gestores e conselheiros para atuarem como facilitadores no processo de empoderamento dos usuários, considerando suas diversidades, na perspectiva de eliminar os preconceitos, de modo a superar as relações de subordinação e pautar a prestação de serviços na lógica de direitos, em cumprimento da NOB/RH/SUAS.
4. Criar conselhos gestores locais e fortalecer nos Centros de Referência de Assistência Social - CRAS e nas entidades da rede socioassistencial espaços para organização e mobilização dos usuários, incentivando-os ao debate e ao encaminhamento de propostas, bem como a participação nos conselhos setoriais, ampliando a garantia de direitos e do controle social no Sistema Único de Assistência Social – SUAS e assegurando a acessibilidade para as pessoas com deficiência, conforme legislação.
5. Articular e incentivar a criação de fórum permanente de usuários onde serão estabelecidas as demandas para a agenda pública, e ampliadas as formas de acesso às informações sobre seus direitos, conforme as previsões da política de assistência social e demais regulamentações.
6. Autorizar, por lei, o pagamento com recursos transferidos fundo a fundo, dos vencimentos de pessoal efetivo do quadro próprio de estados, DF e municípios dos trabalhadores que fazem execução direta dos serviços socioassistenciais, em especial nos CRAS e CREAS, conforme previsão do Projeto de Lei n.º 3.077/2008 (PL/SUAS).
7. Criar estratégias de financiamento e de sensibilização para a organização de associações representativas dos usuários, com vistas a garantia do seu lugar político junto aos serviços socioassistenciais, fóruns e conselhos de assistência social, respeitando o direito de livre escolha do usuário.
8. Promover capacitação permanente, com o cofinanciamento nas três esferas de governo, preferencialmente em parceria com as universidades públicas e privadas, para gestores, entidades de assistência social, trabalhadores da área, conselheiros e usuários, respeitando as diferenças regionais, a serem realizadas em âmbito municipal e/ou regional, em interface com as demais políticas públicas.

9. Desencadear e fortalecer amplo processo de mobilização junto aos estados e municípios e estabelecer estratégias que viabilizem o cumprimento imediato das previsões da NOB/RH/SUAS, *Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS)* - 5/9 fortalecendo as mesas de negociação.
10. Qualificar e fortalecer as relações institucionais entre gestores, usuários e trabalhadores de entidades de assistência social, através de fóruns e outros espaços de debate, visando a mobilização da população e a garantia do acesso dos usuários aos direitos socioassistenciais.
11. Aprimorar o sistema de monitoramento e avaliação, pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, no tocante aos estados e municípios no que diz respeito ao cumprimento da Norma Operacional Básica de Recursos Humanos - NOB/RH/SUAS, estabelecendo incentivos de assessoria técnica e cofinanciamento.
12. Implantar e implementar um sistema nacional unificado e informatizado pelo Governo Federal aos municípios, garantindo o estabelecido nas leis de regulação das profissões e devidos códigos de ética para protocolos de registro de atendimento de todos os usuários da política de assistência social.
13. Garantir a participação de trabalhadores e usuários nas eleições dos conselhos de assistência social, além das entidades representativas destes, respeitando o protagonismo dos usuários, em particular nos processos de habilitação para eleições nos conselhos, assegurando sua presença efetiva nesses espaços de participação, controle e deliberação, nos termos da resolução CNAS 024/2006.
14. Construir um amplo debate sobre a NOB/RH/SUAS com a participação plena de todos os atores da Política de Assistência Social, nos aspectos: a) Fiscalização pelos órgãos de controle nas três esferas de governo ao cumprimento da NOB/RH/SUAS; b) Incentivos e gratificações; c) Realização de concursos públicos; d) Definição dos trabalhadores da Assistência Social.
15. Assegurar às pessoas com deficiência: a) todas as opções de acessibilidade pertinente à PNAS/2004 nos diferentes espaços de assistência social, com financiamento nas três esferas de governo, de acordo com a legislação vigente; b) contribuir, por meio dos equipamentos da assistência social para a inserção no mercado de trabalho, cumprindo a legislação vigente; c) criar e regulamentar mecanismos que compatibilizem o recebimento do BPC com inserção no mercado de trabalho.

A partir dessas deliberações é possível perceber que o debate sobre participação popular é algo que já vem sendo discutido dentro dos espaços de

controle social da assistência social, como a conferência, porém, a realidade que se apresenta sobre essa temática ainda é bastante aquém do que desejamos. Por isso, sempre importante continuar fazendo estudos e debates, para compreender os desafios que estão postos para superação dessa cultura de não participação dos usuários da assistência nos espaços de decisão sobre a política.

Fonseca, Batista e Silva (2009) destacam alguns limites e desafios do controle social, ponderando que com isso não pretendem dizer que o exercício do controle social não pode trazer melhorias na qualidade do atendimento oferecido pelo SUAS. As autoras afirmam que o controle social, para de fato incidir sobre a gestão pública, é necessário atingir a destinação do fundo público, no intuito de se construir políticas sociais e programas públicos e não governamentais que ficam em ameaça de extinção com trocas de governo.

De acordo com as autoras o controle social supõe uma consciência crítica, ainda que seu exercício seja limitado dentro do sistema capitalista. Fazer o Estado inverter suas prioridades, passando da lógica do lucro para a lógica da satisfação das necessidades humanas, exige, além de uma transformação radical da sociedade, um controle social que atue a partir de perspectivas técnicas, políticas e ética. Para isso, muitos são os desafios, principalmente quando estamos tratando do controle social de uma política que historicamente foi usada pelo capital para tentar minimizar seus efeitos perversos na classe trabalhadora.

Nesse sentido, é importante que nos espaços institucionalizados de controle social se fortaleça uma consciência coletiva, isso é um desafio já que os usuários, que são considerados eixo estruturante do SUAS, possuem uma pequena representação dentro dos conselhos, por exemplo. Uma proposta de avanço nessa questão levantada pelas autoras e baseada em Martins (2008) é que se criem novos espaços que priorizem a participação dos usuários dentro dos serviços e benefícios ofertados pela política de assistência, como por exemplo, associações representativas de usuários nos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS).

Em relação ainda as dificuldades do controle social cabe citar a pesquisa que deu origem ao livro *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*, onde as autoras (COUTO et al 2014) trouxeram dados e informações sobre a implantação e implementação do SUAS no país. Sobre o controle social as autoras colocam que a participação social é considerada um dos

aspectos inovadores da arquitetura do SUAS, entretanto, apresentam algumas dificuldades ao exercício do controle social, como a ausência de estrutura e apoio logístico para o funcionamento do conselho, o fato do papel exercido pelo conselheiro (a) ocupar tempo e não ser remunerado, o pouco domínio técnico e teórico sobre a Política de Assistência Social.

Essas razões que aparecem na referida pesquisa como dificuldades ao exercício do controle social, também aparecem como motivos para a fragilidade do caráter deliberativo dos conselhos em outros estudos. De acordo com Tatagiba (2002) alguns conselhos que se apresentam bem-sucedidos podem não ter suas ações relacionadas diretamente à deliberação, que seria induzir o Estado a agir por determinados caminhos, inserir as pautas de interesse da sociedade civil organizada, a depender da correlação de forças dentro do conselho. Esses conselhos teriam suas ações com caráter fiscalizatório, impedindo o Estado de transgredir. Segundo a autora, conselhos com baixa capacidade deliberativa podem ser fortes no controle da execução dos programas e projetos, na aplicação dos recursos orçamentários.

Apesar de reconhecer a importância do caráter fiscalizador dos conselhos, principalmente no contexto do Brasil, permeado por denúncias de corrupção e desvio de dinheiro público, é preciso reivindicar o preceito legal do papel deliberador do conselho no sentido da radicalização da partilha do poder. É fundamental que os conselhos também invistam suas energias na formulação das políticas, não apenas no controle da prestação de contas e dos serviços prestados pelo Estado.

3. O CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NATAL

Falar da história do controle social na política de assistência social é falar sobre o papel da sociedade civil ao longo da história. De acordo com Neves e Santos (2012) é a partir da segunda metade dos anos 70 que começam a se forjar no Brasil novos canais de participação social, principalmente espaços contra a ditadura militar. É nesse contexto de luta pela redemocratização do país que a sociedade civil passa a se organizar de forma mais qualificada se colocando como arena política de resistência e luta por melhores condições de vida.

Nos anos 80, de acordo com as autoras, a participação social e coletiva tinha caráter reivindicatório, e se colocava de maneira cada vez mais acirrada na luta por melhorias nas condições de vida. Nesse processo, surge como conquista que resultou das lutas pelo fim da ditadura militar, a Constituição de 1988 e com ela novos instrumentos de participação como o plebiscito, referendo e a iniciativa popular legislativa.

É com a nova Constituição também que assistência social passa a ser incluída como política pública garantidora de direitos formando junto com a saúde e a previdência social o tripé da seguridade social. Apesar dos anos 1990 serem marcados pelo período mais forte do neoliberalismo no Brasil, as organizações da sociedade civil, com o respaldo das diretrizes constitucionais, com muita luta e insistência, conseguiram avanços para a política de assistência social. Em 1993 aprovaram a lei orgânica da assistência social (LOAS) que regulamenta o aspecto da Constituição que trata sobre a assistência social e estabelece normas e critérios para organização dessa política que nesta lei é definida como direito do cidadão e dever do Estado.

Como esta lei foi aprovada no contexto neoliberal, poucos avanços ocorrem no sentido de colocar em prática os princípios que estão postos na mesma, que são:

- I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência

familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;

V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (LOAS, art. 4º)

Dessa forma, de acordo com Fonseca, Batista e Silva (2009)

A assistência social não consegue sequer diminuir a curva da pobreza, culminando numa política seletiva, focalizada, com centralismo decisório, fragmentação programática, com pulverização dos recursos, que reproduz a cultura do direito como favor ou ajuda emergencial. (FONSECA, BATISTA E SILVA, p. 20-21).

É a partir de 2004 com a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e no ano seguinte, em 2005 com Norma Operacional Básica (NOB) do SUAS que esse sistema começa de fato a avançar no sentido de implementar a política de assistência social tomando como base os princípios e diretrizes expressos na LOAS e reforçados pela PNAS, NOB/SUAS e mais pra frente também complementando as normativas que visam dar operacionalidade ao SUAS a NOB-RH/SUAS.

Uma das maiores inovações nas discussões sobre a implementação da política de assistência social é a importância e centralidade da participação dos usuários na gestão da política, na sua forma institucionalizada representada pela participação nos conselhos e conferências, no chamado controle social.

O controle social está presente na LOAS (1993), onde no Art.16 diz:

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Nesta mesma lei, os conselhos de assistência social são definidos como órgão vinculado ao órgão gestor da política de assistência social, onde este deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros.

Acerca dos Conselhos e o seu papel na implementação da Política de Assistência Social, a NOB-SUAS/2012 no artigo 119 assim o define:

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

Essa mesma norma também traz algumas atribuições precípuas dos conselhos que devem ser diretrizes no momento de planejamento das ações do mesmo. Assim, são competências dos conselhos de assistência social:

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

- XIV - normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais no campo da assistência social, em consonância com as normas nacionais;
- XV - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos.
- XVI - estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos;
- XVII - estimular e acompanhar a criação de espaços de participação popular no SUAS;
- XVIII - elaborar, aprovar e divulgar seu regimento interno, tendo como conteúdo mínimo:
- a) competências do Conselho;
 - b) atribuições da Secretaria Executiva, Presidência, Vice-Presidência e Mesa Diretora;
 - c) criação, composição e funcionamento de comissões temáticas e de grupos de trabalho permanentes ou temporários;
 - d) processo eletivo para escolha do conselheiro-presidente e vice-presidente;
 - e) processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, conforme prevista na legislação;
 - f) definição de quórum para deliberações e sua aplicabilidade;
 - g) direitos e deveres dos conselheiros;
 - h) trâmites e hipóteses para substituição de conselheiros e perda de mandatos;
 - i) periodicidade das reuniões ordinárias do plenário e das comissões e os casos de admissão de convocação extraordinária;
 - j) casos de substituição por impedimento ou vacância do conselheiro titular;
 - k) procedimento adotado para acompanhar, registrar e publicar as decisões das plenárias. (NOB/SUAS, 2012, Art. 121).

A partir dessa contextualização é possível adentrar nos resultados da pesquisa e falar sobre o controle social da política de assistência social em Natal no período entre 2013-2016 a partir da referência empírica do conselho municipal de assistência social do município de Natal.

No intuito de responder a questão da pesquisa, que é saber se o CMAS/Natal exerce um efetivo controle social sobre a política de assistência social, analisamos os documentos e organizamos os resultados em três eixos: O primeiro refere-se à criação do conselho, sua estrutura e funcionamento, focando também em questões referentes à paridade e ao processo de eleição dos conselheiros da sociedade civil. O segundo eixo reporta-se ao à atuação do conselho na inscrição das entidades, acompanhamento e avaliação da rede socioassistencial e sua autonomia em relação ao órgão gestor da política de assistência social. E o terceiro eixo se refere à

questão da atuação do conselho na esfera da mobilização e participação social, organização da conferência e publicização das atividades e resoluções do conselho.

Sobre o primeiro eixo, podemos afirmar que O CMAS/Natal se organiza através de comissões temáticas, comissões provisórias de acordo com as demandas, reuniões ordinárias, que ocorrem toda última quarta-feira do mês, quando necessário realiza reuniões extraordinárias. O conselho funciona em uma sala na “Casa dos Conselhos”, espaço alugado pela prefeitura, para funcionamento dos conselhos de direito e de gestão de política pública que são vinculados a Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS. A sala destinada ao CMAS fica no primeiro andar, é acessível, conta com computadores, internet, telefone, impressora, ar condicionado, armários, birôs, cadeiras e estrutura básica de material de escritório. Atualmente a equipe técnica é formada por profissionais do processo seletivo simplificado feito pela prefeitura, são duas assistentes sociais, cada uma exercendo uma função, secretária executiva e técnica social.

O CMAS/Natal foi criado pela Lei 4.657 de 26 de julho de 1995 com os seguintes objetivos:

- I – Definir as prioridades da política de Assistência Social;
- II- Estabelecer as diretrizes a serem observadas na elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;
- III- Aprovar a Política Municipal de Assistência Social;
- IV- Atuar na formulação de estratégias e controle da execução da política de assistência social;
- V- Propor critérios para a programação, para as execuções financeiras e orçamentárias do Fundo Municipal de Assistência Social, e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos recursos;
- VI- Elaborar o seu Regimento Interno;
- VII- Acompanhar critérios para a programação e a execução financeira e orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social, fiscalizar a movimentação dos recursos;
- VIII- Acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de Assistência Social prestados à população pelos órgãos, entidades públicas e privadas no Município;
- IX - Definir critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no âmbito municipal;
- X- Definir critérios para celebração de Contratos de Convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;
- XI- Apreçar previamente os Contratos e Convênios referidos no inciso anterior;
- XII- Zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social;

XIII- Aprovar Projetos de Combate à Fome e a Pobreza encaminhados pelo Prefeito Municipal, do Programa Comunidade Solidária;

XIV- Convocar ordinariamente a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XV- Acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados.

É interessante notar que a lei de criação do CMAS/Natal é dos anos 1990, ou seja, é anterior a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a Política Nacional de Assistência Social, e outros aparatos legais que normatizam a Política de Assistência, enquanto uma política pública garantidora de direitos. De acordo com a pesquisa documental feita no CMAS, é possível afirmar que já foi discutido em reunião a necessidade de atualização da referida lei, entretanto, isso ainda não se concretizou.

Além dos objetivos a lei de criação também traz como deve ser a composição e funcionamento do conselho e trata do Fundo Municipal de Assistência Social. O conselho deverá ser composto por 16 membros, entre titulares e respectivos suplentes, dentre eles um será eleito pelo próprio conselho como presidente. Os membros do CMAS serão indicados de acordo com os seguintes critérios:

- I- Seis (06) representantes do Governo municipal;
- II- Dois (02) representantes do Governo Federal;
- III- Oito (08) representantes da sociedade civil, dentre organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em Foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Estadual;

A lei de criação é uma das normatizações que expressam como deve ser o funcionamento do conselho, que possui seu regimento interno e resoluções, discorrendo, também, sobre diretrizes para o seu funcionamento.

Atualmente a composição do conselho é paritária entre governo e sociedade civil, e está representada da seguinte maneira:

SOCIEDADE CIVIL	GOVERNO
<ol style="list-style-type: none"> 1. Associação de Orientação aos Deficientes – ADOTE 2. Casa de Apoio à Criança com Câncer - DURVAL PAIVA 3. Centro Integrado de Assistência Social da Igreja Evangélica Assembleia de Deus no Rio Grande do Norte - CIADE 4. Centro SUVAG do RN 5. Conselho Regional de Psicologia - CRP/RN 17ª Região 6. Conselho Regional de Serviço Social CRESS/RN 14ª Região 7. Instituto Juvino Barreto 8. Sociedade Professor Heitor Carrilho 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social – SEMTAS 2. Secretaria Municipal de Educação – SME 3. Secretaria Municipal de Saúde – SMS 4. Secretaria Municipal de Esporte e Lazer – SEL 5. Secretaria Municipal de Planejamento, Fazenda e Tecnologia da Informação – SEMPLA 6. Secretaria Municipal de Mobilidade Urbana – SEMOB 7. Instituto de Seguro Social – INSS 8. Universidade Federal do Rio Grande do Norte – UFRN

Interessante dizer que a composição governamental do CMAS/Natal é regimental, sendo da seguinte forma:

I - 06 (seis) representantes do Governo Municipal, distribuídos da seguinte forma:

- a) 01 (um) da Secretaria Municipal de Trabalho e Assistência Social;
- b) 01 (um) da Secretaria Municipal de Educação;
- c) 01 (um) da Secretaria Municipal de Saúde;
- d) 01 (um) da Secretaria Municipal de Esporte e Lazer;
- e) 01 (um) da Secretaria Municipal de Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) 01 (um) da Secretaria Municipal de Transportes e Trânsito Urbano.

II - 02 (dois) representantes de órgãos da Administração Pública Federal, distribuídos da seguinte forma:

- a) 01 (um) da Universidade Federal do Rio Grande do Norte;
- b) 01 (um) do Instituto Nacional do Seguro Social. (REGIMENTO INTERNO CMAS/NATAL, Art. 6).

Interessante pontuar que as representações da administração pública federal, de acordo com a análise dos documentos, contribuem de forma qualificada nas

discussões dentro do conselho e tendem a ter posicionamentos mais autônomos em relação à pauta governamental.

Como nesse eixo estamos tratando do funcionamento do conselho, é interessante também destacar sobre o seu regimento interno o artigo 31 que trata do formato das reuniões do CMAS. As mesmas devem seguir a seguinte ordem:

- I - Verificação do *quorum* para instalação dos trabalhos;
- II - Apresentação, discussão e deliberação da pauta do dia;
- III - Leitura, votação e aprovação da ata da reunião anterior;
- IV - Leitura das correspondências recebidas e expedidas;
- V - Informes, requerimentos e adendos;
- VI - Apresentação dos relatórios das comissões temáticas, dos grupos de trabalho, e análise de pedido de inscrição ou renovação, quando houver, bem assim dos demais assuntos constantes da pauta do Conselho;
- VII - Indicação de assuntos para a pauta da reunião seguinte;
- VIII - Comunicação breve e franqueamento da palavra;
- IX - Encerramento. (REGIMENTO INTERNO CMAS/NATAL, Art. 31).

De acordo com a análise das atas, de fato, a maioria das reuniões seguem esse formato. Entretanto, observamos que no ano de 2015 aconteceram muitas inversões de pauta devido a não formação de quórum no horário marcado da reunião, impossibilitando aprovações pelo plenário.

Durante o estudo consideramos importante identificar e analisar como ocorre o processo eleitoral para a representação da sociedade civil no CMAS/Natal, pois o modo como este ocorre é expressivo do grau de participação e mobilização da sociedade civil neste espaço de controle social. Analisamos o processo eleitoral do biênio 2013/2015. A eleição era para oito membros da sociedade civil e levava em consideração a seguinte representação para inscrição no processo: Representantes de usuários e organizações de usuários; Entidades e Organizações de Assistência Social; Representantes dos trabalhadores do SUAS. Entretanto, a eleição aconteceu por voto no segmento e não na representação. Essa regra resulta numa situação na qual não fica garantido a proporcionalidade das representações dentro do conselho.

Em face dessa regra eleitoral, com frequência a representação das entidades de usuários, quase sempre serem em menor número quando comparado com

entidades e organizações de Assistência Social, são prejudicadas, o que acaba contribuindo para uma sub-representação desse segmento. No processo eleitoral anteriormente referida ocorreu que uma representação de usuários obteve êxito nas eleições, tomou posse, no entanto, ficou pouco tempo dentro do conselho e pediu para sair, sendo substituída pelo primeiro suplente das eleições que era uma entidade de assistência social e não de representação de usuário, fazendo assim, com que o CMAS/Natal não tivesse representação de usuário no momento da pesquisa.

Outro fator que pudemos observar neste processo eleitoral é a pouca mobilização e participação de usuários, de organização de usuários e movimentos sociais. As três representações de usuários que se tornaram aptas ao processo eram entidades de assistência social, enquanto representante dos usuários, o que já seria uma sub-representação dos mesmos.

No segundo eixo, podemos perceber que a apesar da aprovação da lei Nº 12.101/2009 que muda o papel dos conselhos enquanto instância de certificação de entidades privadas prestadoras de serviços assistenciais, definindo que as entidades beneficentes, antes caracterizadas como de assistência social, agora são caracterizadas a partir da sua atividade-fim, como: saúde, educação e assistência social. De acordo com Neves e Santos (2012) essa lei muda o caráter cartorial do conselho, deixando claro que os conselhos nasceram para romper com a prática clientelista, para assumir de fato o controle democrático da política.

Compreendemos essa lei como fundamental e extremamente importante no avanço da política e do controle social, no entanto, ainda observamos o caráter cartorial do conselho, no sentido que maior parte do seu tempo e das suas ações são voltadas a discussão de processos de inscrição de entidades. Na maioria das atas analisadas existe discussão sobre solicitação de inscrição de entidade, votação de parecer sobre deferimento ou não de inscrição. Assim, observa-se que o conselho fica sobrecarregado com esse tipo de demanda, e como consequência não prioriza visitas as entidades já inscritas, por exemplo. Seria o processo de fiscalização da rede socioassistencial privada, pelo que analisamos nas atas, isso não tem acontecido.

Em relação à rede socioassistencial pública, no período analisado aconteceu uma mobilização para visitar todos os serviços ofertados pelo órgão gestor da política, entretanto, avaliamos como insuficiente uma única visita em quatro anos.

Salientamos que essas visitas foram provocadas também pelo Ministério Público. Ressaltamos também algo que foi bastante corriqueiro nas atas das reuniões do conselho: dificuldade de fiscalização do programa bolsa família. Em várias reuniões esse assunto foi pauta, sendo criada uma comissão específica para o acompanhamento do programa, mas devido a outras demandas, nunca foi de fato realizada essa fiscalização, que inclusive consta como uma das competências dos conselhos.

Importante trazer também a questão sobre a qualidade das discussões dos relatórios de visitas institucionais e a elaboração destes. Percebe-se a necessidade de capacitações continuadas. Muitos conselheiros (as) não possuem domínio sobre a política. Diante desse fato, sugerimos como proposta que o órgão gestor municipal disponibilizasse um técnico de referência para acompanhar o processo de inscrição de entidades.

Sobre a autonomia do conselho em relação ao órgão gestor da política, nota-se que o conselho ainda segue um pouco sob a tutela deste. A experiência no estágio não obrigatório e a análise da documentação realizada nos permitem observar situações nas quais se explicita tal condição, como o fato de alguns documentos chegarem para aprovação no conselho sem tempo hábil para análise e ainda assim serem aprovados com o discurso de não prejudicar a gestão e/ou a política. Outro fato é a representação das entidades de assistência social no conselho. Apenas uma entidade que ocupa o conselho no período analisado não fazia parte da rede socioassistencial conveniada. E outro ponto, é a própria concepção dos conselheiros (as) sobre o papel que o conselho deve desempenhar. Nas atas constam falas como “o conselheiro é parceiro da gestão”.

Sobre o terceiro eixo, podemos afirmar que a atuação do conselho em relação à mobilização e participação social é bem aquém do que se espera de um órgão de controle social e do que preconiza as normativas da política e as deliberações da conferência de 2009, por exemplo. Não identificamos nos documentos nenhum tipo de atividade ou ação que seja organizada pelo conselho com o objetivo de discutir a política em outros espaços para além do espaço físico do conselho, ou que mobiliza pessoas a irem pro conselho acompanhar e participar das reuniões do mesmo. O conselho não estimula ou acompanha criação de espaços de participação popular. O único momento em que o conselho é protagonista de um momento mais amplo de discussão é na organização da conferência e das pré-conferências.

Sobre a publicização das resoluções do conselho, das reuniões e deliberações não existe nenhum canal que o faça. A única fonte de publicidade que o conselho utiliza é o diário oficial. Esse ponto nos mostra com clareza a dificuldade do CMAS/Natal em tornar o conselho um espaço realmente que favoreça o processo de democratização e a sua distancia da participação popular. Ter outras formas de divulgação das ações não é algo novo, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por exemplo, possui um site permanente, no qual divulga agenda das reuniões, informes, boletins.

De forma geral, percebemos que o CMAS/Natal cumpre com a maioria das suas atribuições burocráticas que estão dispostas na NOB/SUAS como, por exemplo, a aprovação do plano municipal de assistência social, criação do seu regimento interno, aprovação de plano de expansão de serviços, organização da conferência, fiscalização dos recursos. Inclusive, nos documentos ficou evidente o caráter burocratizado do conselho, que atua apenas na perspectiva da fiscalização, mas que não possui uma atuação política forte no que se refere a ser um órgão que poderia ser protagonista nas lutas pela implementação do SUAS de forma qualificada. Há uma fragilidade na formação técnica e teórica dos conselheiros (as) que não possuem uma consciência crítica sobre o seu papel dentro do conselho e até mesmo as competências do próprio conselho.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Corroboramos com Silva (2007) no entendimento que pesquisar sobre os espaços legitimamente instituídos do exercício do controle social, os conselhos, propicia evidenciar a importância de fortalecimento desses espaços e a necessidade deste, ser complementado por outras formas de participação popular no controle das políticas públicas. Essa perspectiva busca contribuir para a democratização do Estado, com cada vez mais participação direta da sociedade civil, ocupando espaços decisórios, visando garantir acesso aos direitos sociais e com o horizonte da transformação radical do atual modelo de sociabilidade.

Constata-se como fundamental os avanços nas normativas da política de assistência social que coloca como eixo estruturante o controle social e a participação popular e ainda esclarece as atribuições dos conselhos da referida política. Salientamos que muitos são os estudos e pesquisas sobre a participação popular e o controle social, temos fontes riquíssimas para contribuir com esse debate e subsidiar a prática dos conselheiros (as).

Na realidade de Natal, acreditamos que nossa pesquisa irá contribuir para dar visibilidade às questões do exercício do controle social do município e mostrar que ainda temos muito que avançar na luta da participação, da ampliação da discussão da política de assistência social com os seus verdadeiros protagonistas, os usuários. Percebemos também a necessidade de capacitações para os conselheiros (as), para que as ações, intervenções deliberações e resoluções do CMAS/Natal sejam mais qualificadas, críticas e que tenham a perspectiva da garantia de direitos e implementação do SUAS com centralidade da gestão pelo Estado.

No sentido de trazer propostas para o fortalecimento do controle social, citamos algumas postas por Silva (2007):

1. Promover a formação/ capacitação continuada, com vistas na qualificação da ação dos (as) conselheiros (as), através de escolas de formação de conselheiros (as) e gestores (as) [sem custos para os participantes];
2. Realizar encontros periódicos de conselhos e fóruns de políticas públicas, objetivando o fortalecimento da democratização da gestão e a articulações das ações;

3. Divulgar a atuação dos conselhos e fóruns, garantindo maior transparência das ações e proporcionando o seu acompanhamento por parte da população;
4. Aproximar as universidades da gestão das políticas públicas nos municípios, oportunizando assessorias especializadas e ações formativas;
5. Valorizar a atuação dos conselhos municipais e dos fóruns de políticas sociais como elementos de qualificação da gestão municipal;
6. Desenvolver processos de formação com usuários (as), aproximando-os (as) dos conselhos e organizando formas de controle social na base (comunidade e instituições da rede);
7. Avançar no monitoramento dos recursos públicos com base em ações tomadas em conjunto em conjunto com os conselhos municipais; (SILVA, 2007, p.201).

Percebe-se que algumas das propostas citadas já são atribuições dos conselhos ou são deliberações de conferências. Dessa forma, reforçamos o quanto é fundamental os conselhos e os gestores levarem em consideração no planejamento de suas ações as deliberações da conferência e as normativas da Política de Assistência Social.

Trazendo para a realidade de Natal, acrescentaríamos ao que já foi dito, como proposta para avançar no controle social da Política de Assistência Social do município, que o CMAS/Natal criasse uma ferramenta de divulgação das suas ações, um site ou uma página no facebook, por exemplo. Outro apontamento é que o conselho faça um mapeamento de outras formas de controle social que pautem temas referentes à da política de assistência social. Por exemplo, no município existe fórum para debater questões da população em situação de rua; fórum dos trabalhadores do SUAS; E que após o mapeamento tentem acompanhar esses espaços e que incentivem a criação de outros espaços de discussão e participação nos serviços socioassistenciais.

Neste trabalho falamos muito sobre o processo de avanços nos marcos legais sobre a política de assistência social e como estes, apesar de insuficientes por si só, representam progressos no sentido de colocar a política de assistência social em um patamar de política pública que é dever do Estado e direito do cidadão que dela

necessitar. No momento em que fechamos este trabalho seria inconcebível não fazer referência ao processo de ruptura institucional que ocorre no país já que este processo provocará fortes impactos na Política de Assistência Social e o Sistema Único de Assistência Social.

As eleições presidenciais de 2014 no Brasil demonstraram o acirramento da disputa de classes no país e a já presente insatisfação das elites econômicas com o discurso mais a esquerda no período do segundo turno eleitoral da candidata a reeleição Dilma Rousseff pelo partido dos trabalhadores (PT). A candidata citada venceu as eleições com mais de 54 milhões de votos. O que acontece pós eleições é que a oposição, representada principalmente pelo partido da social democracia brasileira (PSDB) não aceitou o resultado das urnas. A afirmação pode ser comprovada no fato de pedirem recontagem de votos, anulação das eleições e com o insucesso dessas tentativas começa a operar para o que estamos vivendo hoje: um golpe de Estado. Esse golpe de Estado está se dando através de um Congresso Nacional de composição mais conservadora desde 1964, com o apoio do patronato – através de suas entidades FIESP, FEBRABAN e CNA -, da mídia e setores do sistema de Justiça. A Câmara dos Deputados abriu a discussão de processo de impeachment da presidente eleita pelo voto popular aceitando pedido de um jurista que acusava a presidente de crime de responsabilidade fiscal. Como este trabalho não pretende analisar os pormenores do processo, não vamos nos deter aos detalhes desse processo que se iniciou na Câmara ainda no final de 2015 e teve um forte caráter de criminalização do partido dos trabalhadores (PT) e da esquerda em geral, ao longo do processo.

No decorrer desse processo, aconteceu algo de novo na história recente do país: disputa das ruas por movimentos de esquerda e direita. Os movimentos sociais e partidos de esquerda que na sua história se organizam na luta nas ruas por reivindicações de melhores condições de vida e por efetivação de direitos, agora estavam disputando esse espaço com novos movimentos. Os movimentos de direita tinham como principal bandeira o fim da corrupção, o impeachment da Presidenta Dilma, o “fora PT”, e a volta do pensamento conservador e neoliberal.

O fato é que no dia 12 de maio de 2016 o Senado Federal por 55 votos favoráveis e 22 contrários abriu o processo de impeachment da Presidente Dilma Rousseff, que foi afastada por até 180 dias, assumindo a presidência o até então vice-presidente Michel Temer. Os movimentos sociais, partidos de esquerda, e

militantes em defesa da democracia, se colocam totalmente contrários a aceitar e legitimar um governo fruto de um golpe de Estado. A democracia do país, ainda que fortemente centrada na democracia burguesa representativa, representava um mínimo, visto o horror que é um estado totalitário. O golpe em curso não é nos mesmos moldes da ditadura de 1964, entretanto, tem muito de conservadorismo e de caça aos comunistas.

Claro que toda essa conjuntura política impactaria nas relações sociais, nas políticas públicas, porém, vamos falar especialmente da Política de Assistência Social. É perceptível para muitos teóricos a distinção dos períodos dos anos 90 no Brasil, para o período pós 2003. Muitas são as diferenças entre o governo de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) e o governo Lula (PT), principalmente no campo da assistência social. Muitos foram os avanços dos marcos legais da política de assistência social, principalmente com a criação do Sistema Único de Assistência Social, que difere bastante do período mais forte do neoliberalismo no Brasil, no governo FHC marcado por políticas fragmentas, e responsabilização da sociedade civil pela questão social, impulsionando o crescimento do chamado terceiro setor.

O que ocorre nesse momento histórico de governo ilegítimo do presidente interino Michel Temer é uma onda de retrocesso em relação às políticas sociais e principalmente sobre a política de assistência social. No mesmo dia em que assume interinamente a presidência, através de uma medida provisória, ele fundiu o MDS (Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à fome) com o Ministério de Desenvolvimento Agrário, que agora vai se chamar Ministério de Desenvolvimento Social e Agrário. A medida provisória Nº 726 de 12 de maio de 2016, que regulamenta tal alteração não descreve uma palavra sobre a gestão dos programas sociais ser competência desse ministério. O que foi veiculado nos meios de comunicação e dito pelo Ministro que assumiu a pasta, é que vão manter programas de transferência de renda, como o bolsa família. A conjuntura é de grave ameaça ao Sistema Único de Assistência Social e a Política de Assistência Social neste formato que tínhamos avançado para a concepção de proteção social e garantia de direitos.

Outro retrocesso observado é a ausência de mulheres nos ministérios do governo do presidente interino. Diante da manifestação da indignação da ausência de mulheres nos ministérios circulam na mídia informações que o presidente interino já havia anunciado que iria colocar sua mulher em alguma pasta relacionada a questões sociais. Ou seja, o *primeiro damismo* tanto combatido dentro da

assistência social. Tal iniciativa só demonstra o caráter conservador desse governo e uma temível volta dos tempos de neoliberalismo no Brasil.

Esse retrocesso no âmbito institucional certamente irá reverberar no controle social, principalmente nos conselhos, que apesar de possibilitarem participação popular, são espaços institucionalizados e que sua estrutura física e material dependem do poder executivo. Porém, é importante dizer que em momentos de crise, se abre possibilidade para construção de novos instrumentos de luta social e que as condições materiais postas podem ajudar na mobilização das pessoas. Entretanto, cabe dizer que diferente dos movimentos da área da saúde e da cultura, a assistência social ainda não deu sinais de resistência e enfrentamento às mudanças ocorridas com o governo do presidente interino. Esperamos que os usuários, profissionais, entidades de assistência social e todos aqueles e aquelas que constroem a política de assistência social reajam, se mobilizem e lutem por uma Política de Assistência Social que seja vista como direito do cidadão e organizada na perspectiva da garantia de direitos e proteção social. E que saíamos vitoriosos dessa disputa.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Lei Orgânica da Assistência Social**. Brasília, 1993.

BRASIL. **Medida provisória Nº 726**, de 12 de maio de 2016. Presidência da República. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2015-2018/2016/Mpv/mpv726.htm> Acesso em: 17 maio 2016.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica**. Brasília, 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, setembro, 2004.

Caderno de textos: subsídios para debates: **participação e controle social do SUAS / Conselho Nacional de Assistência Social, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. – Brasília, DF : CNAS, MDS, 2009.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. 4. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

FONSECA, Fernanda Fonseca; BATISTA, Stéphanie Schaefer; SILVA, Vini Rabassa. O escrito, O dito e o Proposto frente à lógica do controle social na política da assistência social. In: **Política Social: Temas em Debate**. Pelotas: EDUCAT, 2009.

FREITAS, Leana Oliveira. Políticas públicas, descentralização e participação popular. In: **Revista Katálisis**. Florianópolis, v. 18, n. 1, p. 113-122, jan./jun. 2015.

LUDKE, Menga e ANDRÉ, Marli E. D. A. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. 2ª edição, Rio de Janeiro: EPU, 2014.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle Social da Política de Assistência Social: Caminhos e Descaminhos**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

MIGUEL, Luis Felipe. A democracia domesticada: bases antidemocráticas do pensamento democrático contemporâneo. In: **Dados**, v, 45, n.3, Rio de Janeiro, 2002.

OLIVEIRA, Cirlene Aparecida Hilário da Silva. **O estágio supervisionado na formação profissional do assistente social: desvendando significados**. In: Revista Serviço Social e Sociedade, nº 80, São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Iris Maria. **Organizações Comunitárias e Poder Público em Natal no Contexto da Democratização**. 1997. 184f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 1997.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. In: **Revista Katálysis**. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 250-259 jul./dez. 2010

PASSARINHO, Nathalia. MATOSO, Felipe. **Medida Provisória de Temer traz dois ministérios com as mesmas funções**. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/05/medida-provisoria-de-temer-traz-dois-ministerios-com-mesmas-funcoes.html?utm_source=facebook&utm_medium=share-bar-desktop&utm_campaign=share-bar> Acesso em: 17 maio 2016.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, Regulação Social e Controle Democrático. In: **Política Social e Democracia**. 2. Ed. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2002.

PRATES, Jane Cruz. O método marxiano de investigação e o enfoque misto na pesquisa social: uma relação necessária. In: **Textos & Contextos** (Porto Alegre), v. 1, p. 116-128, 2012.

PRATES, Jane; PRATES, Flavio. Problematizando o uso da técnica de Análise Documental no Serviço Social e no Direito. In: **Sociedade em Debate**, Pelotas, 15(2): 111-125, jul.-dez./2009.

SILVA, Vini Rabassa. Controle Social de Políticas Públicas: uma reflexão sobre os resultados das pesquisas. In: **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

SPOSATI, Aldaíza; LOBO, Elza. **Controle social e políticas de saúde**. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.8, n.4, p.366-378, out/dez. 1992. Disponível em: <http://www.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-311X1992000400003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 15 fev. 2016.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.