



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CEARÁ**  
**CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS APLICADOS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM PLANEJAMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**RIVÂNIA MARIA GOMES RAQUEL**

**PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CANINDÉ EM TEMPOS DE SUAS**

**FORALEZA – CEARÁ**

**2015**

RIVÂNIA MARIA GOMES RAQUEL

PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL  
NO MUNICÍPIO DE CANINDÉ EM TEMPOS DE SUAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial à obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientadora: Profa. Dra. Maria Zelma de Araújo Madeira.

FORTALEZA – CEARÁ

2015

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação  
Universidade Estadual do Ceará  
Sistema de Bibliotecas

Raquel, Rivânia Maria Gomes.

Participação e controle social da política de assistência social no município de Canindé em tempos de SUAS [recurso eletrônico] / Rivânia Maria Gomes Raquel . – 2015.

1 CD-ROM : il. ; 4 ¾ pol.

CD-ROM contendo o arquivo no formato PDF do trabalho acadêmico com 181 folhas, acondicionado em caixa de DVD Slim (19 x 14 cm x 7 mm).

Dissertação (mestrado profissional) – Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas, Fortaleza, 2015.

Área de Concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientação: Profa. Dra. Maria Zelma de Araújo Madeira.

1. Política de assistência social. 2. Participação. 3. Controle social. I. Título.

RIVÂNIA MARIA GOMES RAQUEL

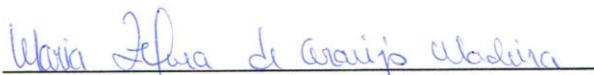
PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL NO MUNICÍPIO DE CANINDÉ EM TEMPOS DE SUAS

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas do Centro de Estudos Sociais Aplicados da Universidade Estadual do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre em Planejamento e Políticas Públicas.

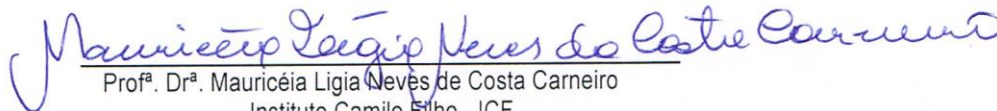
Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 24/09/2015

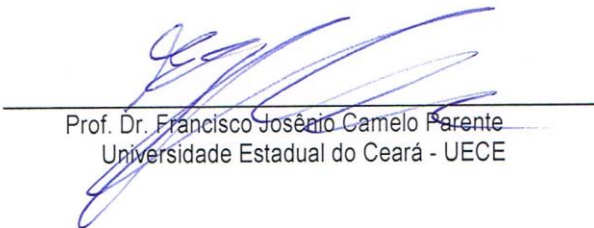
BANCA EXAMINADORA



Prof.ª. Dr.ª. Maria Zelma Araújo de Madeira  
Universidade Estadual do Ceará - UECE



Prof.ª. Dr.ª. Mauricéia Ligia Neves de Costa Carneiro  
Instituto Camilo Filho - ICF



Prof. Dr. Francisco José de Camelo Parente  
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Aos cinco homens que me cercam:  
Orlando Pires Raquel, meu pai, a quem  
devo não só a vida, mas tudo o que sou e  
construí.

Aos meus amados filhos, Orlando Zayon  
Gomes Pontes, João Luis Pereira de  
Castro Filho e João Bernardo Gomes de  
Castro, este ainda em meu ventre, os  
quais dão sentido à minha existência e  
transformam os momentos mais difíceis em  
adoráveis poesias.

Por fim, a João Luis Pereira de Castro,  
meu esposo, com quem escolhi viver e  
compartilhar tudo o que for possível neste  
plano.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, por todas os desafios e superações que me foram permitidos nesta vida.

À Profa. Dra. Maria Zelma de Araújo Madeira, não só pela orientação concedida, mas por ser uma referência em minha vida, tanto profissional como pessoal.

Aos membros da banca, Profa. Dra. Mauricéia Lígia Neves da Costa Carneiro e Prof. Dr. Francisco Josênio Camelo Parente, pelas observações, críticas e questionamentos proferidos.

A minha irmã, Dra. Betânia Maria Gomes Raquel, pelas sugestões, emitidas de modo informal, mas que foram determinantes para a definição e recorte inicial do objeto a ser investigado.

As minhas outras duas irmã, Orlane Maria Gomes Raquel e Gerlane Maria Gomes Raquel, pelo apoio com meus filhos e com vibrações positivas, no decorrer deste processo.

A minha sobrinha Raissa Lemine, pelo suporte com os equipamentos tecnológicos, ainda uma dificuldade para mim.

Ao colegas da Secretaria Municipal de Assistência Social de Umirim, em especial, o Secretário dessa pasta, João Carlos Barreto Paulino, pela compreensão, em relação às minhas frequentes ausências, em razão desta pesquisa.

Aos interlocutores da política de assistência social do município de Canindé, quais sejam, usuários, trabalhadores, conselheiros e representantes da rede socioassistencial, que nos deram as entrevistas que subsidiaram toda esta construção teórica.

A minha mãe Abigail Gomes Raquel, simplesmente por existir.

O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciam, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções, mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades.

(ARENDR, 1991, p. 212).

## RESUMO

A presente dissertação teve por objetivo geral compreender como se materializa a participação e controle social da política de assistência social no município de Canindé, de forte tradição católica. Os objetivos específicos foram: identificar a correlação entre o modelo de participação, cotidianamente construídos, com o modelo atual de gestão da política de assistência social; conhecer os sentidos e significados da gestão democrática, da participação e do controle social para os interlocutores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS); refletir sobre as práticas do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). A pesquisa foi de cunho qualitativo, com fundamentação em pesquisas bibliográfica, documental e de campo, adotando-se como técnicas de coleta de dados, a observação simples, as entrevistas semiestruturadas e o diário de campo, assim como, a análise de conteúdo para interpretação dos dados respectivos. Os resultados da pesquisa apontaram que a política de assistência social, no território local, ainda é pensada e reproduzida hegemonicamente, como caridade e bem-estar. A participação exercida pelos interlocutores apresenta pouca convergência com as práticas protagônicas e emancipatórias de participação idealizadas pelo SUAS e sim com as formas colaborativa e corporativa, assim como o controle social institucionalizado, compreendido como instrumento de democratização da gestão pública, encontra-se fragilizado, principalmente, em relação aos seus poderes de deliberação, de acompanhamento e de fiscalização da política pública de assistência social.

**Palavras-chave:** Política de assistência social; Participação; Controle social.



## ABSTRACT

This work aimed to understand how materializes participation and social control of social welfare policy in the town of Caninde, strong Catholic tradition. The specific objectives were to identify the correlation between participation models, routinely built with the current model of management of social welfare policy; know the meanings of democratic management, participation and social control for the speakers of the Unified Social Assistance System (SUAS); reflect on the practices of the Municipal Council of Social Assistance (CMAS). The research was qualitative in nature, with grounding in literature, documentary and field research, adopting as data collection techniques, simple observation, semi-structured interviews and field diary, as well as content analysis to interpretation of their data. The survey results showed that the social assistance policy in the local territory, still thought is played hegemonic, such as charity and boon, as the holding exercised by the parties hardly presents convergence with protagonicas and emancipatory practices of participation idealized by ITS, but with the collaborative and the corporative forms, being institutionalized as social control of public management democratization tool, which is fragile, especially in its deliberation powers, monitoring and supervision of public policy on social assistance.

**Keywords:** Social assistance policy; Participation; Social control.

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ACESSUAS	Programa Nacional de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
APAE	Associação de Pais e Amigos de Excepcionais de Canindé
APLID	Associação das Pessoas com Deficiências
BE	benefícios eventuais
BPC	Benefício da Prestação Continuada
CADÚNICO	Cadastro Único
CEBES	Comunidades Eclesiais de Base
CF	Constituição Federal
CIP	Contribuição de Iluminação Pública
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CMDCA	Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente
CMDM	Conselho Municipal dos Direitos Da Mulher
CMDPD	Conselho Municipal dos Direito da Pessoa com Deficiência
CMDPI	Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa
CMS	Conselho Municipal de Saúde
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNSS	Conselho Nacional de Serviço Social
COMAD	Conselho Municipal Antidrogas
COMPAC	Conselho Municipal de Participação e Ação Comunitária
COMSEA	Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional
CONANDA	Conselho Ncional dos Direitos de Crianças e Adolescentes
CRAS	Centro de Referência da Assistência Social
CRASs	Centros de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
GP	Gabinete do Prefeito
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICS	Instância de Controle Social
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INSS	Instituto Nacional do Seguro Social
IPECE	Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará
IPMC	Instituto de Previdência do Município de Canindé

LA	Liberdade Assistida
LBA	Legião Brasileira de Assistência
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome
NOB\SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
PAEFI	Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos
PAIF	Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família
PNAS	Política Nacional de Assistência Social
PRONATEC	Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego
PSB	Proteção Social Básica
PSC	Prestação de Serviço à Comunidade
PSE	Proteção Social Especial
PT	Partido dos Trabalhadores
SCFV	Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SEBRAE	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SEPLAG	Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará
SINASE	Sistema Nacional Socioeducativo
SINDISEC	Sindicato dos Servidores Municipais de Canindé
SMA	Secretaria Municipal de Agricultura e Recursos Hídricos
SMAS	Secretaria Municipal de Assistência Social
SME	Secretaria Municipal de Educação
SMGP	Sistema Municipal de Gestão Participativa
SMS	Secretaria Municipal de Saúde
STR	Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canindé
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA.....</b>	<b>17</b>
2.1	PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES AO OBJETO DA PESQUISA.....	17
2.2	DELIMITAÇÃO DO CAMPO.....	25
2.3	ESPECIFICIDADES DA PESQUISA.....	36
2.4	PERFIL DOS ENTREVISTADOS.....	47
<b>3</b>	<b>REVISITANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SUAS: UM RELATO HISTÓRICO DO TRÂNSITO ENTRE A CARIDADE E O DIREITO.....</b>	<b>58</b>
3.1	DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS: DEFININDO CONCEITOS.....	58
3.2	A ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA FILANTROPIA À DIREITO FUNDAMENTAL.....	63
3.3	SUAS EM DESTAQUE: CONCEITOS, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO.....	78
3.4	AS PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS TEMPOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO SUAS.....	85
<b>4</b>	<b>REFLEXÕES SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....</b>	<b>91</b>
4.1	ASPECTOS TEORICOCONCEITUAIS SOBRE DEMOCRACIA.....	91
4.2	AS FACES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL.....	96
4.3	A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	104
4.4	GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À LUZ DOS INTERLOCUTORES: SENTIDOS E SIGNIFICADOS.....	113
<b>5</b>	<b>O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CANINDÉ: PERSPECTIVAS E DESAFIOS.....</b>	<b>124</b>
5.1	CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: BREVES CONSIDERAÇÕES.....	124

5.2	REFLETINDO O CONTROLE SOCIAL COMO EIXO ESTRUTURANTE DO SUAS: A ESPECIFICIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	128
5.3	POSSIBILIDADES E LIMITES DO CONTROLE SOCIAL NA DINÂMICA LOCAL: UMA REFLEXÃO A PARTIR DAS FALAS DOS INTERLOCUTORES.....	146
<b>6</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>153</b>
	<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>158</b>
	<b>APÊNDICES.....</b>	<b>172</b>
	APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada para os usuários do SUAS.....	173
	APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada para os trabalhadores do SUAS.....	175
	APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semiestruturada para os conselheiros do CMAS e ou COMPAC.....	177
	APÊNDICE D – Roteiro de entrevista semiestruturada com a gestora da política de assistência social no município e o com o chefe do executivo local.....	179
	APÊNDICE E – Roteiro de entrevista semiestruturada com os representantes da Igreja Católica Municipal.....	181

## 1 INTRODUÇÃO

A política de assistência social no contexto do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), para a sua democratização e consolidação como direito social no cotidiano local, exige, entre outras coisas, a implementação de uma gestão participativa, projetada a partir da participação política e por um sólido controle social, que seja capaz de fomentar a emancipação dos sujeitos históricos. Para o alcance de tal finalidade, a construção da gestão democrática dessa política torna-se fundamental nos municípios, dadas as multiplicidades de práticas sociais reproduzidas nas municipalidades, as quais, muitas vezes, podem, legitimar contrariamente dimensões conservadoras e antagônicas à consolidação dessa política, numa ótica de cidadania e conforme as disposições constitucionais da “Carta Política” vigente (BRASIL, 1988), que a instituíram como política pública de seguridade social.

Considerando o conceito de território como o espaço do vivido e privilegiado para a materialização das práticas sociais em determinada realidade, cujas especificidades devem ser respeitadas, compreende-se como importante a realização de pesquisas sociais que busquem compreender os processos de implementação e consolidação democrática e participativa da política de assistência social e do SUAS, nas instâncias municipais, expressos, geralmente, pela efetivação da participação política e pelo pleno controle social.

Para o entendimento desses processos considera-se importante analisar a gestão da política de assistência social na instância local, tanto em seus aspectos normativos quanto organizacionais, assim como conhecer e refletir sobre a participação e o controle social dessa política, para os interlocutores municipais.

Compartilhando desta necessidade sociológica, entende-se que os territórios com suas especificidades impõem dinâmicas sociais próprias e particularizadas, as quais devem ser observadas e consideradas nos diferentes processos socialmente existentes. Não sendo a política de assistência social uma exceção à regra descrita, esta, ao ser analisada e categorizada, deve considerar a dimensão socioterritorial, a fim de que seja efetivamente implementada e consolidada.

Partindo dessa premissa, elegeu-se o município de Canindé, no Estado do Ceará, para a realização de uma pesquisa sobre o processo de implementação e consolidação da política de assistência social e de seu sistema único, numa

perspectiva efetivamente democrática, ou seja, voltada à legitimação da participação política e ao efetivo controle social de seus interlocutores locais.

A escolha desse município fundamentou-se, prioritariamente, nas especificidades materiais de um território que, se por um lado, carrega traços de forte tradição religiosa católica, em que a igreja católica exerce uma relevante influência sobre as práticas sociais locais e, ao mesmo tempo, tende a fortalecer a reprodução do conservadorismo, clientelismo e assistencialismo, por outro, apresenta uma gestão pública municipal, do ponto de vista formal, fundamentada no modelo de democracia participativa, este, supostamente, deve primar pela participação direta da população na gestão da coisa pública e garantir o compartilhamento pleno do poder decisório entre Estado e Sociedade, principalmente, através da institucionalização de canais formais de participação, como no caso dos conselhos gestores de políticas públicas consultivos ou deliberativos, quando instituiu, legalmente, isto é, por decreto normativo municipal, o Sistema Municipal de Gestão Participativa (SMGP).

Em razão disso, ao voltar-se para o conhecimento e a avaliação da política de assistência social no município de Canindé, a partir da compreensão do nível de participação política dos interlocutores locais e do exercício do controle social concretizado, não se pode deixar de considerar, analiticamente, os aspectos socioterritoriais, em suas múltiplas perspectivas, com destaque a dimensão institucionalizada da gestão participativa municipal, como ato normativo do executivo local e a forte presença da Igreja Católica na localidade, que pode contribuir e influenciar a formação social, comunitária e as práticas sociais no território.

Assim, para efeito desta pesquisa, idealizou-se como objetivo macro do trabalho acadêmico, compreender como se dá a participação e controle social da política de assistência social no município de Canindé, de forte tradição católica, desenvolvida pelos interlocutores do SUAS.

Para a consecução desse objetivo, tornou-se necessário identificar o tipo de participação materializado no cotidiano local nos tempos de SUAS e a correlação da mesma com o modelo atual de gestão da política de assistência social, buscar conhecer os sentidos e significados, elaborados pelos investigados, sobre gestão democrática, participação e controle social, e, por fim, entender como o controle social da política de assistência faz-se exercido no município, uma reflexão sobre as práticas dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e do Conselho

Municipal de Participação e Ação Comunitária (COMPAC), a partir das falas de seus conselheiros representantes.

Para efeito dessa pesquisa compreendeu-se como interlocutores usuários, trabalhadores, conselheiros do CMAS e COMPAC, gestores e representantes da Igreja Católica do município, estes, aqui considerados, pelo assento adquirido no CMAS, por serem uma das entidades socioassistências conveniadas com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) e ainda porque, supostamente, a igreja católica no território canindeense, exerce uma relevante influência na formação cultural e nas práticas sociais locais.

A justificativa de enveredar nessa pesquisa decorreu das particularidades do território, as quais empiricamente ilustraram tensões concretas entre segmentos sociais, capazes, muitas vezes, de fomentarem o surgimento de embates simbólicos entre o tradicional e o moderno, disputas de poder envolvendo a reprodução de práticas sociais conservadoras e o exercício de práticas sociais democráticas e participativas, dentre tantas outras polarizações.

Acrescenta-se, ainda, o interesse pessoal da pesquisadora, tanto decorrente da relação pessoal de afetividade estabelecida com o local de pesquisa, por sua naturalização ser de Canindé, quanto pela relação profissional construída com esta cidade, em função do assessoramento prestado à gestão municipal do SUAS.

Inclui-se, ainda, o desejo de dar continuidade à pesquisa sobre a política de assistência social, desenvolvida no ano de 2011, no município de Umirim, nesse Estado, pequeno porte I, sobre as concepções e os significados da política citada para os usuários desse município, cujos achados sinalizaram para a compreensão da política de assistência como, predominantemente, vinculada à ótica do favor em detrimento à ótica do direito, além de revelar o pouco protagonismo dos investigados no desenvolvimento dessa política numa dimensão de cidadania, à medida em que os conceitos e as práticas de participação, experimentados pelos mesmos no cotidiano local, vinculavam-se, fortemente, ao modelo de participação colaborativa e não ao modelo de participação política, conforme imaginado hipoteticamente.

Ao que pese todas as motivações até então elencadas, ainda é possível acrescer o compromisso assumido, internamente, pela investigadora de lutar e defender a efetivação da política de assistência social como política pública de direito de cidadania, democrática e participativa, conforme versa a Constituição de 1988, e às vivências profissionais da pesquisadora na qualidade de operadora dessa



política, nos catorze anos de militância e exercício profissional como assistente social, ora como gestora, ora como técnica de gestão da respectiva política.

A divisão estrutural deste texto dissertativo ocorreu em seis partes. Na parte inicial realizou-se a introdução, enquanto que na segunda dialogou-se sobre os aspectos metodológicos da pesquisa, discorrendo-se sobre as primeiras aproximações ao objeto da pesquisa, a delimitação do campo, a especificidade da pesquisa e, por último, apresentou-se os entrevistados, descrevendo-se seus perfis.

Em um terceiro momento, desenvolveu-se a análise da política de assistência social, apontando os seus limites e as suas possibilidades nos tempos de democratização do SUAS, tecendo uma reflexão sobre sua trajetória histórica, sua gênese filantrópica e a sua importante conquista como direito fundamental, enfatizando o seu presente e sistemático trânsito entre a caridade e o direito.

Na quarta parte, por sua vez, refletiu-se sobre a democracia na contemporaneidade, com destaque para a democracia participativa e a participação política como elementos importantes no processo de democratização da política de assistência social nos moldes do SUAS e, por fim, teceu-se considerações sobre os sentidos e significados da gestão democrática, construídos no cotidiano, a partir das falas dos interlocutores dessa pesquisa.

Na quinta parte, reservou-se ao diálogo acerca do Controle Social na Política de Assistência Social em Canindé, elencando as suas perspectivas e desafios, como eixo estruturante do SUAS e elemento basilar para a democratização dessa política. Ressaltou-se, ainda, a especificidade e legitimidade dos conselhos gestores de políticas públicas como manifestação expressiva de controle social, apresentando a experiência local do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e finalizou-se, este tópico, com a exposição das particularidades relativas ao controle social na cidade de Canindé, expressas nas concepções elaboradas e mencionadas pelos sujeitos investigados dessa pesquisa.

Na última parte do trabalho em epígrafe, apresentou-se as considerações finais, onde se procedeu o compilamento dos achados da pesquisa, elencou-se as possibilidades de desdobramento deste estudo a momentos posteriores e sinalizou-se as estratégias de superação, enfrentamento e/ou fortalecimento dos processos sociais voltados a implementação concreta da política de assistência social e do SUAS no cotidiano local, numa perspectiva democrática e participativa.

## 2 ASPECTOS METODOLÓGICOS DA PESQUISA

### 2.1 PRIMEIRAS APROXIMAÇÕES AO OBJETO DA PESQUISA

A assistência social, como favor, caracteriza uma prática histórica da humanidade transitando nos mais diferentes Continentes, nos quais a expansão do grande capital promoveu acentuada pauperização da força de trabalho que, justificadamente, exigiu respostas à questão social apresentada no âmbito do contexto citado (MESTRINER, 2001).

As práticas assistenciais de benemerência foram assumidas pelo Estado que passou a regular a assistência social vindo a instituir, nos anos finais da década de 1930, o Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e a Legião Brasileira de Assistência (LBA).

A Revolução de 1930 levou o país a conhecer uma força até, então, desconhecida no cenário político, pois foram assumidas responsabilidades inéditas pelo governo federal como a coordenação e regulamentação das funções políticas, econômicas e administrativas. Todavia, nesse período histórico, a política de assistência social permaneceu sem uma definição clara e não houve controle sobre ações assistenciais realizadas, as quais aconteciam segundo o entendimento do governante, voltadas aos pobres incapazes de garantirem, por si mesmos, a sobrevivência material e sob a responsabilidade exclusiva das entidades sociais e das primeiras damas (SPOSATI, 2005).

Após a segunda metade da década de 1940 até o ano de 1964, o governo de Getúlio Vargas, sofrendo um relativo enfraquecimento, possibilitou certa desconcentração de poder para os governos estaduais, fruto dos movimentos sociais que se multiplicaram e levaram o Estado a responsabilizar-se por políticas sociais, antes não assumidas, como a educação. Assim, pouco avanço aconteceu em relação à assistência social, pois esta continuava sob as orientações do Estado, o qual impedia o seu dinamismo e promovia o estímulo ao voluntariado (SPOSATI, 2005).

Com o golpe militar, houve a reconcentração de poder no governo federal, inclusive dos poderes legislativos e judiciários e houve uma ampliação do número de pobres, pois as ações na área social tornaram-se mais burocratizadas e os critérios de acesso mais rigorosos e excludentes (SPOSATI, 2005).

Com o fim do período ditatorial e o apogeu do processo de redemocratização do país, na década de 1980, momento em que ocorreu a proliferação de diversos movimentos no seio da sociedade, promulgou-se a Constituição Federal de 1988, a qual elevou a assistência social ao patamar de política pública, pertencente ao rol da seguridade social, tornando-a, no plano legal, um direito social reclamável judicialmente.

A partir de então, a política em epígrafe, no plano normativo, seguiu acumulando avanços, citando-se, entre estes, a promulgação, em dezembro de 1993, da Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Em 2004, foi a vez da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Em 2005, por força da deliberação da IV Conferência Nacional de Assistência Social criou-se o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), regulamentado pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS, 2005), esta revogada em 2012, pela NOB/SUAS/2012, e pela Lei nº. 12.435/2011, a qual alterou a LOAS e institucionalizou o SUAS como sistema de Estado.

Para Sposati (2006) são inegáveis os avanços legais da política de assistência social em sua trajetória histórica, entretanto, esses avanços, por si só, não foram capazes de superar, as práticas sociais assistencialistas, paternalistas e clientelistas que marcaram, também, a sua história como política social e ainda estão presentes no seio dessa política.

O novo modelo de assistência social, instituído pelo SUAS, impõe uma releitura dessa política sob a ótica efetiva dos direitos, o que, em outras palavras, significa o surgimento de uma nova concepção de assistência social alicerçada no campo da cidadania, da universalização dos acessos aos benefícios, serviços, programas e projetos socioassistenciais, e sob a responsabilização estatal.

Ao olhar de Yazbek (2004), a política de assistência social, nos quase dez anos de SUAS, avançou qualitativamente na organização da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, principalmente, com a publicação da Norma Operacional Básica do Sistema Único da Assistência Social de 2012 – NOB/SUAS (BRASIL, 2012). Todavia, ainda existe um lapso temporal e cultural a ser superado, entre os avanços proferidos juridicamente e o exercício dos direitos normatizados pelo cidadão.

Partindo dessa compreensão, entende-se que a superação desse lapso temporal implica em mudanças gerenciais, tanto na condução das políticas públicas

quanto nas concepções sobre as respectivas políticas, especialmente a de assistência social, elaboradas pelos diferentes atores sociais e por seus interlocutores diretos, quais sejam, gestores, trabalhadores, conselheiros e usuários, não mais a percebendo numa dimensão caritativa ou de favor, mas como um direito de cidadania.

No contexto atual, a assistência social atingiu a sua maioria como direito social, entretanto, ainda se encontra em processo de construção e/ou legitimação de sua identidade como política pública. Essa identidade poderá promover a reconceitualização histórica da política de assistência social na sociedade, especialmente, relativa aos sentidos e significados, bem como contribuir para que a mesma possa livrar-se dos estigmas sociais que sempre a fortalecem como instrumentos de benemerência, caridade e apadrinhamento político, impossibilitando a consolidação do sistema descentralizado e participativo (SPOSATI, 2009).

No referente aos desafios a serem superados pela política de assistência social, em seu percurso em direção à legitimação como direito de cidadania, não se pode negar que, no atual momento histórico, vivenciado no Brasil, a referida política encontra-se em transformação em seus múltiplos setores, especialmente, no setor de gestão e de controle social, a partir da implantação do SUAS, tendo em vista que este passou a exigir a democratização efetiva da política.

Tendo por premissa que a implantação, a implementação, a participação e o controle social da política de assistência social, assim como o seu modo de consolidar-se nos tempos do SUAS não acontecem uniformizados no território nacional, por expressem-se sob diversas formas, nas diferentes realidades territoriais do país, surgiu a motivação de compreender a especificidade dessa política no município de Canindé, de forte tradição católica, especificamente, em relação à materialização da participação e do controle social, este um dos eixos estruturantes do SUAS, por serem princípios fundamentais ao processo de democratização da política de assistência social e, conseqüentemente, a concretização de uma gestão de política pública de cunho participativo.

O conceito de território adotado nessa pesquisa encontra-se sintonizado com o pensamento de Koga (2013), que o entende como espaço do vivido e como espaço privilegiado para o exercício das práticas sociais em determinada realidade. Assim, o território pesquisado, cujas especificidades devem ser respeitadas, tem a tradição religiosa católica como marca elementar de sua singularidade, por isso,

mostra-se, aparentemente, antagônico a concretização da política de assistência social, numa perspectiva democrática e participativa, em decorrência de seus traços culturais e conservadores, alimentados em seu interior, pela força histórica da igreja católica, os quais ensejam práticas assistenciais de valorização a caridade filantrópica, quando confrontados aos princípios modernizantes de participação popular e controle social, normatizados pela atual gestão municipal e sinalizadores da construção de uma gestão pública democrática e participativa, conforme conclama o SUAS.

Embora o município da pesquisa, apresente, supostamente, condições adversas ou elementos tensionadores, os quais poderiam dificultar a implementação democrática e participativa de uma política pública, como no caso da política de assistência social, pelas práticas sociais caritativas e ideológicas da Igreja Católica na cidade, bem como pelo seu poder hegemônico que exerce influência sob a formação cultural local, entende-se o território como um espaço contraditório e com a sua própria dinâmica. Desse modo, no referente à política de assistência, a forma como pensam e agem os interlocutores municipais em relação a esta pode ser decisivo e contribuir com a consolidação da mesma, sob a ótica de direito ou sob a ótica do favor.

Acredita-se que cada interlocutor dessa política poderá interpretá-la e legitimá-la por lógicas distintas, por vezes, até antagônicas ou contraditórias, reproduzindo concepções e significados que poderão influenciá-la, sob a forma organizativa, gerencial, participativa e de controle, reproduzindo-a sintonizada com a lógica filantrópica e assistencial ou como direito de cidadania.

Partindo deste pressuposto privilegiou-se uma investigação científica voltada ao conhecimento e análise do processo municipal de implementação e consolidação da política de assistência social e do SUAS como direito social, quanto aos seus aspectos democráticos e participativos, os quais exigem para se consolidarem, dentre outras coisas, a participação política e o efetivo controle social.

Por tal razão, procurou-se ouvir, nesta pesquisa, os interlocutores da política de assistência social de Canindé, quais sejam usuários, trabalhadores, conselheiros e gestores, bem como representantes da Igreja Católica, incluídos, para efeito desse estudo, a fim de conhecer como se dá a participação e o controle social da política de assistência social, em um território de forte tradição católica como nesta cidade Franciscana. Para tanto, buscar-se-á ainda apreender os

sentidos e significados da política de assistência social, do SUAS, de participação, de controle social e de gestão democrática para tais interlocutores.

Nessa perspectiva, a presente pesquisa aspirou compreender como os interlocutores do SUAS no município de Canindé materializam a participação e controle social da política de assistência social. Tomou-se esse município como *locus* da pesquisa, por situar-se no Estado do Ceará, na região do Sertão Central cearense, conforme divisão administrativa adotada pela Secretaria de Planejamento do Estado do Ceará (SEPLAG), e pela religiosidade católica acentuada, vista como suposto obstáculo a efetivação da política de assistência social como direito social.

A título de hipótese acreditava-se que a forma como a assistência social fazia-se entendida pelos interlocutores municipais, principalmente pela igreja católica, por sua forte presença no território municipal, poderia haver influências, substancialmente, nos modos de organização, gestão, participação e controle social dessa política na instância local.

A justificativa de investigar a política de assistência social e o seu processo de consolidação democrática, através da participação política e do controle social efetivo, em uma cidade de forte tradição religiosa foi motivada pelo interesse pessoal da pesquisadora por ser natural da cidade citada, e, por ainda, assessorá-la quanto a gestão municipal do SUAS.

Acoplou-se outro elemento motivador quando, empiricamente, tomou-se conhecimento da vanguarda municipal em instituir, legalmente, o Sistema Municipal de Gestão Participativa (SMGP), através de ato normativo do poder executivo, Decreto Municipal nº 35/2013, publicado em 07 de outubro de 2013, com o objetivo institucional de assegurar a participação cidadã na gestão pública municipal, com compartilhamento de poder em todas as fases de implementação das políticas públicas desta municipalidade.

Além das razões até então citadas, buscou-se ainda dar prosseguimento ao estudo de pós-graduação *lato sensu*, orientado pela professora Dra. Zelma Madeira, realizado em 2011, no município de Umirim, pequeno porte I, sobre as concepções e significados da política de assistência social para os usuários dos serviços socioassistenciais no referido município, cuja monografia teve como título “Concepções e significados da Política de Assistência Social no município de Umirim: um olhar do usuário”.

Os achados do trabalho monográfico ora referenciado revelaram, predominantemente, o fortalecimento das concepções e das práticas sociais conservadoras, relativas à política pública em epígrafe, consideradas como antidemocráticas em suas dimensões como direito social, visto que, a maioria dos usuários investigados, a percebiam como instrumento de favor, de benesse, de apadrinhamento e de clientelismo político, o que, inquestionavelmente, colidia, de forma frontal, com a dimensão constitucional de direito social da política pública, em análise (RAQUEL, 2011).

Em relação a questão da participação, tais achados, ilustraram que as formas participativas exercidas e reproduzidas pelos informantes convergiam ao modelo colaborativo de participação (DAGNINO, 2004), o qual não se mostra capaz de garantir à sociedade civil o devido compartilhamento de poder nos processos decisórios, o contrário, pode permitir o fortalecimento, em certa medida, do ideário de participação propagado pelos organismos internacionais, dentre eles, o difundido pelo Banco Mundial, aparentemente, antagônico à participação política (DAGNINO, 2004), exigida pelo SUAS e necessária ao processo de democratização plena da política de assistência social.

Aos fatores de ordem pessoal expressos, acresce-se o compromisso da pesquisadora com a efetivação da política em estudo como política pública de direito à cidadania e com a sua consolidação democrática e participativa, em que o controle da coisa pública pela sociedade torna-se uma realidade material.

Faz-se referência, também, às reflexões tecidas neste mestrado, ora repletas de contradições e antagonismos, mas que foram, consideravelmente, importantes para o despertar deste objeto de estudo, focado na política de assistência social, e, peculiarmente, na participação e no controle social dessa política.

Ademais, a cidade de Canindé, pela sua grande tradição religiosa, pode ter na Igreja Católica, como instituição social, uma força influente na construção local da cultura e das subjetividades humanas de parcela, relevante, da população, principalmente dos interlocutores da política de assistência social, os quais podem elaborar concepções distintas de assistência social. Isso, por sua vez, impulsionar reflexão sobre a possível contribuição desta instituição religiosa ao processo de construção democrática e participativa da política de assistência social no município.

Com o presente estudo não há pretensão de se dar conta das inúmeras determinações do objeto investigado, meta essa inalcançável, mas contribuir teórico-

reflexivamente com o estudo acadêmico acerca da política de assistência social, no contexto histórico do SUAS, cuja participação e controle social tornam-se bastantes importantes ao processo de afirmação dessa política como pública garantidora de direitos aos cidadãos e cidadãs dela demandantes.

Espera-se que a pesquisa em epígrafe possibilite a reflexão da temática no município, com a perspectiva de, não de modo conclusivo, contribuir com os processos de consolidação e qualificação da política em análise, numa ótica constitucionalista, voltada, particularmente à garantia da participação direta da sociedade na condução da coisa pública, visualizada como um princípio fundamental do Estado Democrático de Direito.

Acredita-se, portanto, que os resultados dessa pesquisa e sua respectiva análise poderão estimular reflexões e avaliações coletivas acerca da participação e do controle social da política de assistência no município de Canindé, cuja influência da Igreja Católica faz-se notória, a fim de que essa política seja implementada, concretamente, sob os pilares da democracia participativa.

Vislumbra-se, ainda, que as reflexões, possivelmente, fomentadas possam estimular a elaboração de estratégias municipais e/ou regionalizadas que favoreçam a implementação da política de assistência social como direito de cidadania, com respeito à participação direta da população em sua condução, substancialmente, a de seus usuários, e ao controle social, por meio dos conselhos gestores de política pública, assim como, em conformidade com as perspectivas organizativa, estrutural e ideológica do SUAS.

Em outras palavras, pode-se dizer que o presente estudo apresenta-se relevante por ser uma investigação com a finalidade de compreender como está sendo consolidada a participação e o controle social da política de assistência social do SUAS, no município de Canindé, no sentido de expressar a construção democrática e participativa dessa política e de seu sistema correlato pelos interlocutores locais, indicando, em linhas gerais, se o modelo participativo implementado a consolida numa perspectiva de direito social e contribui com o processo de emancipação dos sujeitos históricos, envolvidos, cotidianamente, em sua construção local, ou fortalece as práticas antidemocráticas que instigam a dependência e a submissão desses sujeitos, através de uma pseudo participação política e de um conselho gestor que não se configura, de fato, como um



instrumento deliberativo e, conseqüentemente, não concretiza o pleno controle social da política de assistência social.

Espera-se, também, promover reflexões acadêmicas e profissionais sobre assistência social, como política pública não contributiva de seguridade social, cuja proteção social deve articular uma rede de seguranças contra riscos pessoais e sociais a indivíduos, famílias e coletividades, bem como fomentar um processo de mudanças nas práticas sociais e nas mentalidades dos múltiplos atores sociais na forma de entender, construir e gerenciar a cidade política, o que passa, necessariamente, pelo exercício efetivo da participação política e do controle social pelos interlocutores dessa política, em todas as esferas de governo, privilegiando a municipalidade.

Ressalta-se, ainda, que pesquisar a participação e o controle social da política de assistência social e do SUAS, no município de Canindé, além do prazer desencadeado, apresentou-se como um imenso desafio, seja pelos vínculos afetivos e profissionais estabelecidos com a cidade e com a política de assistência social seja pelas dificuldades particulares de estudar um o território do qual se faz e se sente parte, considerando os possíveis achados, os quais poderão direta ou indiretamente afetar politicamente o investigador.

Assim sendo, o alcance dos objetivos propostos não se apresentou como uma tarefa fácil, pela dinâmica processual de apreensão de sentidos e significados que envolveram os desvelamentos das subjetividades humanas permeadas por valores e construções individualizadas. Porém, apesar das dificuldades encontradas para consecução desta investigação acadêmica, aventurou-se em tal investigação, não para homologar conclusões definitivas e acabadas, mas provisórias, em consonância com o momento histórico analisado e a compreensão generalista, de como está se dando a participação e o controle social da política de assistência social no município de Canindé. Em outras palavras, isso significou compreender como essa participação e esse controle vêm sendo pensados e construídos pelos interlocutores locais, numa perspectiva de legitimação do SUAS e da política de assistência social como política pública efetivamente democrática.

Considerando a natureza contraditória da política de assistência social e as diferentes práticas sociais expressas nos cotidianos locais, tanto relativas às formas de exercício da participação, quanto ao controle social, comunga-se com o entendimento de que as mudanças sociais, geralmente, enfrentam maiores

resistências, na instância municipal, o que pode constitui-se como obstáculo ao processo de legitimação da política de assistência social como política pública de cunho democrático e participativo, assim como exigir profundas e significativas alterações nas relações entre Estado e sociedade.

Para o alcance dos objetivos dessa pesquisa, buscou-se respostas para as seguintes indagações: - de que forma se dá a participação e o controle social da política de assistência social no município de Canindé, pelos interlocutores? Que modelo de participação esses interlocutores estão construindo? Efetiva-se o controle social como eixo estruturante do SUAS? Como o CMAS realiza o controle social? Quais os sentidos e significados de gestão democrática, de participação e de controle social para os interlocutores? Qual o perfil dos investigados?

No item a seguir far-se-á uma detalhada descrição sobre o município a ser investigado, ressaltando as suas particularidades territoriais genéricas e as suas especificidades, especialmente, em relação à política local de assistência social, numa tentativa estratégica de tornar este campo de pesquisa, uma realidade mais próxima dos possíveis leitores desta dissertação.

## 2.2 DELIMITAÇÃO DO CAMPO

Elegeu-se o município de Canindé, no Estado do Ceará, de forte tradição religiosa católica, para a realização da presente pesquisa. Nessa cidade, objetivou-se compreender como se dá a participação e o controle social da política de assistência social e do SUAS pelos interlocutores. Para o alcance de tal compreensão foi necessário analisar o objeto de estudo, considerando o modelo atual de gestão pública instituído no município, formalmente estruturado, para garantir a participação e o controle social da sociedade nas políticas públicas municipais, compreender as práticas sociais dos interlocutores dessa política no município e conhecer os sentidos e significados construídos por estes, quanto ao objeto da presente pesquisa.

Os interlocutores investigados foram representados pelos usuários, trabalhadores, conselheiros do CMAS e representantes da rede socioassistencial, aqui expressos por membros da igreja católica municipal, por esta, supostamente, exercer significativa influência na formação da cultura local e, conseqüentemente,

nas mentalidades e subjetividades da população canindeense da qual fazem parte esses interlocutores.

Importa dizer, que a princípio idealizou-se incluir também como amostra de pesquisa representantes do COMPAC e os gestores municipais, no caso, a secretária municipal de assistência social e o prefeito municipal, eleito em 2012, não sendo possível realizar entrevistas com esses gestores, em virtude do afastamento do prefeito citado, por força de decisão judicial e por ratificação da câmara dos vereadores do município, em junho de 2015.

Em relação aos conselheiros do COMPAC, estes não foram entrevistados porque a primeira gestão deles, iniciada em 2013, com vigência de dois anos, havia sido concluída, e, embora se tenha iniciado um novo processo de escolha dos 105 (cento e cinco) novos representantes a comporem o respectivo conselho, escolhidos, em vinte e uma assembleias comunitárias, a nomeação destes conselheiros acabou não sendo concretizada, em decorrência, também, do afastamento do prefeito democraticamente eleito para esta legislatura.

A pesquisa nesse território apresentou-se estratégica para a pesquisadora, porque seus ascendentes residem na cidade de investigação e também promovia assessoria junto à Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), relacionada à gestão do SUAS, o que, de certa forma, facilitou o acesso a alguns documentos da política municipal de assistência social, dentro da gestão e nos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e de Participação Social e Comunitária (COMPAC).

Ressaltou-se, ainda, como importantes à pesquisa os apoios obtidos de servidores dessa secretaria na intermediação das entrevistas com os interlocutores, especialmente, com os representantes da Igreja e dos conselhos pesquisados. Com tal intermediação, houve mais qualidade no processo de coleta dos dados, pela recepção calorosa dos informantes e a realização de diálogo mais descontraído com o entrevistado, possibilitando respostas mais fidedignas destes e uma aproximação mais precisa com a realidade em estudo.

O município de Canindé, campo de nossa investigação científica, está localizado na mesorregião do Norte cearense, ocupando a décima segunda (12ª) posição de município cearense mais populoso (IPECE, 2013). Segundo estimativa do IBGE para 2014, esse município tem, aproximadamente, 76.724 habitantes,

destes 67.197 são católicos, especificidades territoriais a serem consideradas quando da implementação democrática da política de assistência social.

Segundo a história política de Canindé, este foi elevado à categoria de distrito, com o nome de São Francisco das Chagas de Canindé, pela Resolução Régia, de 19 de agosto de 1818, Provisão de 03 de setembro de 1818 e Ato Provincial de 18 de março de 1842. Em 1846, tornara-se vila, tendo sido desmembrada de uma parte de Fortaleza e outra de Quixeramobim, por força da lei provincial nº 221, de 29 de julho de 1846. Em 1914, foi elevado à categoria de cidade com o seu nome atual, isto é, Canindé (LIMA, 2012).

Canindé, atualmente, possui 11 (onze) distritos, quais sejam Bonito, Caiçara, Campos, Canindé (distrito-sede), Capitão Pedro Sampaio, Esperança, Iguaçu, Ipueiras dos Gomes, Monte Alegre, Salitre e Targinos, sua economia baseia-se, principalmente, na agricultura e pecuária. A produção agrícola se volta para o cultivo de algodão herbáceo e arbóreo, banana, milho, feijão e mamona, enquanto que na pecuária, a cultura prevalente é a de bovinossuínos e avícolas (IBGE, 2010).

Além dessas culturas na formação econômica municipal ressalta-se, ainda, o turismo religioso, que aquece o setor financeiro local e amplia a geração de trabalho e renda na cidade, com mais intensidade durante os festejos de São Francisco das Chagas, padroeiro municipal, entre os dias 24 de setembro a 4 de outubro de cada ano. Segundo o Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), esta festa apresenta-se como o principal evento cultural do município, popularmente, conhecida como a 'Romaria de Canindé', e considerada uma das festas religiosas mais antigas e importantes do Estado Cearense.

Neste evento religioso, a cidade costuma receber, por ano, cerca de 2,5 milhões de romeiros franciscanos de todo o país, por isso, passou a ser considerada a cidade em que ocorre a maior romaria franciscana da América Latina e que possui, também, a maior estátua de São Francisco de Assis do mundo, cerca de 30,25 m de altura, símbolo que fortalece a romaria ora referenciada (LIMA, 2012).

Canindé, durante a sua trajetória de fé e romarias, considerando apenas os 168 (cento e sessenta e oito) anos de sua emancipação política, teve apenas 18 (dezoito) vigários, o que demonstra poucas alterações religiosas na cidade, em termos de chefes religiosos, preservando as tradições da igreja, o que agrada aos romeiros e sua população (PINTO, 2003).

O município em análise tem uma extensão territorial de 3.218,48 Km<sup>2</sup> e o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,612, segundo o Atlas Brasil 2013 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Conforme dados das secretarias municipais, para o atendimento à população existem 41 (quarenta e um) equipamentos de saúde, 121 (cento e vinte um) equipamentos de educação, destinados ao ensino infantil e fundamental da sede e distritos, 8 (oito) equipamentos de assistência social, sendo 5 (cinco) da Proteção Social Básica (PSB) e 3 (três) da Proteção Social Especial (PSE) e 1 (um) polo de arte e cultura.

Pelo Censo 2010, a população por sexo compõe-se por 37.561 mulheres e 36.912 homens. Desse total, apenas 52.456 pessoas sabem ler e escrever, as demais não foram alfabetizadas e representam quase 30% dos municípes. Assim sendo, o rendimento médio mensal *per capita* varia de R\$ 114,00 (cento e catorze reais), referentes os domicílios rurais, a R\$ 243,33 (duzentos e quarenta e três reais e trinta e três centavos) relativos aos domicílios urbanos.

No referente à política de assistência social, conforme a divisão e organização do SUAS, o município de Canindé constitui-se de médio porte e dispõe dos serviços da Proteção Social Básica e da Proteção Social Especial de média e alta complexidade.

A SMAS, atualmente, conta com 238 (duzentos e trinta e oito) servidores, com diversas formações e pertencentes aos três níveis, quais sejam, fundamental, médio e superior, distribuído nos 8 (oito) equipamentos públicos de atendimento pertencentes à PSB e à PSE de média e alta complexidade.

A PSB compõe-se por quatro Centros de Referência de Assistência Social (CRASS) urbanos, com duas equipes volantes para assistência à população rural e pelo o núcleo de atendimento aos benefícios socioassistencias, no caso, os benefícios eventuais (BE) e o Benefício da Prestação Continuada (BPC), enquanto que a PSE compõe-se por dois equipamentos de média complexidade, o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) e a Casa de Passagem para pessoa em situação de rua, e um equipamento de alta complexidade, qual seja, a casa de acolhimento institucional para crianças e adolescentes Frei Lucas Doller, com vínculos familiares fragilizados e/ou rompidos, encaminhadas pela vara da infância e da juventude, com capacidade para 10 (dez) atendimentos simultâneos.

A articulação dos serviços socioassistenciais no território tem ocorrido com o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), tendo por perspectiva o desenvolvimento do trabalho social com as famílias dos usuários desses serviços, com o intuito de identificar as demandas e potencialidades no seio familiar, bem como, interromper o atendimento segmentado e descontextualizado das situações de vulnerabilidades sociais vividas no território.

Canindé dispõe de quatro CRASs (Santa Clara, Palestina, Bela Vista e Monte), situados na sede municipal para a realização dos trabalhos de proteção preventiva, os quais se formatam por esta territorialização: o CRAS Santa Clara engloba os Bairros Santa Clara, Santa Luzia e Centro, o CRAS Palestina aglutina os Bairros da Palestina, do Alto Guaramiranga e do Alto do Moinho, o CRAS Bela Vista, por sua vez, reúne os Bairros da Bela Vista, da Boa Vista e das Campinas, enquanto o CRAS Monte concentra os Bairros do Monte, da Cachoeira da Pasta, do Capitão Pedro Sampaio e do São Mateus. As equipes volantes vinculam-se aos CRAS Santa Clara e Palestina estando voltadas ao atendimento à zona rural do município, em virtude da exaustiva extensão territorial.

Todavia, considerando a imensa dimensão territorial, em que há distritos com uma distância de até 50 (cinquenta) km entre a sede municipal e a sede distrital, um exemplo é o distrito de Salitre, situado na divisa com o município de Santa Quitéria, insuficientes são os equipamentos da PSB municipais, pois existe uma demanda reprimida de pelo menos 10 (dez) CRAS rurais para serem implantados, de forma descentralizada, em cada distrito do município, a fim de que haja um atendimento qualificado à zona rural municipal e, não só, na sede municipal, como hoje acontece, onde o atendimento tem se voltado, especialmente, à população urbana.

O CREAS desenvolve o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI), cujo objetivo consiste em apoiar, orientar e acompanhar às famílias com um ou mais de seus membros em situação de ameaça ou violação de direitos visando à promoção de direitos, à preservação e ao fortalecimento de vínculos familiares, comunitários e sociais, bem como, estimular o fortalecimento da função protetiva das famílias diante do conjunto de condições que as vulnerabilizam e/ou as submetem a situações de risco pessoal e social. Trabalha, também, com abordagem social e, segundo o Sistema Nacional Socioeducativo (SINASE), deve acompanhar os adolescentes em cumprimento de

medidas socioeducativas em meio aberto, Liberdade Assistida – LA e Prestação de Serviço à Comunidade – PSC (BRASIL, 2012).

Para o exercício institucionalizado da participação e do controle social, o município dispõe de conselhos gestores das diferentes políticas públicas. A política de assistência social, por sua vez, aglutina o maior número de Conselhos, entre os quais está o Conselho Municipal de Assistência Social de Canindé (CMAS), instituído através da Lei nº 1.533/97 de 11 de setembro de 1997, alterada pela Lei nº 2208/13 de 15 de março de 2013, cujos membros foram nomeados pela Portaria nº. 314/2013, de 15 de março de 2013.

A SMAS coordena, sem definição legal, outras políticas públicas, porque em sua organização administrativa não existe uma previsão normativa para tal coordenação. Entre essas políticas estão a Política de Transferência de Renda, a política de Segurança Alimentar e Nutricional, a política de Atenção à criança e o adolescente, a política de Habitação de Interesse Social e a política do Trabalho.

Em razão disso, instalou-se e colocou-se em funcionamento vários outros Conselhos setoriais, tais como, o Conselho Municipal dos Direitos Da Mulher (CMDM), criado pela Lei Municipal nº 2.153/11, de 2 de junho de 2011, em fase de reformulação, para adequação à legislação vigente, o Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (CMDCA), criado pela Lei Municipal nº 2.221/13, de 10 de junho de 2013, o Conselho Municipal dos Direitos da Pessoa Idosa (CMDPI), criado pela Lei Municipal nº 1801/03, de 7 de novembro de 2003, alterado pela Lei nº 2.103/09 de 14 de julho de 2009, o Conselho Municipal dos Direito da Pessoa com Deficiência (CMDPD), criado pela Lei Municipal nº 1.931/06, de 22 de maio de 2006, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (COMSEA), criado pela Lei Municipal nº 1.887/05, de 10 de junho de 2005 e o Conselho Municipal Antidrogas (COMAD), Criado pela Lei Municipal nº 1.672/01, de 15 de maio de 2001.

A rede de atendimento da política de assistência social de Canindé compõe-se de um conjunto integrado de serviços, benefícios, programas e projetos, executados, diretamente, pela Secretaria Municipal de Assistência Social e/ou em parceria com entidades socioassistenciais de atendimento, assessoramento e defesa de direitos, inscritas no CMAS e com algumas conveniadas pelo poder público, dentre elas, entidades da Igreja Católica, quais sejam a Escola Profissionalizante Santa Clara e o Lar São José.

A Política Nacional de Assistência Social, definida pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), estabelece que a Proteção Social Básica tem como objetivo a prevenção de situações de risco com a finalidade de desenvolver potencialidades e aquisições, bem como fortalecer os vínculos familiares e comunitários da população que vivem em situação de vulnerabilidade social, decorrentes de pobreza, em sentido ampliado, e de fragilidades dos vínculos afetivos relacionais e discriminações sociais diversas (BRASIL, 2004).

De acordo com as diretrizes da Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, definidas pela Resolução nº 109/09, de 11 de dezembro de 2009, a SMAS procedeu-se à reorganização da rede, seguindo a seguinte descrição: a) Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), b) Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos e c) Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para pessoas com deficiência e idosas.

A Proteção Social Especial (PSE) destinada ao atendimento às famílias e indivíduos em situação de risco pessoal ou social, cujos direitos tenham sido violados ou ameaçados pelas diferentes situações de violações de direitos, por ocorrência de violência física ou psicológica, abuso ou exploração sexual; abandono, rompimento ou fragilização de vínculos ou afastamento do convívio familiar devido à aplicação de medidas.

Assim sendo, o município organiza a referida proteção em média e alta complexidade; a primeira se faz composta pelos os seguintes serviços: a) Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); b) Serviço Especializado em Abordagem Social; c) Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA), e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); d) Serviço de Proteção Social para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; enquanto que a segunda volta-se ao atendimento especializado às famílias e indivíduos que se encontram em situação de abandono, ameaça ou violação de direitos, necessitando de acolhimento provisório, fora de seu núcleo familiar de origem. Aqui, o município, possui 2 (duas) unidades de atendimento integral, com atividades desenvolvidas em parceria com Instituições socioassistenciais, oferecendo os seguintes serviços: a) Serviço de Acolhimento Institucional para Crianças e Adolescentes; e b) Serviço de Acolhimento em Instituições de Longa Permanência para Idosos.



Os Benefícios Assistenciais no âmbito do SUAS são prestados de forma articulada às demais garantias, o que significa um trabalho continuado com as famílias atendidas, com o objetivo de incluí-las nos serviços previstos, além de promover a superação das situações de vulnerabilidade. Os benefícios assistenciais se dividem em duas modalidades direcionadas a públicos específicos: o Benefício de Prestação Continuada (BPC) e os Benefícios Eventuais (BE).

O BPC garante a transferência mensal de um salário mínimo ao idoso, com idade de 65 anos ou mais, e à pessoa com deficiência, de qualquer idade, incapacitada para a vida independente e para o trabalho, que comprove não possuir meios de prover a própria manutenção, nem tê-la provida por sua família, enquanto que os Benefícios Eventuais caracterizam-se por seu caráter provisório e pelo objetivo de dar suporte aos cidadãos e suas famílias em momentos de fragilidades, advindos de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública.

Em Canindé, os referidos benefícios são regulamentados em lei municipal, portanto são distribuídos auxílio funeral, natalidade e atendimentos em situações de calamidade ou emergenciais (passagens rodoviárias intermunicipais e interestaduais, suprimentos alimentares, segunda via de documentos pessoais, alugueis sociais, dentre outros, autorizados pelo CMAS). No caso do BPC, os usuários do município de Canindé são acolhidos nos CRAS e CREAS, orientados e encaminhados a agência do Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) de Canindé, para que possam ter acesso a esse direito de cidadania.

Pelas informações do MDS o município de Canindé, em 2014, disponível pela a Gestão do Cadastro Único de Canindé, encontram-se 20.218 famílias inscritas no Cadastro Único municipal, dentre as quais, 12.614 pessoas se encontram em situação de extrema pobreza, isso é, possuem renda *per capita* familiar até R\$73,00 (setenta e três reais), 15.461 pessoas inserem-se no perfil da pobreza, com renda *per capita* familiar mensal superior a esse montante e até R\$143,00 (cento e quarenta e três reais) e 18.571 pessoas têm uma renda *per capita* superior a este valor, mas inferior a meio salário mínimo.

Conforme dados do Cadastro Único do município, em maio de 2014, o PBF beneficiou 13.164 famílias, representando uma cobertura de 114,85% da estimativa de famílias pobres no município. As respectivas famílias recebem um valor médio de R\$146,71/mês e o valor total transferido pelo governo federal em benefícios às

famílias atendidas alcançou o montante de R\$1.931.274,00 (um milhão, novecentos e trinta e um mil, duzentos e setenta e quatro reais) no referido mês.

O Conselho Tutelar municipal funciona em sede alugada e teve eleição para conselheiros em 2011, com mandato até 2014, prorrogado por força de Resolução do Conselho Nacional dos Direitos de Crianças e Adolescentes (CONANDA) até 10 de janeiro de 2016, em função do processo unificado de eleições a conselheiros tutelares do país que acontecerão, sempre, um ano após as eleições presidenciais, ou seja, em outubro de 2015.

A Rede Privada de Assistência Social é composta por entidades e organizações não governamentais estabelecidas no município, devidamente inscritas no CMAS. Para o SUAS, tais instituições são parceiras imprescindíveis para a execução da Política de Assistência Social. Atualmente, em Canindé, são inúmeras as instituições nessa condição, no entanto, apenas, duas das entidades socioassistenciais recebem cofinanciamento municipal do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), quais sejam, Sociedade Hospitalar São Francisco de Canindé e Escola Profissionalizante Santa Clara, ambas pertencentes à Igreja Católica.

Considerando o Pacto de Aprimoramento de Gestão do SUAS, para o quadriênio 2014-2017, que elenca as prioridades e metas a serem cumpridas pela gestão municipal para a consolidação do SUAS, conforme pactuação da CIT, em sua 124ª reunião, Canindé, por ser de médio porte, deverá, na Proteção Social Básica (PSB), nos próximos quatro anos, conforme a respectiva pactuação, garantir o acompanhamento familiar pelo PAIF de, no mínimo, 10% para as famílias cadastradas no CadÚnico, para todas as famílias com membros beneficiários do BPC e para as famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família que apresentem outras vulnerabilidades sociais, para além da insuficiência de renda.

Terá ainda, através do PAIF, que acompanhar, pelo menos, 50% das famílias beneficiárias do Programa Bolsa Família em fase de suspensão por descumprimento de condicionalidades, cujos motivos sejam da assistência social, assim como promover o cadastramento, no mínimo, de 60% das famílias com beneficiários do BPC no CadÚnico, efetivar o reordenamento dos Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV), atingindo um percentual de 50% de inclusão do público prioritário, ou seja, que se encontre em situações de violações de direitos.

Em relação à PSE, o município em estudo deverá promover a Identificação e cadastramento de crianças e adolescentes em situação de Trabalho

Infantil atingindo um percentual mínimo 70% de cadastro até fim de 2016, também promover no CadÚnico o cadastro de, no mínimo, 70% da população em situação de rua e atendê-las em serviço especializado ofertado no Centro Pop, o qual ainda não existe no município. Acompanhar pelo PAEFI, minimamente, 60% das famílias com crianças e adolescentes em serviço de acolhimento institucional e 100% das famílias com violação de direitos, em decorrência do uso de substâncias psicoativas. Implantar uma unidade de acolhimento em residência inclusiva para pessoas com deficiência em situação de dependência, com rompimento de vínculos familiares.

No respeito à gestão deverá o município desprecarizar os vínculos laborais das equipes que atuam nos serviços socioassistenciais e na gestão do SUAS, atingindo um percentual mínimo de 60% dos trabalhadores com vínculo de servidor estatutário ou empregado público, tanto do nível superior, quanto médio. Promover a estruturação das SMAS com formalização de áreas essenciais respeitando as subdivisões administrativas da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial, setor de gestão do SUAS, observando a vigilância socioassistencial. Além disso, deve adequar a legislação municipal à legislação do sistema correlato da política de assistência social, criando uma Lei municipal que o regulamente.

Relativo ao controle social, o pacto citado, ressalta o compromisso da gestão municipal da política de assistência social com a dimensão democrática e exige a ampliação da participação dos usuários e trabalhadores nos Conselhos Municipais de Assistência Social, para garantir, institucionalmente, o CMAS como instância de Controle Social do Programa Bolsa Família.

Sintetizou-se o pacto de aprimoramento à gestão do SUAS a ser implementado em Canindé, nos próximos quatro anos, tentando ilustrar alguns dos desafios administrativos e organizacionais a serem enfrentados pela a política de assistência social em seu processo de consolidação como política pública, efetivamente democrática.

Com a implantação do Sistema Único de Assistência Social no município, em 2005, a gestão da política de assistência social configurou-se, de imediato, como gestão inicial, pois a política de assistência social era então municipalmente descentralizada, mas logo em seguida adquiriu o *status* de gestão básica, da mesma forma que permanece até a presente data.

Todos os quatro CRAS e o CREAS do município são cofinanciados pelo governo federal, entretanto apenas o CRAS Bela Vista, recebe cofinanciamento

estadual, o que, de certa forma, pode comprometer o desenvolvimento e qualidade dos serviços, programas e projeto socioassistenciais nos demais equipamentos sociais.

A Secretaria Municipal de Assistência Social possui prédio próprio, tendo em sua sede estruturados alguns programas sociais em parceria com a União e o Estado, tais como, ACESSUAS, PRONATEC, BPC ESCOLA, BPC TRABALHO e PBF. Em relação à estrutura física, o prédio da SMAS, embora apresente uma estrutura ampla, possibilitando alocar os diferentes serviços, programas e projetos, demanda reforma para adequação às exigências legais da acessibilidade, qualificação e humanização ao atendimento socioassistencial, ofertados aos seus usuários, especialmente, aos usuários do Programa Bolsa Família, cumprindo as determinações do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), do CNAS e em respeito à dignidade da pessoa humana.

Canindé, segundo informações do CREAS municipal e do mapa de risco do Estado do Ceará, apresenta inúmeros problemas sociais, entre os quais podem ser destacados, a violência doméstica contra as mulheres, crianças e idosos, o abuso sexual contra crianças e adolescentes, a drogadição, a exploração financeira contra idosos e beneficiários do BPC, a negligência, o trabalho infantil e a mendicância, os quais demandam respostas imediatas das políticas públicas municipais, em particular da política de assistência social.

Quanto ao aspecto participativo da política de assistência social, para além das disposições legais já instituídas no nosso ordenamento jurídico, foi instituído o Sistema Municipal de Gestão Participativa, em 2013, pela atual gestão municipal, ratificando a finalidade constitucional de assegurar a participação da população na condução das políticas públicas locais, tanto no planejamento quanto na execução e avaliação dessas políticas no cenário local.

O sistema ora citado, conforme artigo 6º do decreto 35/13, compõe-se por Assembleias Gerais e Regionais nas comunidades, pelo Conselho Municipal de Participação e Cidadania (COMPAC), pela Coordenação Executiva de Gestão Participativa e pelos demais conselhos setoriais, conferências e instrumentos de controle social das políticas públicas municipais.

O COMPAC define-se legalmente como órgão colegiado de assessoramento direto e imediato da gestão municipal, formado por 5 (cinco) representantes de cada uma das 21 (vinte e uma) regionais de cidadania, totalizando 105 (cento e cinco) representantes da sociedade civil.

Quanto à Igreja Católica local, ressalta-se que esta pertence à Arquidiocese de Fortaleza, devendo-lhe obediência, o que significa comunicar-lhe sobre todos os seus atos internos. Entretanto, a sua administração interna faz-se autônoma, pois pertence à congregação franciscana e não, aos padres diocesanos. Assim sendo, administrativamente, a referida Igreja encontra-se vinculada à Província Franciscana de Santo Antônio do Brasil, com sede em Recife, no Estado de Pernambuco.

O pároco da igreja é também reitor do Santuário de São Francisco, isto é, responde, tanto pelas questões da paróquia, quanto pelo acolhimento ao romeiro. Existe, ainda, o guadião do Convento de Santo Antônio, que zela por este e pelos frades que ali residem, bem como administra alguns equipamentos do santuário, como a rádio AM e FM do sistema de comunicação da província e os demais ajudam nas celebrações eucarísticas, confissões, administração de sacramentos e acompanhamento às comunidades da zona rural em missas, festas de padroeiros e demais eventos religiosos, organizados pelo conselho da comunidade, criado em cada bairro e/ou localidade com capela.

Segundo relato da senhora Vânia Sampaio, assessora jurídica da Igreja Católica local, esta promove investimentos em atendimentos sociais, mas o público prioritário dessas ações são crianças e adolescentes que devem ser inseridos nas atividades socioeducativas e culturais, e mulheres em situação de prostituição e/ou exploração sexual do prostíbulo 'vai quem quer', que são estimuladas a mudarem suas vidas, a partir da formação profissional e empreendedorismo.

A organização participativa da igreja acontece através dos conselhos econômicos, instalados em todas as localidades com capela, formados por leigos, escolhidos em eleições dentro da comunidade, com poder para decidirem, autonomamente, sobre demandas e soluções comunitárias.

Uma vez apresentado, de forma sucinta o município em que foi desenvolvida a presente pesquisa, importa tecer, no tópico subsequente, considerações sobre o modo como foi desenvolvida essa investigação, delineando o seu respectivo passo a passo metodológico.

### 2.3 ESPECIFICIDADES DA PESQUISA

A realização dessa pesquisa e a consecução dos objetivos, descritos nos tópicos anteriores, exigiram a conjugação de esforços, que foram materializados

através da pesquisa bibliográfica, documental e de campo, cujos procedimentos técnicos adotados foram, detalhadamente, descritos.

Iniciou-se o trabalho com a pesquisa exploratória, de natureza bibliográfica, sendo realizado levantamento da literatura, em livros, revistas, periódicos e, especialmente, em artigos científicos, disponíveis na internet, sobre o tema em estudo, seguindo-se de pesquisa documental, através de consultas aos acervos legais, tanto constitucionais, como infraconstitucionais, inclusa também a legislação municipal, que versavam sobre a política pública de assistência social, culminando, finalmente, com a realização da pesquisa de campo, junto aos interlocutores da política em análise, isto é, com usuários, conselheiros do CMAS, trabalhadores e representantes da igreja católica da cidade de Canindé, como rede socioassistencial.

Procurou-se compreender como se dá a participação e o controle social da política de assistência social e do SUAS no município de Canindé, de forte tradição católica, pelos interlocutores locais dessa política, considerando ainda o modelo de gestão municipal instituído. Isso não se caracterizou como uma tarefa de fácil alcance, porque a apreensão dos sentidos e dos significados perpassam pela dimensão dos valores e das subjetividades humanas, as quais se encontram permeadas por contradições e ambiguidades, exigindo do pesquisador conhecimentos e habilidades metodológicas precisas para a realização adequada da pesquisa social em curso, porque, do contrário, poderia haver comprometimento dos dados coletados e afetar a qualidade da investigação científica proferida.

Ciente disso, recorreu-se à metodologia qualitativa para a análise dos respectivos dados, entendida como conhecimento crítico dos caminhos perseguidos no processo científico, que exige do pesquisador uma acentuada capacidade interativa e analítica (MARTINS, 2004).

Minayo (1994) define metodologia qualitativa como sendo aquela que incorpora o significado e a intencionalidade como inerentes aos atos, às relações e às estruturas sociais. Acrescenta ainda, que no estudo qualitativo objetiva-se apreender a realidade com a perspectiva de conhecer o fenômeno histórico, em sua especificidade e singularidade.

A pesquisa qualitativa, por sua vez, enxerga a realidade em seu processo permanente de construção e numa relação umbilical entre sujeito e objeto, de forma a expressar como os fenômenos sociais são sentidos e vividos no seio da

sociedade, externando os seus valores e significados. Não se preocupa com a representatividade numérica, mas com o aprofundamento da compreensão, a partir de um grupo social, pois busca o entendimento subjetivo do objeto de estudo.

No entendimento de Duarte (2002), a pesquisa apresenta-se sempre um relato de longa viagem, desenvolvida por um sujeito, com um olhar diferenciado sobre algo ou sobre uma dada realidade, muitas vezes, já visitada e analisada por outrem, a partir de determinada experiência e/ou da aproximação do conhecimento construído.

Neves (1996), por sua vez, compreende que a pesquisa qualitativa não busca enumerar ou medir eventos, mas procura estabelecer uma relação interativa do pesquisador com a situação estudada para a compreensão, sistematização e interpretação do fenômeno investigado. Suas amostras são reduzidas, por isso, pode ser vista como ideal para situações em que as informações, sobre o objeto investigado, mostram-se imprecisas.

Demo (1998) ao tecer considerações sobre a pesquisa qualitativa, ressalta que, apesar desse tipo de pesquisa ter uma dedicação maior aos aspectos qualitativos da realidade social, em um processo investigativo, não despreza os demais.

A pesquisa qualitativa, [...]. Trata-se de uma consciência crítica da propensão formalizante da ciência. [...], ao mesmo, uma pesquisa qualitativa dedica-se mais a aspectos qualitativos da realidade, ou seja, olha prioritariamente para eles, sem desprezar os aspectos também quantitativos (DEMO, 1998, p. 101).

Para Triviños (1997), o teor de qualquer enfoque qualitativo depende, substancialmente, do referencial teórico em que se apoiou o pesquisador, além de destacar que o processo de pesquisa qualitativa não tem admitido percepções isoladas, estanques e parceladas, mas sempre visualizadas, em um processo interativo e dinâmico.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito específicas, pois se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado, mexendo com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes, correspondendo ao espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos, inoperados pelo sistema de variáveis (MINAYO, 1994).

Quanto à pesquisa bibliográfica, esta se constituiu essencial para a fundamentação teórica, análise e interpretação dos dados, mostrando-se imprescindível para a interatividade dialógica, entre os dados empíricos, os pensamentos e as interpretações dos estudiosos, cujos resultados são apresentados e sistematizados nesta dissertação.

Quaresma e Boni (2005) percebem que a pesquisa bibliográfica, em linhas gerais, significa um apanhado sobre os principais trabalhos científicos, até então desenvolvidos, sobre a temática em análise, os quais se tornaram relevantes pela possibilidade de fornecerem dados importantes que poderam contribuir com o processo investigativo em curso, subsidiando a coleta, a análise e interpretação dos dados coletados empiricamente.

Na compreensão de Amaral (2007), tal pesquisa se constitui essencial para fundamentar a análise e interpretação dos dados. Além disso, torna-se imprescindível à promoção dialógica e interativa entre os dados coletados e o referencial teórico, utilizado como suporte de fundamentação do conhecimento produzido.

A pesquisa documental, por sua vez, configura-se muito próxima da pesquisa bibliográfica, conforme preconizam Sá-Silva, Almeida e Grindani (2009), mas o elemento diferenciador está na natureza das fontes, porque a pesquisa bibliográfica remete a inúmeras contribuições doutrinárias de estudiosos sobre o tema, enquanto a pesquisa documental se refere a textos, analiticamente, ainda não interpretados, exigindo, quanto aos aspectos hermenêuticos, uma maior atenção e elaboração, por parte do investigador.

Considerando as compreensões teóricas até o momento expostas, pode-se dizer que o desenvolvimento de uma investigação qualitativa demanda, dentre outras coisas, a seleção do método dialético para a apreensão do objeto, tendo em vista que o conhecimento deste, perpassa pelo seu estudo, em todos os seus aspectos, relações e conexões. Constitui-se, por sua vez, um contraposto ao conhecimento rígido, pois tudo se encontra em permanente mutação, razão pela qual, permite-se a seguinte síntese: “sempre há algo que nasce e se desenvolve e algo que se desagrega e se transforma” (GIL, 1999, p. 32).

Segundo Castanho (1998), a compreensão da realidade, como objeto do conhecimento, não é dada abstratamente, considerando natureza histórica e social do real, por isso, faz-se conhecida, a partir de aproximações sucessivas e por



etapas, em que se parte do particular concreto em busca do concreto universal, mas sempre percebendo a contradição como a principal categoria de análise.

Por ser contraditório, o real fornece ao pensamento instrumento para a sua própria explicação. Por isso podemos dizer que a contradição é simultaneamente modo de ser do real e categoria do pensamento: porque o pensamento pensa a realidade a partir da própria realidade. Explicando-a: porque ex-plicare significar des-dobrar (CASTANHO, 1998, p. 16).

Na perspectiva de Masson (2012), o método dialético apresenta-se como o mais adequado para desvelar o real em suas contradições e particularidades, considerando o desenvolvimento histórico das categorias mediadoras de análise, suas gêneses e constituições, assim como, as suas apreensões, em suas universalidades e totalidades.

Seguir uma pesquisa, com a linha teórica, alicerçada no materialismo dialético, traz como exigência fundamental, que a concepção, referente ao objeto investigado, parta da realidade natural, social e do pensamento da materialidade dos fenômenos, sob pena desse objeto não ser conhecido em sua singularidade histórica (BOCCHI; JULIANI; SPIRI, 2008).

Silva e Menezes (2005) entendem a pesquisa qualitativa como parte da relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, com vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito, impossibilitando de traduzí-la em números. Analisa a interpretação dos fenômenos e a atribuição dos significados como essenciais ao processo qualitativo, quando se parte da compreensão de que uso de métodos e técnicas estatísticas não são requeridos, porque o ambiente natural se apresenta como fonte direta para coleta de dados e constitui-se como o grande destaque do objeto estudado. O pesquisador, nesse cenário, transforma-se no instrumento-chave para o desvelamento do real.

Assim sendo, o método dialético apresenta-se como uma das possibilidades de caminho, a ser seguido, na construção do saber científico e no campo das ciências humanas. No processo de busca e percepção do conhecimento pode ser reconstituído, bem como, construído, e/ou desconstituído na interação estabelecida entre o sujeito e o objeto (DINIZ; SILVA, 2008).

Para as autoras citadas, a forma de produzir conhecimento, no universo dialético, poderá levar à construção do homem, humanizá-lo e transformá-lo na sua relação com a natureza. Poderá, ainda, possibilitar a compreensão desse homem

como ser histórico, com dificuldades para apreensão do real, em seus vários aspectos contraditórios e totalitários.

Considerando o objetivo de compreender como se materializa a participação e o controle social da política de assistência social e do SUAS na cidade de Canindé, de forte tradição católica, pelos interlocutores locais da cidade política, optou-se por uma metodologia de cunho qualitativo, porque o objeto de estudo, envolve o desvelamento de sentidos e de significados, vinculados ao plano das subjetividades humanas dos atores investigados.

Elegeu-se, preliminarmente, os usuários, os conselheiros do CMAS e do COMPAC, os trabalhadores do SUAS, os gestores municipais e os representantes da Igreja Católica, como rede socioassistencial, como público de investigação, objetivando, a partir do retrato de múltiplas falas, compreender como a participação e o controle social da política de assistência social e do SUAS faz-se concretizado em Canindé, município de médio porte, situado no Sertão Central cearense e com uma acentuada tradição religiosa. Aspirava-se também conhecer as concepções e os significados sobre participação, controle social e gestão democrática construídos pelos sujeitos da pesquisa no cotidiano social, além de revelar como se processava o controle social, a partir das experiências do CMAS e do COMPAC.

Entretanto, em razão da conjuntura atual, em que a justiça canindeense condenou o chefe do executivo municipal, eleito em 2012, por meio do voto popular, por improbidade administrativa, em razão de suposto desvio de dinheiro público, referente à Contribuição de Iluminação Pública (CIP), no valor de R\$ 3.500.000,00 (três milhões e quinhentos mil reais), conforme denúncia realizada junto a Câmara Municipal de Canindé, em 28 de maio de 2015, e, por ter a citada câmara legislativa, instaurado uma comissão processante para investigar o respectivo chefe do executivo, afastando-o de seu cargo, por um prazo de 90 (noventa dias) até a conclusão processual, tornou-se inviável a realização das entrevistas planejadas com os gestores e com os conselheiros do COMPAC, estes escolhidos democraticamente pelas comunidades, mas não foram empossados pelo governo interino.

Nesse sentido, acabou-se entrevistando apenas 11 (onze) interlocutores da pesquisa, quais sejam, quatro usuários, três trabalhadores, dois conselheiros do CMAS e dois representantes da rede socioassistencial, pertencentes à igreja católica local.

Para a coleta dos dados adotou-se como técnicas as entrevistas semiestruturadas, o diário de campo e a observação simples. A primeira tornou-se importante porque pressupõe uma conversa entre os sujeitos da pesquisa, investigador e investigado, dirigida pelo primeiro para o alcance dos objetivos idealizados (DUARTE, 2002).

No referente à segunda e à terceira, ambas são visualizadas como ferramentas importantes para a prática investigativa, pois apresentam como função essencial a revelação dos caminhos trilhados durante a pesquisa com a perspectiva de apreender o objeto temático. Configuram-se, ainda, como elementos dinamizadores da pesquisa compreendida como um processo em construção, em que se fazem constituídos no próprio caminhar (SOUZA, 2000).

O diário de campo insere-se no rol das possibilidades de desenvolvimento do pensamento criticorreflexivo, o qual requer subsídios transversais, a partir de um contínuo exercício de anotações diárias e de um intenso treinamento de observações, com registro posterior, sistemático, das situações vivenciadas. Esses elementos favorecerão, consideravelmente, tanto o processo de apreensão como a compreensão dos pontos, possivelmente, limitantes do trabalho em análise (SOARES *et al.*, 2011).

Considerando os objetivos macro e específicos da pesquisa, os quais, respectivamente, apresentaram como finalidades compreender como se dava a participação e o controle social da política de assistência social na realidade municipal, numa perspectiva democrática, conhecer, à luz dos entrevistados, os sentidos e os significados de tais termos, inclusive sobre gestão democrática, e, ainda, entender como se efetivava o controle social, dentro do conselho gestor da política pública analisada neste trabalho dissertativo, compreendeu-se que a apreensão desses dados seria melhor constituído, por intermédio, das falas dos diferentes atores sociais que direto ou indiretamente fazem a política de assistência social no município.

Por isso, elegeu-se como amostra da pesquisa, usuários, trabalhadores do SUAS, conselheiros, gestores e representantes da rede socioassistencial, pertencentes à Igreja Católica no município, por entender, supostamente, que estes exercem influência sobre a formação cultural e as subjetividades de parcela significativa da população municipal, inclusos, certamente, o público alvo dessa pesquisa.

Por se tratar de uma pesquisa social qualitativa definiu-se uma amostra composta, por 15 (quinze) interlocutores da política de assistência social e do SUAS no município, sendo 4 (quatro) usuários, 3 (três) trabalhadores, 4 (quatro) conselheiros, sendo dois do CMAS e dois do COMPAC, 2 (dois) gestores (a secretária municipal de assistência social e o prefeito municipal), e 2 (dois) representantes da rede socioassistencial, pertencentes à igreja católica do município. Todavia, apenas 11 (onze) interlocutores fizeram, de fato, parte dessa pesquisa, como já delimitados e especificados, anteriormente.

A definição dessa amostra não se baseou em critérios estatísticos, mas na opção da pesquisadora, que entendeu a necessidade de ouvir as falas dos distintos atores sociais, envolvidos no processo histórico de implementação e consolidação da política de assistência social e do SUAS na cidade de Canindé, com a finalidade de compreender como se concretizava a participação e o controle social dessa política, na instância municipal.

Os usuários foram aleatoriamente escolhidos dentro dos territórios da PSB e PSE, preferencialmente, privilegiando aqueles que, ao mesmo tempo, eram beneficiários do PBF e que, em algum momento, havia demandado os serviços ofertados pela Igreja Católica no município, seja como instituição religiosa ou como rede socioassistencial, enquanto que os trabalhadores, por sua vez, foram selecionados, considerando as categorias profissionais, previstas na Resolução 17/2011 do CNAS, priorizando os que fossem canindeenses por naturalidade e os que estivessem lotados em uma das proteções socioassistenciais ou na gestão da política de assistência social em Canindé.

Quanto aos conselheiros, entrevistou-se, apenas, os membros titulares do CMAS, sendo um representante do governo e o outro da sociedade civil, como forma de respeitar o princípio da paridade entre os segmentos, porém, em relação aos conselheiros do COMPAC, estes, concretamente, não fizeram parte do rol dos investigados, embora, idealizados, inicial e metodologicamente como amostra de pesquisa. Justifica-se tal exclusão, porque, ainda que tenham esses conselheiros tenham sido escolhidos nas assembleias comunitárias, de forma democrática e legítima, os mesmos, sequer chegaram a ser empossados para a segunda gestão do respectivo conselho, em decorrência do afastamento provisório do prefeito Celso Crisóstomo, que o idealizara e o criara.

Em razão do contexto conjuntural sociopolítico que deu ensejo ao afastamento ora citado, os gestores municipais, no caso, o prefeito e a secretária municipal de assistência social, também primeira dama do município, não foram entrevistados, embora tenha havido, sem sucesso, tentativa de contato com os mesmos no período de desenvolvimento e coleta de dados da pesquisa de campo.

Chegou-se a cogitar entrevistar o prefeito interino e a secretária de assistência social do município, por este nomeada, mas, por sugestão da orientadora dessa dissertação, mudou-se de ideia, porque, o modelo de gestão democrática, supostamente instituído no município, o qual inspirou a presente pesquisa, iniciou-se em 2013, com a gestão do governo do Partido dos Trabalhadores (PT), então afastado, provisoriamente, do exercício do poder político municipal.

Os dois representantes da rede socioassistencial pertencem à Igreja Católica municipal, por ser a única que mantém um convênio vigente com a SMAS, ou seja, para o repasse de recursos financeiros mensais para a manutenção do Lar São José, um equipamento institucional de alta complexidade socioassistencial voltado ao acolhimento de idosos em situação de abandono, além de, pressupostamente, tais representantes expressarem o pensamento oficial da Igreja, esta considerada uma instituição de forte poder político no território, com a capacidade de influenciar até os direcionamentos da gestão pública local, principalmente, da política de assistência social.

Como técnica de coleta de dados, utilizou-se a entrevista semiestruturada por compreendê-la, com fundamento no pensamento de Triviños (1987), como uma das técnicas mais utilizadas em pesquisas sociais, por possibilitar ao investigador, uma melhor captação do que pensam e sabem os entrevistados, à medida que possibilita a observação da postura corporal, do silêncio e da tonalidade da voz dos entrevistados, além de outras expressões humanas, passíveis de externarem particularidades das subjetividades dos investigados, também importantes para o desvelamento dos sentidos e significados das falas dos investigados.

Ademais, ainda com suporte em Triviños (1987), a entrevista semiestruturada pode gerar questionamentos básicos, apoiados em teorias e hipóteses relacionadas ao tema da pesquisa, que poderão dar frutos a novas hipóteses, a partir das respostas dos informantes, mas sempre, a partir do foco principal definido pelo investigador. Pode, inclusive, facilitar o processo de descrição,

compreensão e explicação dos fenômenos sociais em sua totalidade, mantendo a presença consciente e atuante do pesquisador quanto à coleta de informações.

A entrevista semiestruturada, para Manzini (1990/1991), pode focalizar em um assunto, sobre o qual pode ser elaborado um roteiro com perguntas chave, muitas vezes, complementado com outras, exigidas pelas circunstâncias momentâneas da entrevista, não previamente elencadas, a fim de que possam surgir informações livres e respostas não engessadas a uma padronização de alternativas, contribuindo, substancialmente, ao processo de apreensão qualitativa dos dados coletados.

A abordagem aos interlocutores, respeitando os aspectos característicos de amostragem e os critérios seletivo na escolha dos possíveis entrevistados, ocorreu de forma aleatória, visando garantir a imparcialidade, não provocar vícios na investigação e selar o respeito ao direito dos atores sociais de concederem, ou não, tais entrevistas.

A escolha dos usuários ocorreu da seguinte forma: visitou-se o setor do cadastro único do município e, perguntou-se aos usuários, em espera de atendimento, se havia alguém que se interessava em conceder uma entrevista sobre a política de assistência social, dos declarados dispostos, selecionou-se os quatro primeiros identificados dentro do perfil da pesquisa. Os usuários escolhidos foram ouvidos em sala reservada, dentro do setor da vigilância socioassistencial, pela privacidade proporcionada pelo o setor de gestão respectivo.

No referente à seleção dos trabalhadores do SUAS, realizou-se visitas aos equipamentos socioassistenciais – CRAS e CREAS, onde se falou da pesquisa para os trabalhadores presentes, convidando-os a contribuírem com a mesma, desde que fossem canindeenses, pertencessem à equipe referência do equipamento socioassistencial e representassem uma das categorias profissionalizantes previstas na Resolução nº 17/11 do CNAS. Assim, agendou-se as entrevistas respectivas, com os três primeiros trabalhadores, que se caracterizavam dentro do perfil descrito e manifestaram interesse de participar da pesquisa em curso.

À seleção dos conselheiros do CMAS entrevistados ocorreu em uma das reuniões do conselho ora citado, em que se participou na qualidade de observador dos procedimentos organizacionais e deliberativos desse conselho. Ao final dessa reunião, convidou-se os conselheiros a participarem da pesquisa, então, os dois primeiros, pertencentes a segmentos sociais distintos, isto é, ao governo e a sociedade civil foram os participantes da pesquisa em referência.

Importa registrar que os conselheiros do Conselho Municipal de Participação e Cidadania (COMPAC) não foram entrevistados porque, com o afastamento do prefeito Francisco Celso Crisóstomo Secundino, pela segunda vez, em 05 de junho de 2015, o respectivo Conselho foi, plenamente, desarticulado, uma vez que seus representantes, escolhidos nas assembleias comunitárias locais, próprias para este fim, para um novo mandato de dois anos, não teve sua posse concretizada. Dito de outra forma, o segundo mandato do Conselho citado, com posse, previamente, agendada para 12 de junho de 2015 não se materializou, impossibilitando as entrevistas idealizadas, por falta de legitimidade desses representantes não empossados.

Inconformada com situação, ainda procurou-se os ex-conselheiros do COMPAC para a concessão de entrevistas, a fim de relatassem um pouco da experiência vivida nos dois anos de vigência e funcionamento desse Conselho, mas houve resistência de todos os contactados. Talvez tal resistência, seja resultado da desconfiança pessoal, social e política que pairou sobre a população canindeense, hoje, supostamente, dividida, entre dois grupos políticos, isso é, situação e oposição.

Em razão do afastamento do chefe do executivo, antes citado, proferido pela Câmara Municipal, o qual culminou com sua cassação em 4 de setembro de 2015, não foi possível entrevistar o ex-prefeito e ex-secretária de assistência social, também ex-primeira dama municipal, pelo conturbado período político, em que aquele respondia a inúmeros processos judiciais, por, suposta, improbidade administrativa, decorrente do desvio de verbas públicas de vários setores da administração municipal, dentre eles, da Contribuição de Iluminação Pública (CIP) e do Instituto de Previdência do Município de Canindé (IPMC).

Os representantes da rede socioassistencial foram selecionados, a partir de um roteiro de visitas a serem feitas a alguns equipamentos da Igreja, a fim de encontrar integrantes dessa igreja que, voluntariamente, fossem entrevistados. Assim, visitou-se o Convento de São Francisco, o setor das pastorais e a Casa do Povo, onde esses entrevistados foram encontrados.

Para interpretação dos dados adotou-se como técnica de pesquisa a análise de conteúdo, por sua frequente utilização nas investigações empíricas das várias ciências humanas e sociais, na medida em que se trata de um método de análise textual, que pode ser utilizado em questões abertas de questionários e (sempre) no caso de entrevistas sendo, portanto, uma metodologia de pesquisa

usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos, bem como, para reinterpretar mensagens e compreender-lhes os significados para além de uma leitura comum.

Ademais, o método das entrevistas estará sempre relacionado com o método de análise de conteúdo, porque essas, entendidas como processos fundamentais de comunicação, quando bem utilizadas, permitem ao investigador retirar das mesmas importantes elementos reflexivos (COUTINHO, 2011).

Procurou-se compreender como se construía, cotidianamente, a participação e o controle social da política de assistência social e do SUAS no cenário local, apreender as subjetividades dos interlocutores sobre a política socioassistencial e de seu sistema correspondente, bem como sobre gestão democrática, participação e controle social, este um eixo estruturante do SUAS e conhecer as práticas sociais efetivas de controle social dessa política pública no município, a partir das experiências de controle exercitadas pelo CMAS e pelo o COMPAC. Além disso, considerou-se, também relevante apresentar o perfil dos informantes e as suas contribuições no processo de implementação e consolidação democrática da política de assistência social no contexto do SUAS, com destaque para a participação política e para o controle social efetivo.

A seguir apresentam-se, sinteticamente, os protagonistas sociais dessa pesquisa, através de uma exposição genérica de seus perfis, com transcrições de pequenos trechos de suas falas, com a perspectiva de ilustrar dimensões das subjetividades dos investigados, as quais podem traduzir algumas de suas concepções e práticas sociais, em relação à política de assistência social, gestão democrática, participação e controle social. Considera-se que essas expressões manifestas, são elementos importantes que poderão, na maioria das vezes, revelar as contribuições concretas desses interlocutores ao processo de consolidação democrática da política pública de assistência social no território local.

## 2.4 PERFIL DOS ENTREVISTADOS

Essa pesquisa previu entrevistar 15 (quinze) interlocutores, mas quatro destes não foram entrevistados, quais sejam, os dois conselheiros do COMPAC, o prefeito do município afastado e a secretária municipal de assistência social. Em razão disso, a amostra dessa pesquisa foi, efetivamente, constituída, por 11 (onze)



interlocutores, ou seja, quatro usuários, três trabalhadores do SUAS, dois conselheiros do CMAS e dois representantes da rede socioassistencial, aqui formada, somente, pela Igreja Católica.

Importa dizer que, para manter o anonimato dos entrevistados, estes foram identificados conforme a categoria representada e pela numeração que foi atribuída, considerando o total de entrevistados por segmento social, isto é, usuários, trabalhadores, conselheiros e representantes da rede socioassistencial.

Nesta perspectiva, fez-se a seguir a apresentação sucinta do perfil desses entrevistados, com a finalidade de se conhecer, um pouco mais, os sujeitos políticos, os quais possibilitaram os achados e as conclusões dessa pesquisa.

Para facilitar a compreensão apresentou-se, de forma separada, o perfil dos investigados, seguindo esta sequência: primeiro foram os quatro usuários, seguindo-se dos três trabalhadores e dos dois conselheiros, por fim apresenta-se os dois representantes da rede socioassistencial.

**Usuária do SUAS nº 1**, beneficiária do Programa Bolsa Família, 33 anos, renda familiar inferior a um salário mínimo, três filhos menores, católica, casada, ensino médio completo, residente na zona urbana do município e trabalhadora no mercado informal como faxineira. Ao ser indagada sobre o SUAS teceu a seguinte resposta: “não sei do que se trata nunca ouvi falar sobre isso, mas tenho o cartão do SUS, isso tem algo a ver?”

Quanto à igreja católica, a entrevistada a reconhece como importante para a formação pessoal e familiar, por isso afirma seguir os seus ensinamentos e orientações. No quesito ajuda, ou tratando-se dos Benefícios Eventuais (BE), afirmou que os atendimentos realizados pela política de assistencial social são semelhantes aos atendimentos realizados pela Igreja Católica, mas, ainda considera mais fácil procurar a ajuda junto à Igreja ou junto ao seu Conselho de Pastoral, porque se sente mais segura e confiante, além do acesso ser mais facilitado. Segundo a entrevistada quando ela procurou a secretaria para pedir uma cesta básica, não conseguiu, apenas foi cadastrada pela SMAS, e até então, não obteve nenhuma resposta sobre o respectivo pedido, o que se repetiu para os *kits* bebê e para o Programa Minha Casa Minha Vida. Ainda na visão da usuária, cadastra-se demais na Ação Social, mas resolve-se de menos.

**Usuária do SUAS nº 2**, agricultora, natural de Canindé, residente na zona rural do município, ensino fundamental completo, casada, mãe de dois filhos e tem,

atualmente, como renda familiar, apenas, os 240,00 (duzentos e quarenta reais), que recebe do Programa Bolsa Família. Este, por ela considerado, como a melhor ajuda do governo para as famílias pobres, principalmente, nestes anos de seca no município, em que as pessoas estão passando sede e poderiam passar fome também, caso não existisse o referido programa.

Assim, eu sou agricultora, mas por enquanto a gente não está na terra porque está muito seco. A senhora acredita, graças a Deus, que eu vivo do bolsa família, não só eu mas os meus filhos e o meu marido também, [...], se não fosse esse programa nesses anos de seca que estamos vivendo nós tava igual o tempo da seca do 15 que agora vai fazer cem anos. Nós estaria comendo calango, acredite, porque as dificuldades são grandes demais [...].

Acredita ser muito importante o papel social da igreja na comunidade, através dos Conselhos da Comunidade, ou seja, dos conselhos de pastorais, por sua presença ativa e sistemática em ajudas emergenciais, inclusive com doações em dinheiro, para o pagamento de água ou energia elétrica, sem desconsiderar as distribuições de unidades habitacionais para famílias pobres por ela selecionadas. “Para nós a Igreja é uma assistência social, porque ajuda muito às nossas famílias, por isso meus filhos são todos envolvidos na igreja”. Afirma que não participa das atividades da assistência social, porque tem dificuldade com transportes, horários e deveres domésticos, como os cuidados com os filhos, mas procura participar de grupos comunitários em seu distrito habitacional.

**Usuária do SUAS nº 3**, beneficiária do PBF, católica, 45 anos, casada, grávida de sete meses, mãe de seis filhos, destes, cinco são menores, tem ensino médio completo, merendeira desempregada, tem renda familiar de um salário mínimo e não participa de grupos comunitários. Recebe R\$ 247,00 (duzentos e quarenta e sete reais) do PBF e o marido faz bicos como servente de pedreiro. Afirma conhecer os serviços da Proteção Social Básica (PSB) da política, ofertados nos CRAS, e desconhecer os realizados na Proteção Social Especial (PSE) de média e alta complexidade. Resume o trabalho desenvolvido nos CRAS ao acompanhamento das condicionalidades do PBF, pois, segundo a mesma, somente esteve no respectivo equipamento socioassistencial, quando se encontrava com os filhos em descumprimento de condicionalidades do PBF.

CRAS é o lugar que a gente vai quando tem uma criança fora da sala de aula, lá alguém vai saber dizer por que essa criança tá fora da escola,

porque, geralmente, o Bolsa Família atrasa devido à falta de nossos filhos na escola. Então esses projetos são todos pra mostrar o caminho como a gente tem que resolver e não perder o Bolsa Família. O CREAS eu não sei dizer quase nada, é porque eu nunca precisei, né!

Compreende a assistência social como suporte ao PBF, uma orientação para que a população não perca o benefício e também uma ajuda às pessoas carentes, as famílias humildes. Em relação ao SUAS, nada soube informar.

Hoje tô no Bolsa Família, mas queria mesmo está trabalhando, com carteira assinada e todos os meus direitos garantidos. Talvez quando passar a gravidez eu possa voltar ao mercado de trabalho, isso é o meu maior sonho, porque é algo certo e traz garantia pra mim e pro meus filhos.

Em relação à participação e ao controle social afirma que nunca participou de Conselhos na área da assistência social, nem das definições das prioridades dessa política, mas valoriza isso, tanto é que relata uma experiência vivida no Conselho Escolar, que a considerou muito positiva, porque quando estava participando ficava a par de tudo que acontecia, das compras, dos gastos com a merenda escolar e de melhorar as coisas que estavam inadequadas. Na sua concepção, "participação é você estar sempre informado de alguma coisa da política", porém não soube definir controle social.

**Usuária do SUAS nº 4**, beneficiária do PBF, 30 anos de idade, ensino médio incompleto, espírita, vive em união estável, reside na sede do município, tem quatro filhos, todos menores, trabalha como doméstica sem vínculo formal de trabalho, tem renda familiar inferior a um salário mínimo, ou seja, 700,00 (setecentos) reais, destes, R\$ 236,00 (duzentos e trinta e seis) são recebidos do PBF, decorrentes da transferência direta de renda. Afirma conhecer os serviços socioassistenciais, tanto da PSB quanto PSE, especialmente o CREAS, mas sempre de ouvir falar, pois precisou bem pouco dos serviços ofertados em ambos os equipamentos socioassistenciais, exceto quando procurou se cadastrar nos cursos municipais do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), principalmente, o de gastronomia, por ser o seu sonho, mas que não obteve êxito. Entende a política de assistência social como um direito das pessoas vulneráveis, porque está constituída normativamente, mas sabe que as coisas não acontecem, verdadeiramente, dessa forma, tendo em vista que as práticas de

apadrinhamento político ainda são muito fortes no município, e, especialmente, na política de assistência social.

Entendo que a assistência social é um direito, a gente escuta isso quase diariamente, mas não vejo isso aqui não, sempre que procurei a assistência, o que só foi pra fazer os cursos do PRONATEC, não consegui a vaga, mas sei de pessoas que conseguiram porque eram amigas de gente influente, eram apadrinhadas, mas eu como não tinha padrinho fiquei de fora, então isso não é direito.

**Trabalhadora do SUAS nº 1**, assistente social, em cargo comissionado, dentro da PSE de média complexidade, 27 anos, solteira, sem filho, católica, renda familiar de dois salários mínimos, inserida no Cadastro Único do município, em que teve acessos a isenções em concursos públicos e a carteira de habilitação popular. Afirma não conhecer bem o funcionamento do SUAS, sua organização e seus eixos estruturantes, mas define a assistência social como política pública voltada à garantia de direitos sociais, mas que, às vezes, ver-se confundida com assistencialismo, especialmente, pelas práticas sociais de gestão e de alguns colaboradores da política em epígrafe. Percebe frágil a participação do usuário dentro da política, com pouco estímulo ao protagonismo dos mesmos e baixo controle social. Acrescenta que a participação dos trabalhadores também mostra-se precária, “geralmente, quando somos convocados pra reuniões de planejamento, ouvimos e recebemos as orientações definidas pela gestão a serem seguidas e a única coisa a fazer é sair dali e cumprir”. Em relação à gestão, compreende que esta precisa estabelecer um maior e melhor diálogo com todos os envolvidos na implementação da política, especialmente, com os trabalhadores, a fim de que as prioridades da política e não as prioridades da gestão, sejam observadas de fato.

Então, outra carência que nós temos na política de assistência social é essa democratização da gestão, a gente, muitas vezes, se depara com gestores que não dão prioridades a melhoria dos serviços oferecidos pela política, né, coisas que são de interesse da gestão são colocados à frente, muitas vezes, eles não tem esse contato que a gente tem com os equipamentos, com as demandas, com os usuários e com as necessidades propriamente ditas do equipamento e isso a gente não consegue trazer até o gestor, ele, realmente, não tem essa atenção pra melhorar a política, algumas de suas decisões são tomadas por conta própria, pelo que é mais conveniente. Infelizmente a gente tem essa deficiência muito grande em relação à gestão colegiada [...].

Pensa que são divergentes o trabalho da política de assistência social e o trabalho desenvolvido pela Igreja Católica no município, mas ratifica que, em alguns

momentos, eles se confundem ideologicamente, o que pode se constituir negativo para a consolidação dessa política como direito social.

**Trabalhador do SUAS nº 2**, assistente social, natural de Canindé, 27 anos, casado, protestante, sem filhos e participante de grupos comunitários da Igreja a qual pertence, voltados à ajuda imediatista às famílias com carência de alimentação ou carência de cunho financeiro. Entende a política de assistência social como direito social, mas não acredita que ela se concretize nessa perspectiva dentro do município, embora reconheça o esforço da gestão neste sentido. Afirma que seriam importantes o estabelecimento de condicionalidades, semelhantes às impostas ao PBF, para a clientela da política de assistência social, a fim de que se alcançasse melhores resultados e mudanças nas vidas das famílias inseridas nos serviços, programas e projetos socioassistenciais. Percebe o SUAS como algo novo, em que a sociedade ainda está aprendendo a conviver, mas, ainda faltam muitas informações sobre a questão. Considera a gestão democrática como a que possibilita o diálogo pleno entre Estado e sociedade, entretanto, não a visualiza, efetivamente, concretizada no município, contudo reconhece que avanços aconteceram, especialmente, pelo estímulo do gestor afastado, ao instituir o Conselho Municipal de Participação e Cidadania (COMPAC).

Seria injusto não reconhecer que a ideia do conselho mostra-se inovadora para o processo de participação e para garantir o diálogo entre Estado e sociedade civil, [...], podemos dizer que estamos sempre retrocedendo quanto à conquista da participação, porque ideias como essa que poderiam deslanchar o processo participativo não são valorizadas por muitos, pois afinal, existem poucos interesses de que isso se torne uma realidade enraizada.

**Trabalhadora do SUAS nº 3**, assistente social, natural de Canindé, 44 anos, católica, contratada pela SMAS, lotada em um equipamento social da PSB (CRAS), renda familiar de 4 salários mínimos, 2 filhos e participante de grupo comunitário da igreja de seu bairro. Compreende a assistência social numa ótica de direito, mas aponta como desafio para essa política a superação do estigma cultural que a veicula à benesse, ainda presente no seio social. Estabelece uma avaliação positiva da respectiva política no município, após o SUAS e, em especial, nessa gestão pública, na medida em que houve melhoras em relação aos serviços, programas e projetos sociais voltados ao fortalecimento das ações protetivas, no planejamento das atividades, a partir do diagnóstico socioterritorial e na

implementação do Sistema Municipal de Gestão Participativa, o qual, no seu entendimento, tem estimulado o controle social e a participação do cidadão, sem a obrigação institucional. Considera a participação dos usuários dos serviços ainda muito insipiente nos espaços decisórios, mesmo com os esforços da gestão municipal para se consolidar democraticamente, ou seja, garantindo efetivamente a participação da sociedade civil, especificamente, desse usuário na gestão pública.

Eu, não tenho porque omitir os fatos, a verdade é que os usuários participam muito pouco da política de assistência social, das conferências, do conselho e também dentro dos CRAS, fazemos muitas coisas para estimulá-los, mas poucos escutam alguma coisa, acham, talvez, que isso não é importantes.

Avalia positiva a instituição do Sistema Municipal de Gestão Participativa e a atuação do CMAS no controle social, mas ressalta precária a participação do usuário nesse espaço institucionalizado de participação.

Precisa-se garantir que o usuário esteja dentro do conselho, participe das conferências municipais, pelo menos a de assistência, mas não é fácil, porque mudanças de mentalidades exigem muito trabalho e as vezes ficamos desmotivados.

Percebe a relação estreita da Igreja católica com a assistência social apenas nas ações voluntárias, porém, compreende como necessária uma maior articulação entre os dois segmentos sociais, a fim de se concretizar a assistência social em Canindé como direito de cidadania.

A igreja pode contribuir para a consolidação da política de assistência social como direito quando entender a assistência social como direito e encaminhar os usuários a procurar a SMAS para acessar seus direitos e não apenas resolver seus problemas de modo paliativo e imediatista.

**Conselheiro do CMAS nº 1**, representante não governamental, professor, especialista em educação especial e em psicopedagogia, 38 anos, solteiro, sem filhos, renda familiar entre três a quatro salários mínimos, católico, conselheiro do CMAS e CMDCA, representante de uma organização não governamental, voltada ao atendimento de pessoas com deficiência. Primeiro mandato como conselheiro do CMAS, entretanto, por equívoco normativo, da Lei municipal de criação do CMAS municipal, sua instituição tem assento definitivo no CMAS, incoerente com as orientações do CNAS. Sua concepção de assistência

social apresenta-se um tanto contraditória, pois, ao mesmo tempo em que a reconhece como um direito de cidadania, advoga que a assistência, enquanto ajuda, aos mais vulneráveis, não pode ser esquecida em situações emergenciais. “Hoje, a assistência é uma política pública, um direito de cidadania, mas não podemos esquecer que tem momentos que a ajuda tem ser feita aos mais vulneráveis”.

Considera importante a construção democrática da política de assistência social, entendida pelo mesmo como a que garante a participação de todos, especialmente, a participação dos usuários dos serviços socioassistenciais, mas afirma que a realidade local está longe de concretizar a participação com base no diálogo, na escuta, no respeito as críticas e nas diferenças de pensamentos, bem como, esteja primando pela intersetorialidade entre as distintas políticas públicas, percebida como uma demanda real, embora ainda distante de se efetivar na dinâmica local.

Vejo que dentro da assistência social, pouco tem sido priorizado o diálogo, a intersetorialidade, o respeito as críticas, muitas vezes, construtivas e elaboradas com o intuito de somar, [...], mas se quisermos democratizar a gestão temos que escutar e dialogar com as massas, com os usuários e com a sociedade como um todo.

Em relação ao controle social, o entende como uma estratégia de sistema de informação eficiente que poderá otimizar o desenvolvimento das políticas públicas.

**Conselheira do CMAS nº 2**, representante governamental, solteira, 39 anos, sem filhos, católica, nível superior, renda familiar de R\$ 2.500,00 (dois mil e quinhentos reais) envolvida nos grupos e movimentos sociais religiosos, especialmente, pastoral da criança, natural de Canindé e uma das defensoras do trabalho articulado da igreja com a secretaria de assistência social para que seja garantido aos usuários dos serviços socioassistenciais o acesso aos direitos sociais como direito de cidadania. Acredita na gestão participativa e na superação da política de favor para a construção da cidadania e efetivação democrática da política de assistência social, embora perceba que ambas desenvolvem trabalhos diferenciados, com lógicas distintas, pois a assistência deve se voltar a garantia de direitos, enquanto, a igreja desenvolve, na maioria das vezes, ações de cunho caritativo, o que em sua visão, não impede o diálogo, porque em uma cidade de

romaria e com tantos problemas sociais existentes , impossível será não se buscar uma efetiva parceria entre as mesmas.

Entendo que a igreja não pode fazer o papel do Estado, pois este tem todo o aparato e a obrigação de garantir os direitos do cidadãos, mas tem a função de acolher e tem a caridade como missão, por isso suas respostas sociais são mais imediatistas e os fieis vulneráveis a tem buscado com mais frequência, muito mais, do que tem buscado a assistência social, pelo menos é o que suponho, [...], acho que a parceria é importante porque a igreja tem uma grande força e pode ajudar a difundir a política de assistência social como direito, tendo em vista que a maioria dos usuários dessa política, em nossa cidade, a não percebem como direito e sim como caridade.

Compreende gestão democrática como a que possibilita a participação ativa do povo. “A gestão democrática ocorre quando o povo tem voz e vez, porque no país fala-se muito em democracia, em processos democráticos, mas pouco se faz para isso ser, de fato, uma realidade”. Critica a forma de participação estimulada pela gestão, porque esta, pouco tem contribuído para a autonomia dos cidadãos, a fim de que expressem suas necessidades sociais e definam as suas prioridades na política em análise, e o controle social, por não garantir a efetiva fiscalização das ações pactuadas e legalmente previstas.

**Representante da rede socioassistencial nº 1**, católico, filósofo e psicopedagogo, professor, casado, 34 anos, ex-conselheiro não governamental do CMAS, representando a casa do povo, uma instituição social da igreja católica que desenvolve um trabalho sociocultural com crianças e adolescentes em situação de risco pessoal e social, renda familiar, entre três a quatro salários mínimos, não está cadastrado no CadÚnico e trabalha na igreja há mais de 12 anos, mas está apenas há três anos à frente da casa de apoio dos trabalhos sociais da Igreja – Casa do Povo, que funciona há mais de 17 (dezessete) anos com trabalhos voltados à habitação popular de famílias carentes, a iniciação e profissionalização das memas e há sete anos inseriu, também, atividades culturais e esportivas para crianças e adolescentes vulneráveis. Segundo o entrevistado houve uma busca de parceria com a secretaria de assistência social, mas tal parceria tem se materializado assistematicamente, embora ressalte que estão referenciados como unidade socioassistencial de funcionamento dos SCFV da PSB. Mostra-se um defensor do trabalho social da Igreja, desde que este não venha a reproduzir a dependência humana, mas possa favorecer a emancipação do homem, transformando-o em sujeito de sua própria historia. “A gente investe na promoção de direitos, o contrário



de muitas paróquias que distribuem sopão, cestas básicas e demais ações paliativas”. Entende que, embora tenha havido mudanças na gestão municipal de assistência social, ainda a considera como burocrática e morosa. Defende a parceria com o poder público, mas com a independência da Igreja, pois esta não assume compromissos políticos com gestores, nem será cabo eleitoral de nenhum grupo político, pois aposta, apenas, na ética. Espera que a assistência social trabalhe com maior articulação e mais próximo do povo, para efetivar um melhor atendimento a população e gerar qualidade na prestação dos serviços socioassistenciais. Acredita, ainda, que os usuários da política de assistência social antes de buscarem a mesma, na maioria das vezes, procuram sempre os serviços sociais da Igreja, porque, supostamente, parece ter um acesso mais fácil e menos burocrático. Compreende a gestão democrática como a gestão voltada ao diálogo com a sociedade; aquela que escuta as pessoas em seu território, de fato, é o modelo adotado pela Igreja e seus trabalhos, seja social, quanto espiritual, pois ela procura ouvir as pessoas. Entende que a participação a ser estimulada dentro de uma política pública deve possibilitar o protagonismo dos usuários, mas ainda a considera como uma vivência distante. Defende os conselhos como espaços importantes para a fiscalização da coisa pública, mas para tanto, estes colegiados, precisam de autonomia e os conselheiros conhecerem a fundo o seu papel.

**Representante da rede socioassistencial nº 2**, frade, 68 anos, alemão, filósofo e teólogo, esteve em Canindé por três vezes, por seis anos foi o pároco da cidade e por três, vigário paroquial. Pertence à Ordem Franciscana Maior, grupo independente do bispo com estrutura própria, mas com obediência religiosa a este. Considera os franciscanos como mais voltados às missões populares e dedicados aos pobres. Segundo o entrevistado, historicamente, o papel social da Igreja em Canindé mostra-se bastante relevante, pois a primeira escola e o primeiro gerador de energia foram feitos pelos frades, a gestão da saúde e o único hospital local pertencem à Igreja. Durante anos as obrigações, atualmente assumidas pelo Estado, foram desenvolvidas pela congregação franciscana e muitos dos membros da sociedade local carregam em seus corações a espiritualidade franciscana e difundem esses valores no seio social, o que, é claro, influencia muito a formação da sociedade local. “Hoje temos uma visão mais ampla, pois sabemos que não é só esmola que vai resolver a vida do povo, tem que dá educação”. A forma de ajudar o povo tem que ser pedagógica, porque, do contrário, vicia o povo e não o faz

caminhar com suas próprias pernas. Entende que a Igreja, no momento atual, deve repensar o seu papel, mas cabe parceria com o poder público para garantir direitos.

Temos que preparar o nosso pessoal católico para participar dessas instituições públicas e trabalharem com espiritualidade cristã o que será um diferencial e significa o trabalho com vocação e amor. Espera que haja um maior engajamento no trabalho da assistência social com acompanhamento sociofamiliar global.

Para o entrevistado, o ideal é desenvolver uma ação interventiva a partir da base e da realidade comunitária. Visualiza mudanças na assistência social, porque a compreende como uma obrigação social do Estado e como um direito do cidadão pobre. Entende gestão democrática como aquela que efetiva a participação através dos conselhos comunitários, das Comunidades Eclesiais de Base (CEBES) e de orçamento participativo. Valoriza o controle social, mas desconhece o trabalho do CMAS, afirma que tal conselho e seu acompanhamento devem ser assistidos pelo pároco atual, pois está vinculado apenas ao Conselho Municipal de Saúde (CMS).

Após esta breve síntese, sobre o perfil dos interlocutores entrevistados, nos tópicos subsequentes, buscar-se-á refletir sobre as concepções e significados destes, em relação à política de assistência social, o SUAS, gestão democrática, participação e controle social, assim como, dialogar sobre a efetivação dessas categorias no cotidiano local, quanto à política de assistência social, demonstrando a experiência do CMAS e o COMPAC. Dito de outra forma, nas páginas que se seguem, procurar-se-á discorrer sobre as práticas sociais pensadas e construídas, no cotidiano canindeense, pelos interlocutores da política de assistência social, que podem contribuir com a consolidação democrática da política de assistência social em um território, com particularidades e tradições religiosas tão singulares.

As reflexões proferidas a seguir objetivam, em linhas gerais, promover um diálogo inicial sobre políticas públicas e políticas sociais, ressaltando a especificidade da política de assistência social, em sua trajetória histórica no Estado brasileiro, transitando entre a caridade e o direito, discutir sobre os aspectos conceituais e organizacionais do SUAS e discorrer sobre as perspectivas dessa política, no atual contexto conjuntural, para se consolidar como política de seguridade social e direito de cidadania.

### **3 REVISITANDO A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTEXTO DO SUAS: UM RELATO HISTÓRICO DO TRÁNSITO ENTRE A CARIDADE E O DIREITO**

#### **3.1 DIÁLOGO SOBRE POLÍTICAS PÚBLICAS E POLÍTICAS SOCIAIS: DEFININDO CONCEITOS**

Estabelecer teoricamente um diálogo sobre políticas públicas e políticas sociais, demanda, que se faça uma distinção conceitual sobre as mesmas, o que não se constitui algo fácil, uma vez que possuem significações diferenciadas, porque, caso não sejam compreendidas, sob o olhar da cientificidade, podem deixar de ser caracterizadas em suas especificidades, dificultando qualquer processo explicativo das categorias de análise.

Existem inúmeras conceituações sobre políticas públicas e políticas sociais, a primeira, compartilha-se da ideia defendida por Marques (2013), que estas consistem em um conjunto de ações, numa perspectiva ampliada, implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais, por isso, explicá-la, analiticamente, significa, em outras palavras, tecer explicações de como o Estado age, considerando as condições que lhes são dadas, e os porquês de agir de determinada forma.

Enquanto que a segunda, Vianna (2002) apresenta-se como um conceito impreciso, embora definido pela literatura especializada. No âmbito das Ciências Sociais, a grosso modo, política social constitui-se como ação governamental, que apresenta objetivos específicos e está relacionada à proteção social, devendo ser interpretada como modalidade de política pública. Porém, tal conceito, para a autora citada, além de vago, também manifesta duas armadilhas, a primeira está veiculada à expressão 'ações de governo', porque esta se torna sem sentido quando não houver a explicação de que governo se fala, e a segunda está relacionada ao termo objetivos específicos, em que cabem também explicações em relação à pessoa (quem o definiu), as circunstâncias (em que contexto foram definidos, democrático ou autoritário?) e a legitimidade (atendem interesses micro ou amplos da sociedade).

Nessa perspectiva, a política social, assim como qualquer política pública é reproduzida sob diferentes estruturas legais e institucionais, cujos, contextos, sistemas e regimes políticos também são diferenciados e podem ser resultado de pressões

sociais, mais ou menos organizadas e mais ou menos representativas da sociedade como um todo, por isso, precisa ser compreendida, considerando, as suas dimensões política e história em articulação, assim como qualquer política pública.

Para Höfling (2001), as políticas públicas, não são, nem podem ser reduzidas a políticas estatais, pois são compreendidas como de responsabilidade do Estado, em sentido global, isso é, que dizem respeito, tanto à implementação quanto à manutenção resultante de um processo decisório com a participação de órgãos públicos e diferentes segmentos e agentes sociais relacionados à política implementada, enquanto que as políticas sociais estão relacionadas às ações que determinam o padrão de proteção social, instituído pelo Estado, visando à redução das desigualdades estruturantes produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico. De forma genérica, pode-se dizer que as políticas sociais tiveram sua gênese nos movimentos populares do século XIX, reflexo dos conflitos da relação capital e trabalho e, em princípio, estiveram voltadas à redistribuição dos benefícios sociais.

Antes de dar prosseguimento às reflexões sobre as políticas em análise, importa tecer a diferenciação entre Estado e governo, visto que este é compreendido como a orientação política adotada por um determinado governo quando assume e desempenha as funções estatais por certo período, através de um conjunto de programas e projetos que parte da sociedade, enquanto que aquele é o conjunto de instituições permanentes, tais como, legislativo, tribunais, exército, dentre outras, que, necessariamente, não compõem um bloco monolítico, mas que auxiliam na ações do governo (HÖFLING, 2001).

No geral, falar sobre as políticas sociais, em especial sobre as políticas públicas, importa saber, antes de tudo, que tais políticas, sob a ótica legalista, têm como função primeira a concretização das normas “programáticas”<sup>1</sup> e, portanto, não podem estar imunes aos questionamentos e às revisões judiciais, sendo o entendimento ora mencionado ratificado pelo artigo 5º, inciso XXXV da Constituição de 1988: “a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito”, possibilitando, efetivamente, a judicialização das políticas públicas, (COUTINHO, 2013).

---

<sup>1</sup> Segundo Derani (2004), as normas programáticas são aquelas denominadas de normas-objetivo, como os direitos sociais, culturais e econômicos, os quais carecem da intervenção legislativa, à medida que não enunciam os direitos individuais de aplicabilidade plena e imediata.

Para Fleury (2004), as políticas sociais, quando desenvolvidas na esfera local, permitem não só a inovação da gestão pública, como ensejam o aprofundamento e a consolidação da democracia no país, porque, por meio dessas, as alterações de distribuição de poder na sociedade tornam-se possíveis, permitindo transformar os privilégios em direitos, tanto do ponto de vista principiológico quanto prático. Possibilitam, ainda, a transformação de clientes em cidadãos, de estruturas administrativas patrimonialistas e clientelistas, em formas eficientes de gerenciamentos públicos, visando o fortalecimento da governabilidade local. Entretanto, a consolidação de tal processo exige a superação da exclusão social, expansão da cidadania e o redesenho das relações entre o Estado e a sociedade civil, em que sejam privilegiados o planejamento participativo, a cogestão pública, a valorização dos servidores, a ampliação da base técnica e outras possibilidades.

Petry (2013) compreende as políticas sociais como respostas apresentadas às múltiplas expressões da questão social decorrentes das relações contraditória capital versus trabalho e agravadas pela condição de super-exploração da força laborativa.

Contudo, as políticas sociais no Brasil, nos anos iniciais da década de 1990, são afetadas pelo projeto neoliberal, que impõe uma agenda restritiva em relação aos seus gastos, contrariando as disposições constitucionais que sinalizavam avanços na conquista dos direitos sociais, os quais possibilitariam pensamentos até sobre a efetiva e possível construção de um Estado social (PETERSEN, 2010).

Nesse sentido, acentuou-se, no período 1990 a 1994, a desregulamentação do Estado quanto à garantia dos direitos sociais por meio das políticas sociais, sintonizadas com o ideário neoliberalista que via o desenvolvimento social como resultado do desenvolvimento econômico (REIS *et al.*, 2010, p. 27).

Paganini e Vieira (2014), por sua vez, entendem a política pública como campo epistemológico, cuja função consiste em buscar e ao mesmo tempo colocar o governo em movimento em relação às ações sociais e à análise destas em relação à concretização de direitos, como também, se necessário, propor mudanças nos rumos dessas ações.

Assim, são várias as conceituações sobre políticas públicas, mas tende-se a compartilhar do pensamento de Osterne (2013) sobre estas, ao afirmar que elas não são sinônimas de política estatal, mas ações políticas, nas quais, a

sociedade vê-se convidada a participar qualificadamente, com poder de decisão e efetivo controle sobre as escolhas do governo, do mercado e de sua própria reprodução. Significam então, ações coletivas de materialização dos direitos sociais positivados no ordenamento jurídico do país e demandados pelos diferentes protagonistas históricos.

Enquanto, para Fleury (2003), o aparato administrativo e prestador de serviço são fatores determinantes das políticas sociais para as definições de seus conteúdos, pois dependem dos modelos adotados, dos sistemas que podem ser mais ou menos descentralizados, demandados por instituições e culturas institucionais diferenciadas, que variam em suas capacidades técnicas e humanas, contando, ou não, com fontes financiadoras, com alocações de recursos com mais elementos, dentre outras configurações.

Considerando os interesses contraditórios e conflitantes que envolvem as políticas sociais, a construção de consenso torna-se importante, tanto em relação aos valores compartilhados quanto para a redistribuição das riquezas socialmente produzidas, por meio das políticas sociais correspondentes, porque tais políticas são também espaços de lutas e os seus resultados podem variar segundo as conjunturas históricas (SPOSATI *et al.*, 2010).

Mas por mais paradoxal que possa parecer, o avanço das políticas sociais terminam por ser menos a ação do Estado em prover a justiça social e mais o resultado das lutas concorrentes da população. Estas duas faces fazem parte da política social. De um lado, instrumento de superação (ou redução) de tensões sociais, forma de despolitizá-las e encaminhá-las para frentes menos conflitivas na relação capital-trabalho, de outro, espaço de expressão de interesses contraditórios das classes sociais: luta pela determinação do valor da força de trabalho e atendimento às necessidades objetivas do capital. Neste sentido, as políticas sociais são mais que condições de reprodução das condições de vida do trabalhador: são formas de realização dos direitos sociais e, conseqüentemente, da cidadania (SPOSATI *et al.*, 2010, p. 34).

Osterne (2013), ao refletir sobre as políticas públicas afirma que estas, ao mesmo tempo em que se constituem em uma decisão, fruto da conjugação da racionalidade técnica com a racionalidade política, supõem, em sua formulação, certa ideologia, explícita, ou não, para a mudança social e construção da cidadania, sendo este o seu encargo social fundamental. Sobre isso, Raichelis (2011, p. 111) afirma:

É necessário superar o desenho das políticas sociais que opõem universalização e focalização, integrá-las a um projeto articulado que

responda a direitos dos cidadãos com políticas públicas universais permanentes e continuadas, cujas ações focalizadas são ativadas mediante as necessidades emergenciais que se apresentem em distintas conjunturas políticas.

Entende-se que para a legitimidade e a eficácia das políticas sociais não se tornarem utópicas precisa-se, dentre outras coisas, qualificar as gestões das políticas públicas, adotando um modelo de gerência social, com habilidades para administração de interesses conflitantes e voltado à participação da sociedade com efetivo compartilhamento de poder. Para tanto, torna-se imprescindível o completo rompimento com o modelo gerencial tecnocrático e a adesão irrestrita a um modelo de gestão adequado às especificidades de determinada política social, tanto na dimensão institucional e organizativa, quanto nos aspectos sociopolíticos.

É imprescindível pensar que a gerência social tem que se afastar do modelo tecnocrático e buscar um novo modelo, adequado às especificidades deste campo. Este novo modelo deve basear-se em uma gerência social que seja capaz de promover a mobilização dos recursos sociais, o planejamento estratégico, a gestão de redes de parcerias e as especificidades técnicas no setor social e administrativo específico (FLEURY, 2003, p. 15).

Trata-se de um processo amplo de transformações nas estruturas e culturas institucionais, a partir do compromisso social de todos os envolvidos no processo coletivo, a fim de concretizar uma gerência voltada à democratização estatal e societária. Tais transformações podem expressar-se através dos saberes e práticas sociais no interior das políticas sociais, os quais podem ratificar e reproduzir as relações de poder de dominação.

Para o Banco Mundial, o fundamento da política social está na versão econômica e não na versão do social, o que esvazia a complexidade da questão da pobreza ao compreendê-la como heterogênea e dissociada dos fatores socioeconômicos e políticos da questão social. “A política social proposta pelo Banco como resposta à conjuntura e ao crescimento da pobreza e da desigualdade estará baseado na responsabilização do indivíduo na busca de superação de suas condições” (TEIXEIRA, 2010, p. 662).

Nessa lógica, as políticas sociais não são responsáveis por prover as condições mínimas de vida digna aos indivíduos, porque esta conquista ocorre via mercado. Com isso, perde-se o eixo diretivo no campo dos direitos sociais e passa-se a valorizar ações emergenciais e focais destinadas aos miseráveis, isto é, aos

impossibilitados de tirarem proveito dos “benefícios” advindos da categoria mercado. Dito de outra forma, as políticas sociais devem ser criadas e concedidas às pessoas e/ou famílias com intuito de ajudá-las e não garantir-lhes o acesso a direitos.

Segundo Pereira (2008), as políticas sociais sempre terão como limites relativos o próprio sistema capitalista, porque na vida real, sem os desnudes do discurso e da dimensão ideológica, os direitos sociais encontram-se bastante limitados, dado o avanço incontrolável do direcionamento neoliberal à política econômica, tendo como resultado previsível a criação de uma política social pobre para os pobres.

Entende-se que as políticas sociais não expressam um modelo fechado, na medida em que são marcadas por contradições de convivência que transitam entre os velhos e os novos paradigmas, tanto na política de assistência social quanto nos processos participativos, porque, segundo Pereira (2010) apresenta-se não só longo, mas também enigmático, o caminho de afirmação de uma política pública, com capacidade de promover a cidadania ativa no cenário local, especialmente, em uma dimensão universal, democrática e territorializada.

Considerando o objeto deste estudo, além do diálogo sobre as políticas públicas e políticas sociais faz-se necessário, sequencialmente, promover uma reflexão específica sobre a política de assistência social, com ênfase no processo histórico de sua construção como política pública de seguridade social, ressaltando a tramitação da mesma entre a dimensão caritativa e a dimensão de direito social. Importa ainda teçer considerações sobre o processo de institucionalização do SUAS como Sistema de Estado, evidenciar as suas contribuições para a consolidação dessa política como direito de cidadania e analisar os desafios e as perspectivas para a democratização da política inquerida, no atual contexto histórico.

### 3.2 A ESPECIFICIDADE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DA FILANTROPIA À DIREITO FUNDAMENTAL

Analisar a política de assistência social, em um município de médio porte, Canindé, cujo território se caracteriza como de forte tradição religiosa católica, a gestão pública municipal apresenta-se, supostamente, democrática, do ponto de vista normativo, por ter instituído o Sistema Municipal de Gestão Participativa exige muitos esforços. Por isso, preliminarmente, torna-se necessário, desenvolver uma reflexão



teórica sobre a referida política, ressaltando o seu processo de consolidação histórica, como política pública de direito à cidadania, com referência às particularidades socioterritoriais da realidade cotidiana.

Debruçar-se sobre tal reflexão impõe, a priori, delongar-se sobre o estudo analítico da política de assistência social considerando a gênese histórica dessa política atrelada à Igreja Católica, como instituição religiosa, o que, em outras perspectivas, significa analisá-la vinculada à caridade cristã, praticada pela citada Igreja e transformada em característica histórica dessa política ao longo dos anos. Em consequência disso, ainda se mostra possível visualizar, a reprodução de traços caritativos no seio da política de assistência social, em diferentes momentos políticos da história pátria, inclusive em dinâmicas de afirmação democrática da mesma como direito do cidadão e dever do Estado, como a expressa no atual contexto do SUAS.

Para tanto, viajou-se na história da política de assistência social no país, cujo lapso temporal inicia-se no século XX, a partir do governo Vargas, por situá-lo como o primeiro momento histórico de sistematização das ações assistenciais, embora distantes de uma configuração como política pública, pois tal fato consolidou-se, somente, cinquenta e oito anos depois.

No Brasil, a Revolução de 1930 fez o governo federal assumir responsabilidades inéditas, como a coordenação e regulamentação das funções políticas, econômicas e administrativas, o que gerou uma forte concentração de poder relativo à assistência social pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) composto por ilustres representantes da sociedade, com a função primordial de avaliar os pedidos de cunho financeiro e encaminhá-los ao Ministério de Saúde e Educação (BRASIL, 2009).

No período de 1930 a 1945, as ações assistenciais não eram fiscalizadas, o controle social e a participação não existiam, o governo, por sua vez, decidia sozinho quanto aos aportes de recursos públicos a serem repassados as instituições filantrópicas e assistenciais, pois as ações de amparo social aos pobres, estes vistos como incapazes de firmarem seus próprios interesses e de se organizarem politicamente no referido período, ficavam sob a responsabilidade exclusiva das entidades sociais e das primeiras-damas do período histórico (BRASIL, 2009).

Nos anos de 1946 a 1964, com o enfraquecimento do governo de Getúlio Vargas, houve uma demanda por um governo mais descentralizado, momento histórico conhecido como de redemocratização, ensejando certa desconcentração

de poder para os governos estaduais. Em relação à assistência social, tal período, ocasionou poucas mudanças, na medida em que as práticas do primeiro damismo e do estímulo ao voluntariado, continuavam, mas sem melhorias na qualidade de vida dos assistidos (BRASIL, 2009).

Sequencialmente, no período entre 1964 a 1985, retorna-se à concentração de poder no governo federal, inclusive os poderes legislativos e judiciários, quase, integralmente, anulados em consequência do golpe militar e da instituição da ditadura no país. Nesse período as ações na área social tornaram-se mais burocráticas, com critérios de acessos rigorosos e excludentes, tendo como resultando a ampliação da massa de pobres.

A questão social tornou-se mais visível com o fim desse período ditatorial e, por essa razão, multiplicaram-se os movimentos sociais, os quais contribuíram para preparar o terreno que propiciou o surgimento de diferentes políticas públicas, como por exemplo, a política de assistência social.

Assim sendo, nesse acelerado processo de redemocratização do país, a política de assistência social incluiu-se no rol das políticas públicas de composição do tripé da seguridade social, com a Constituição Federal de 1988, tornando-se assim, no plano legal, um direito à cidadania, cujo significado foi deixar de ser, no contexto jurídico constitucional, sinônimo de caridade ou *benesse*.

O *status* constitucional de política de seguridade social, de caráter não contributivo e disponível a quem dela necessitar, representa, no plano legal, uma conquista macro da política de assistência social, entretanto, na dimensão das normatizações, as conquistas da política de assistência social, no ordenamento jurídico interno, não pararam por aí, mas ao contrário, prosseguiram com a promulgação, em dezembro de 1993, da Lei nº 8.742/93, Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS).

Considerando ainda a cronologia normativa e as conquistas legais da política de assistência social urge citar a promulgação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) em 2004, a criação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um resultado da IV Conferência Nacional de Assistência Social e a regulamentação pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) em 2005, a institucionalização do SUAS, em 2011, como sistema de Estado, através da Lei nº 12.435/11 em que promoveu a alterações na LOAS e, por fim, a publicação da NOB/2012 que fortaleceu o sistema ora referido.

Na trajetória histórica da política citada visualizam-se, claramente, os avanços legais, entretanto, reconhece-se que tais avanços, por si só, não foram capazes de superar as práticas sociais assistencialistas, paternalistas e clientelistas, ainda presentes no seio dessa política (SPOSATI, 2006), porém não se configura legítimo negar a importância das normatizações, no horizonte de vislumbamento de superação da dimensão caritativa histórica dessa política, pela sua natureza de direito social numa perspectiva constitucional.

Referente ao que a autora referida falou, os dados da pesquisa sacramentaram o seu entendimento, porque não só as práticas sociais antidemocráticas e conservadoras continuam presentes no cenário local, como, seguem-se reproduzidas nas mentalidades dos sujeitos políticos municipais, especialmente, dos usuários dos serviços socioassistenciais, uma vez que, quase todos os entrevistados desse segmento afirmaram entender a política de assistência como ajuda e não, como direito. A seguir, transcrevem-se algumas falas que elucidam o respectivo entendimento:

Eu acho que assistência social é ajudar as famílias porque as famílias sempre procuram a secretaria de ação social pra melhorar sua vida. Então eu acho que eles devem sempre ajudar com um benefício, como às vezes, as pessoas não tem um teto pra morar e vai pedir uma ajuda pra pagar um aluguel, uma energia, uma água, né! São pessoas bem carente, então eu acho que tem mesmo que ajudar, senão o que tão fazendo ali? (Usuária nº 1 da política de assistência social).

A ação social é um lugar de ajudar o povo e agora que tem o Bolsa Família é que aumentou a obrigação de cuidar dos mais pobres, porque tem muita coisa a se fazer para não perder o Bolsa, e sei que são as moças do CRAS que ensinam a gente [...]. Também lá já fui pedir cesta básica, antes tinha mais, mas agora não me deram, acho que é por cara, minha filha (Usuária nº 3 da política de assistência social).

Assistência social, não sei bem dizer o que é, mas acho que é ajudar o povo, [...], já ganhei o kit bebê pra mim e foi uma ajuda boa naquele tempo, mas agora tudo tá difícil pra gente, não é mais como antigamente, porque a gente faz o cadastro e fica esperando, mas ainda não ganha (Usuária da política de assistência social nº 4).

Os relatos expressam, ainda, um longo caminho a ser trilhado pela política de assistência social em Canindé para se consolidar, integralmente, como direito à cidadania. Com isso, demandam-se muitas superações, mas, as de natureza culturais parecem assumir predominância entre os usuários da política em epígrafe.

Ainda que a institucionalização do SUAS tenha exigido a configuração de um novo modelo de assistência social, em que haja uma releitura dessa política sob a ótica efetiva dos direitos e o nascimento de uma nova concepção de assistência

social alicerçada no campo da cidadania, a universalização dos acessos aos benefícios, serviços, os programas e projetos socioassistenciais e da responsabilização estatal ainda não se constituem uma realidade municipal de modelo totalitário.

A justificativa para a não concretude de tal exigência, no cotidiano social, pode estar relacionada ao lapso temporal e cultural a ser superado entre os avanços juridicamente proferidos e o efetivo exercício dos direitos normatizados pelo cidadão (YAZBEK, 2004), ainda que se reconheça, em dez anos de SUAS, inúmeros avanços qualitativos, quanto à organização da gestão de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, principalmente, após a publicação da Norma Operacional Básica da Assistência Social de 2012 (BRASIL, 2012).

No referente aos avanços legais, o maior deles foi expresso na Constituição Federal de 1988, em seu Título II, referente aos direitos e garantias fundamentais, ao normatizar a assistência aos desamparados como um dos direitos sociais assegurados. Vejamos a transcrição deste artigo:

Artigo 6º: São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Segundo o parágrafo único do artigo 2º da Lei nº 8.742/93, a Assistência Social por visar o enfrentamento da pobreza, à garantia dos mínimos sociais, o provimento de condições para atender contingências sociais e à universalização dos direitos sociais, transforma-se em instrumento apto a concretizar o direito fundamental aos desamparados, e, certamente, não só deve como pode possibilitar a estes o acesso aos mínimos de cidadania que lhes são devidos (BRASIL, 1993).

Martins (2006), por sua vez, define a assistência social como política social voltada aos hipossuficientes, formada por um conjunto de princípios, de regras e instituições e atividades particulares e estatais, visando à concessão de pequenos benefícios e serviços, sem a contribuição do interessado.

A Constituição Federal de 1988 não traz, especificamente, um conceito de assistência social, contudo, assegura, em seus artigos 203 e 204, que ela será prestada por meio de ações governamentais a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, mas financiada com recursos do orçamento dessa e organizada de forma descentralizada e participativa.

Segundo Aguiar (2005), a assistência social no Brasil, no atual momento histórico, encontra-se em transformação, significando, numa dimensão legalista, a transição do plano da benemerência, da filantropia e do assistencialismo, com conotação de clientelismo político, para a esfera do direito social, inscrito no âmbito da seguridade social.

No Brasil, a intensidade dessas discussões ganharam força e relevância nos meados das décadas de 1970 e 1980, em consequência das amplitudes dos movimentos sociais do período, os quais contrapunham-se às desigualdades sociais existentes, reivindicavam direitos sociais e mudanças no modelo de regime autoritário.

As diferentes leis que formataram o arcabouço legal no campo social, a partir da Constituição Federal de 1988, passaram a articular, em torno de si, interesses endereçados à consolidação de corpo social amplo, voltado à garantia dos direitos de cidadania, incluindo então, o necessário movimento em prol da assistência social pública universal, o qual foi assumido por diferentes atores sociais, dentre eles, as associações dos profissionais do Serviço Social, universidades e beneficiários de políticas sociais (PAPADÓPULOS, 2005).

Nesses movimentos houve, segundo Escorsim (2008), o reconhecimento da Assistência Social como tripé da seguridade social e, portanto, política pública contida na Carta Constitucional de 1988, requerendo novas relações sociais entre os poderes públicos, os prestadores de serviços sociais e os usuários, bem como, a construção do Estado democrático de direito, sob o controle social da sociedade.

As consequências dessa realidade são exigências de profundas mudanças políticas e comportamentais nas mentalidades humanas, acerca da política em epígrafe. “Trata-se de colocar em questão uma ‘cultura’ nacional das relações entre a burocracia assistencial estatal, a rede de ONGs que atuam na área e, especialmente, os usuários – indivíduos, grupos, famílias ou comunidades – do sistema” (ALMEIDA, 1993, p. 1).

Para Monnerat *et al.* (2007), a assistência social nasce atrelada às desigualdades oriundas da relação capital-trabalho, sendo, uma espécie de alavanca à inclusão, sem contribuição, de grupos sociais, no circuito dos bens, serviços e direitos, injustamente impedidos de acesso. Essa política deve focar os olhares à pobreza relativa, fortalecendo, ainda, as demais políticas sociais e econômicas e ao combate da pobreza estrutural.

Historicamente, a leitura social da assistência social a veiculava às ações paternalistas e clientelistas do poder público, associadas às primeiras-damas, com práticas sociais reprodutoras do caráter de “*benesse*” e do reconhecimento do usuário não como cidadão, mas apenas como “assistido”.

Confundia-se, então, a assistência social com a caridade promovida pela Igreja católica, uma ajuda aos pobres e necessitados, por isso a assistência social era vista de forma dicotomizada, residual e próxima às práticas filantrópicas. Em outras palavras, a assistência social era vista como um espaço de reprodução da exclusão, dos privilégios e da desuniversalização de direitos sociais.

Afirmou ainda Sposati (2009), que a inclusão da assistência social no campo da seguridade social, além da ampliação dos direitos humanos e sociais, significou o rompimento com a concepção hegemônica de política de atenção aos pobres e a sua concretização no campo da proteção e das seguranças sociais.

Para Mestriner (2001), a primeira grande regulação da assistência social no país foi processada no ano de 1938, com a instalação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS) e com a Legião Brasileira de Assistência (LBA), considerada a primeira grande instituição de assistência social no Brasil, cuja gênese esteve marcada pela presença das mulheres, pelo patriotismo e por congregar organizações da sociedade de “boa vontade”.

Nesse momento, a assistência social como ação social, expressava-se como ato de vontade e não, como direito de cidadania. Estatutariamente, a presidência da L.B.A. era assegurada às primeiras damas da República, o que imprimia o primeiro-damismo como marca determinante da assistência social, tanto pelas ações pontuais, urgentes, fragmentadas quanto pelas direcionadas às famílias da grande massa não previdenciária, caracterizadas em situações de calamidades (YAZBEK, 2004).

Na compreensão de Reis e Pestano (2006), a assistência social teve sua origem histórica, seja mundialmente quanto no Brasil, alicerçada na caridade, na filantropia e na solidariedade religiosa, logo, antes de se tornar política pública, caracterizava-se pelo assistencialismo, clientelismo e pelo voluntariado.

A superação histórica dessas características indesejadas da política de assistência social está em curso, tanto é que por ocasião da IV Conferência Nacional de Assistência Social deliberou-se sobre a consolidação da Assistência Social como política pública, em um Sistema Único de Assistência Social (SUAS),

"que passa a reorganizar ações e serviços em todo o território nacional, por meio da articulação e provimento de ações em dois níveis de atenção: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial" (SPOSATI, 2009, p. 43).

Yazbek (2004), apesar de não desconsiderar os avanços da política de assistência social, a caracterizou como insatisfatória, pela constituição contraditória da política, em que de um lado, as conquistas constitucionais prolatavam garantias legais da assistência no campo jurídico, mas por outro acentuava a retração de direitos, em virtude da política neoliberal no país.

Mostra-se, na íntegra, o relato de Yazbek (2004, p. 24):

[...] plena de ambiguidades e de profundos paradoxos. Pois se, por um lado, os avanços constitucionais apontam para o reconhecimento de direitos e permitem trazer para a esfera pública a questão da pobreza e da exclusão, transformando constitucionalmente essa política social em campo de exercício de participação política, por outro, a inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica e impacto das políticas econômicas neoliberais, coloca em andamento processos articuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos públicos no campo social, sob a forte pressão dos interesses financeiros internacionais.

Na conjuntura política, social e econômica hodierna, em que se insere a Política de Assistência Social, ainda há largo abismo entre os direitos garantidos constitucionalmente e a efetiva afirmação da política em análise como direito de cidadania, apesar dos avanços jurídicos e dos esforços de vários atores sociais. Esse pensamento materializa-se na fala transcrita a seguir:

Na árdua e lenta trajetória rumo à sua efetivação como política de direitos, permanece na Assistência Social brasileira uma imensa fratura entre o anúncio do direito e sua efetiva possibilidade de reverter o caráter cumulativo dos riscos e possibilidades que permeiam a vida de seus usuários (YAZBEK, 2004, p. 26).

Contudo, a PNAS, nesse contexto, configurou-se como força opositora ao projeto neoliberal em curso e ao projeto ideológico das organizações financeiras internacionais, com a perspectiva de desenvolvimento de uma assistência social operada para além dos direcionamentos da funcionalidade do sistema, consolidando-se como instrumento de resistência e enfrentamento às desigualdades sociais oriundas do sistema exploratório vigente (GUIMARÃES *et al.*, 2010).

Nesse sentido, pode-se afirmar que a implantação da PNAS e do SUAS tem liberado, no país, mesmo com resistências, forças políticas que disputam a

direção social da assistência social na ótica da justiça e dos direitos a consagrar, a partir das profundas alterações propostas nas referências conceituais, na estrutura organizativa, de gestão e controle social das ações na área respectiva (COUTO; YAZBEK; RAICHELIS, 2012).

Em Canindé, a compreensão majoritária dos usuários sobre a política de assistência social é vista como caridade, o que se observa em alguns relatos:

Acho que ajudar é a grande missão da ação social, mas na secretaria a gente recebe muito não (Usuária da política de assistência social nº 2);

Assistência, o nome já diz tudo, deve ajudar às pessoas mais pobres do município, mas não é fácil receber um auxílio quando a gente tá precisando, eu mesma já fiz cadastro pra muitas coisas, mas nunca ganhei nada (Usuária da política de assistência social nº 4).

Os trabalhadores da política de assistência social, por sua vez, contrariamente, aos discursos anteriores, percebem essa política e tentam legitimá-la numa perspectiva de direitos de cidadania, mas a simples percepção numa ótica de direitos não se constitui suficiente para consolidá-la nessa linha porque, à luz do pensamento de Madeira (2014), a assistência social apresenta-se demarcada por uma trajetória histórica, marginal à dimensão dos direitos sociais, constituindo-se uma perspectiva moralizante e disciplinadora das camadas pobres, com aspectos assistencialistas de constituição. Os relatos a seguir traduzem este entendimento:

A assistência social é um direito do cidadão reconhecido na nossa Constituição, uma política pública de seguridade social, sem ônus contributivo, por isso um elemento importante no exercício da cidadania dos segmentos mais vulneráveis. [...], legitimá-la como direito ainda é um desafio, mas a gente tem esse compromisso político (Trabalhador do SUAS nº 2).

Bem, eu tinha uma visão mitológica da assistência social como uma forma de ajuda ao próximo, mas na academia tudo começou a ser desmistificado e hoje a percebo no campo da garantia de direitos, mas existem muitas pessoas ainda enxergando como ajuda, porque tem muita gente que se beneficia com isso, de várias formas, inclusive, com votos dos mais desinformados. [...], temos que instrumentalizar os usuários para o exercício do protagonismo, mas eles precisam reconhecer a assistência como um direito, o que nem sempre acontece, mesmo a gente falando isso o tempo todo (Trabalhadora do SUAS nº 1).

Pelos discursos transcritos ficou transparente a compreensão da política socioassistencial sintonizada com a dimensão de direito social, conforme disposto nas legislações que versam sobre tal política, assim como, as dificuldades em



materializá-la como direito, por motivos diversos, desde os interesses políticos, ao próprio desconhecimento dos usuários sobre a referida política, o que os torna alvo fácil para manipulações diversas.

A concepção de assistência como benemerência no território da pesquisa ainda se apresenta forte, não só pelas peculiaridades dessa localidade e do povo, pelas romarias e religiosidade católica exacerbada, em que a caridade adquire cor e forma, com os inúmeros pedintes distribuídos na cidade, principalmente, nos meses de julho a dezembro, advindos dos diferentes lugares do país, inclusive da zona rural do município, mas como consequência lógica da própria trajetória da política de assistência social que, conforme Lajús (2011), é concebida, em sua gênese, como um dever moral e, até, um mérito individual, o que a situa longe da concepção de direito social. Uma consequência disso, muitas vezes, consiste na sua realização por meio das políticas sociais de natureza compensatórias, residuais e voltadas aos atendimentos de situações emergenciais, situados no campo da benesse, do clientelismo, do assistencialismo e do favor.

Para Pereira (2007), até o ano de 1988 a assistência social no Brasil não era direito de cidadania, mas sua ação vinha desde o período colonial, ditadas por valores e interesses alicerçados no dever cristão e moral de comiserar-se. Apresentavam-se como práticas sociais de cunho populistas, clientelistas e eleitoreiras. Predominava no respectivo período, a chamada desassistência, tendo em vista que as necessidades dos cidadãos não eram os objetivos das ações tidas como assistenciais.

Durante a Primeira República não havia a intervenção do Estado, pois este era considerado fraco, na área de assistência social existiam apenas, ações realizadas pela Igreja Católica, com quem o Estado republicano não estabelecia relações, por não considerar o social como função pública (MESTRINER, 2001).

Schons (2008), não diferindo dos pensamentos citados, acrescenta serem comuns às afirmações sobre a assistência social como conquista da cidadania, contudo esta perspectiva não é universal, na medida em que não há uma referência legal à cidadania como dispositivo essencial da assistência, embora se conceba a assistência como mediação desse processo, conceitualmente, pouco tem sido feito.

Com fundamento nos pensamentos dos autores até então dialogados pode-se expor que a normatização legal, por si só, não foi nem será capaz de garantir a concretude dos direitos, no plano prático, uma vez que o direito para

materializar-se depende, dentre outras coisas, dos movimentos sociais, das correlações de forças entre as classes sociais, das resistências no tecido social e das mudanças culturais nos entendimentos sobre o próprio direito e, especialmente, no estímulo dos interlocutores em construí-la como uma política pública efetivamente democrática e participativa.

As afirmações dos autores a seguir sintetizam o pensamento manifesto:

A conquista da política de assistência social, como direito do cidadão e dever do estado, sem dúvidas foi um avanço legal/formal, porém a sua regulamentação em lei não garante sua efetivação, assim como, das demais políticas públicas (SILVA; MENEZES, 2005, p. 2).

Ao assumir a condição de política pública de Seguridade Social, que deveria concretizar direitos sociais previstos na Constituição, de 1988, e na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), de 1993 - que regulamenta os artigos 203 e 204 da referida Carta Magna- a assistência social deu, em verdade, um salto de qualidade. Não só saiu do crônico estágio de alternativa de direito, ou da abominável condição de antidireito, mas revolucionou o pensamento juspolítico (jurídico e político). Exigiu também redefinições legais, teóricas e filosóficas, que lhe confirmaram um paradigma próprio, antes inexistente, e contribuíram para a ampliação do catálogo de direitos no País. Foi, pois, no âmbito das leis, dos conceitos, das ideias, e até a identidade de política das utopias, redefinidos a partir da crise do regime ditatorial (que vigorou no Brasil por 25 anos), que a assistência social brasileira lavrou tentos não desprezíveis: ganhou um paradigma norteador, centrado na cidadania; ressignificou-se, assumindo a identidade de política de Seguridade Social; e se introduziu nos ordenamentos jurídicos, nos currículos das universidades, na consciência e nos discursos de intelectuais e políticos formadores de opinião, nos debates parlamentares, na agenda dos governos e de organizações da sociedade civil (PEREIRA, 2007, p. 65).

Com isso, a política socioassistencial, vê-se direcionada a uma dimensão focalizada de enfrentamento a extrema pobreza, relacionando-se ao aspectos relativos à sobrevivência humana material, necessários à reprodução do capital e da manutenção das formas seculares de dominação da relação capital *versus* trabalho.

Na concepção de alguns conselheiros do CMAS e representantes da rede socioassistencial, a visão de assistência apresentava-se contraditória, pois em alguns momentos referiam-se a ela como direito, como um trabalho pedagógico para que os sujeitos políticos pudessem superar as próprias vulnerabilidades e caminharem sozinhos, enquanto, em outros momentos, a interpretavam como ajuda aos pobres, cujo o dever moral e a solidariedade tornavam-se obrigatórios, uma espécie de justificativa a missão de garantir ajuda os mais necessitados. As falas expressas a seguir dão vida ao que foi dito:

A política de assistência social é uma política de assistencialismo às famílias mais vulneráveis, mas acho que tem também que garantir, melhores condições de vida as famílias carentes, principalmente trabalho e renda. [...], a gente sabe que a política de assistência é uma política pública e o Estado tem que promover investimentos na mesma, mas a sociedade também tem que ajudar, tanto pelo dever moral quanto pelo dever de solidariedade. Por isso não pode ficar parada só esperando que o Estado faça, tem que ter iniciativa e ajudar de verdade (Conselheiro do CMAS nº 1).

Hoje, tantas coisas se fazem na assistência social, por isso achamos que deve haver parceria, em momentos com a igreja, como agora na festa da ordem terceira, em que a gente dava o café da manhã, os pães dado pelo convento e a prefeitura reforçava com o sopão. [...], hoje nós temos uma visão mais ampla, porque sabemos que só a esmola não vai resolver a vida do povo, tem que dá educação, mas não podemos esquecer que isso também é importante e pode ajudar os que estão desesperados. [...], temos apenas que lembrar sempre que a forma como se promove a ajuda ao povo terá que ser pedagógica, porque senão o povo se torna viciado e nunca será capaz de caminhar com suas próprias pernas, o que, por nós, é desejado (Representante da rede socioassistencial nº 1).

O primeiro relato, ainda que um tanto contraditório, mostrou-se sintonizado com as ideologias neoliberais, que estão revitalizando as ideias de refilantropização da assistência social, através da externalização dos discursos e práticas sociais de transferências para sociedade civil de responsabilidades estatais, por meio das parcerias com a sociedade civil, seja por solidariedade, responsabilidade social ou cidadania empresarial. Compreende-se que, embora comuns, tais discursos, essas formas deverão ser enfrentadas socialmente, principalmente, no atual período histórico.

O segundo, por sua vez, ressalta, inicialmente, uma parceria entre igreja e assistência social para fortalecer ações assistenciais que não legitimam direitos, mas ao mesmo tempo ressalta, a importância do papel pedagógico que deve estar presente nas ações socioassistenciais para que possam levar os sujeitos assistidos a uma possível emancipação humana, o que se constitui fundamental para implementação da política socioassistencial nos moldes do SUAS. Apesar do antagonismo nas falas do interlocutor, entende-se importante o fortalecimento de estratégias que favoreçam a autonomia e protagonismos dos usuários da política de assistência social.

Sposati (2005) faz a distinção entre assistência, assistencialismo e assistência social. A primeira consiste no acesso a um bem, de forma não contributiva, ou através de contribuições indiretas, cujos recursos governamentais alocados são redistribuídos para o atendimento prioritário das necessidades coletivas, bem como, para garantir um dado padrão de condições de vida e de direitos a todos

os cidadãos, enquanto que o assistencialismo é o acesso a um bem por meio da *benesse*, da doação, supondo sempre a presença de um doador e de um receptor, transformados em dependentes, apadrinhados e devedores. A assistência social, por sua vez, como política pública, ocupa-se do provimento de atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais, defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania com dignidade e ética.

Considerando as falas dos entrevistados, pôde-se perceber que a consolidação da política de assistência social como direito de cidadania está em processo de construção, pois se encontrou divergências, convergências e até ambiguidades e contradições nos pensamentos manifestos pelos interlocutores em relação à política de assistência social. Identificou-se concepções que a ratificam em sua gênese histórica como *benesse*, outras que a fortalecem em consonância com o SUAS, pois a compreendem e a visualizam como promotora de direitos sociais, enquanto outras a percebem no trânsito entre a caridade e o direito, ora a entendem e a legitimam como direito, ora a reforçam em sua dimensão caritativa, ainda presente no cotidiano social.

Importa dizer que os achados dessa pesquisa, não se constituem exclusividade do município canindeense, mas expressam uma realidade que ainda se faz presente em todo o território brasileiro, em maior ou menor grau, a qual deve ser enfrentada, a fim de que se possa consolidar a política de assistência social em sua dimensão legal, isso é como direito do cidadão e dever do Estado.

Em razão disso, Stopa e Mustafa (2013) reconhecem os avanços experimentados pela política de assistência social no campo legal, mas sinalizam como necessária a superação da cultura da ajuda e da filantropia, para que, finalmente, haja a possibilidade real de consolidá-la no campo árido dos direitos sociais e com respeito aos fundamentos principiológicos de democracia, de participação e de descentralização.

[...] a consolidação da assistência social como política pública e direito social, ainda exige o enfrentamento de importantes desafios, tais como a superação dos discursos culturais arraigados na sociedade de cunho meramente tradicional e conservador, que tendem a criar uma barreira entre a política pública de assistência social e a busca do direito pelo cidadão (PAGANINI; VIEIRA, 2014, p. 7).

Battini e Costa (2007) ressaltam, ainda, o dever de internalização dos fundamentos teorico metodológicos de matriz crítica para que sejam definidas novas

estratégias de natureza prática e política que possibilitem engendrar modos singulares de luta em direção de outra hegemonia, em que os sujeitos sociais sejam compreendidos sob o prisma eticopolítico, fruto dos processos sociohistóricos de uma nova civilidade cidadã.

Embora concordando que os desafios a política de assistência social existem, não só em um território religioso, como o dessa pesquisa, onde os fatos se apresentem maximizados e defrontam-se com inúmeros obstáculos que dificultam a sua consolidação como direito no cotidiano socioassistencial, mas em todo o país, outrossim, considera-se, impossível não reconhecer os avanços, as conquistas normativas até alcançadas, estas consideradas sustentáculos para todas as demais que se fizerem necessárias, e às lutas sociais, travadas cotidianamente, por um batalhão de heróis anônimos, compromissados em construí-la como direito, muitas vezes, com o enfrentamento de inúmeras resistências, no geral, impulsionadas, pelos os intitulados como supostos defensores, isto é, políticos que se elegeram a colocando, em seus discursos, como bandeira prioritária, a fim de seja legitimada e consolidada como direito de cidadania.

Enfim, não importa os passos ainda a serem dados, as impensáveis lutas a participar, as inimagináveis estratégias a serem desenvolvidas, as incontáveis pessoas a sensibilizar, as diversas conferências, os inúmeros recomeços e as infinitas lágrimas a derramar, até a consolidação plena da assistência social como direito social, o que importa realmente dizer é o processo de efetivação foi iniciado, em 1988, sem retorno, e os resultados estão sendo gradativamente alcançados, talvez não nos patamares esperados, todavia, inegavelmente, não mais é possível fazer assistência social, numa dimensão integralmente caritativa, ainda que traços dessa natureza continuem reproduzidos no seio social.

Acredita-se que com as várias compreensões e as práticas sociais distintas dos múltiplos atores sociais que atuam no processo de consolidação da política de assistência social no cotidiano social, visualiza-se, não tão distante, o equilíbrio, mesmo que indireto, entre as dimensões caritativas e de direito.

Nessa pesquisa esse, suposto equilíbrio, parece ter ficado claro, à medida que três dos quatro usuários entrevistados percebem a assistência social como favor, e todos os trabalhadores a percebem como direito, além de, mesmo com os incontáveis gargalos do processo, certamente, estarem trabalhando, sistematicamente, para difundí-la nessa perspectiva.

Esse exemplo foi apenas para ilustrar que, embora existam práticas sociais conservadoras, antagônicas, a materialização da política de assistência social como direito de cidadania, urge dizer que a demanda pela participação protagônica dos interlocutores, principalmente dos usuários, está sendo reproduzida dentro do território socioassistencial, e, que, mesmo que isso não aconteça isento de contradições e antagonismos, não deixam de simbolizar avanços no processo de construção da política de assistência social como direito social.

Compreende-se que várias resistências estão sendo feitas a essas contradições, na maioria das vezes, tais resistências expressam-se, de forma velada, principalmente, as capitaneadas pelos trabalhadores, quando inseridos, em um cenário profissional instável, resultante da precariedade dos vínculos trabalhistas estabelecidos, em que os contratos de trabalhos são temporários, porque não foi realizado, sequer, um processo seletivo simplificado, e de acentuada instabilidade política, tornando o afastamento do chefe do executivo algo banalizado, haja vista ter ocorrido por duas vezes, em apenas dois anos de mandato.

Em relação aos trabalhadores, a instabilidade política pode provocar uma pressão social e individual interna de insegurança de permanência no emprego público, pois os grupos políticos, em oposição, os quais se encontram na busca permanente pela administração do poder, quando os blocos políticos são alternados, promovem, conseqüentemente, várias mudanças de cunho político e organizacional. Uma dessas mudanças, pode-se citar, a imediata, exoneração dos cargos comissionados e a rescisão dos contratos temporários dos sujeitos políticos não identificados como integrantes do bloco político em ascensão.

A dependência dos trabalhadores em relação à gestão municipal e o bloco político no poder, em decorrência da frágil relação contratual, apresenta-se como um obstáculo a consolidação do SUAS, mas não como algo que o determina, em razão do compromisso éticopolítico desses trabalhadores.

Ao que pese as adversidades municipais a concretização da política de assistência social no município de Canindé em sua perspectiva constitucional, pelas suas especificidades territoriais, afirma-se que houve avanços rumo à sua consolidação como direito, talvez, os mesmos possam ser considerados inexpressivos e o seu alcance ocorrido a passos relativamente lentos, mas não devem ser ignorados.

Ainda que a compreensão dos motivos do desacelerado processo de afirmação da política de assistência social como direito de cidadania, no território canindeense, não ter sido objeto direto dessa pesquisa, podendo apresentar-se como estratégia de desdobramento futuro dessa investigação, acredita-se que, em futuro não distante, essa realidade será plenamente conquistada, vindo a população local, beneficiária da política em epígrafe, desfrutar dos direitos socioassistenciais em toda a sua integralidade, o que, certamente, poderá ser o reflexo da consciência política de seus interlocutores e das esperadas mudanças culturais a serem implementadas na forma de ver e pensar a assistência social no município.

A seguir refletir-se-á sobre o SUAS como sistema de Estado, ressaltando seus aspectos conceituais, organizativos e de estruturação, uma necessária teorização para a compreensão deste como estratégico no processo de consolidação da política de assistência social como direito constitucional.

### 3.3 SUAS EM DESTAQUE: CONCEITOS, ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), implantado a partir de 2005, em todo o território nacional, tem a função de materializar a assistência social como política pública de Estado, fazendo a necessária ruptura com o clientelismo e as políticas de favor e de ocasiões. Para tanto, tal sistema deverá, através de um novo pacto federativo entre União, Estados, Distrito Federal e Municípios, garantindo autonomias legais, em regime de mútua colaboração institucional, modificar o modelo de gestão e a forma de financiamento dessa política (BRASIL, 2008).

Essa nova sistemática traduz a nova política de assistência social dentro do seu contexto familiar e comunitário, sem coletivizá-las ou fragmentá-las, sem estatizá-las ou privatizá-las, respeitando-as na sua integralidade. O SUAS, embora estabeleça dois níveis de proteção social: básica – de caráter preventivo e especial – quando ocorre violação de direitos, essa subdivisão apresenta-se como meramente formal, porque deve haver, entre elas, interação permanente (BRASIL, 2008).

O SUAS envolve uma nova relação entre as demais políticas públicas setoriais, articulação interna entre serviços, benefícios, programas e projetos para o enfrentamento das demandas sociais territorialmente definidas, marcos regulatórios e investimentos financeiros, tanto materiais quanto humanos. A implantação da

PNAS e do SUAS demandam um Estado presente, ativo, dirigente, um novo Estado social e um modo renovado de fazer política pública (BRASIL, 2008).

O Sistema Único tem como sustentáculos a matricialidade sociofamiliar, a descentralização políticoadministrativa, a territorialização, a participação dos usuários nos conselhos de assistência social, o controle social, a gestão compartilhada, o financiamento, pelos diferentes entes federados e a política de monitoramento e de avaliação.

O SUAS efetiva, na dimensão prática, a assistência social como política pública que Russo (2013) percebe como uma possibilidade concreta de materialização da LOAS, da profissionalização da assistência social, da consolidação de um sistema que adota a ética e a civilidade na perspectiva de garantir justiça social e romper, de certa forma, com a cultura do 'mérito' e do clientelismo do necessitado.

Para Oliveira (2007), a importância da assistência social externaliza-se no campo da cidadania, na exigência do 'direito a ter direitos' e na perspectiva da justiça social com redistributividade, porque no Brasil a proteção social não se constituiu como sistema e essa cidadania sempre foi um privilégio aos incluídos no mercado.

Assim sendo, o SUAS veio fortalecer a política de assistência social nos moldes preconizados pela LOAS, mas conforme a Política Nacional de Assistência Social (BRASIL, 2004) a tarefa de consolidar a assistência social como política pública tem aspectos bem específicos, como rompimento com a cultura do favor, da descontinuidade dos serviços socioassistenciais, centralismo decisório, com os investimentos residuais de recursos públicos e com o uso de recursos sociais de maneira clientelista e patrimonialista.

A trajetória legal do SUAS iniciou-se com o Projeto de Lei nº 3.077/08 que versava sobre a necessidade de instituí-lo como Lei, alcançando este intento em 06 de julho de 2011, quando a então presidente, Sra. Dilma Rousseff, sancionou a Lei 12.435/11 que o instituiu como Sistema Público, responsável por materializar a LOAS em todos os seus aspectos organizatórios, éticos e políticos (PRATES, 2013).

A implantação desse sistema expressou um momento histórico importante no campo de afirmação da política de assistência social, ao apresentar-se como um potencial estratégico de possibilidades para alargar a agenda pública e a relação com as demais políticas públicas, favorecedoras do surgimento de processos sociopolíticos estimulantes e dinâmicos da participação social (SILVEIRA, 2007).



Do ponto de vista de gestão, o SUAS estrutura-se sobre eixos, cujas bases organizacionais (BRASIL, 2012) definem a organização e o fortalecimento da política dentro do território, este entendido como o espaço do vivido, o território da vivência, o que não pode ser confundido com um microterritório, uma miniatura simples de um território mais amplo, um espaço transcendente ao quadro pragmático do mundo, para se tornar o teatro das paixões humanas com suas espontaneidades e criatividade (KOGA, 2013).

A política de assistência social, formatada nos moldes do SUAS, instituído no ano de 2004, por meio da Resolução 145/2004 do CNAS, vem reiterar, por meio do referido sistema, a sua corresponsabilidade com a ampliação dos direitos sociais, e com a consolidação de suas funções institucionais, quais sejam, proteção social, vigilância social e defesa social e institucional (BRASIL, 2012).

A descentralização para a política de assistência social significa a prestação de serviço com mais eficiência dentro de um território reconhecido em suas necessidades particularizadas. Com isso, a adesão à gestão do SUAS pode ocorrer em três diferentes níveis, quais sejam, gestão inicial, básica e plena. Com o sistema descentralizado, diferentemente do municipalizado do repasse de atribuições para os municípios sem compartilhamento de poder, compartilham-se responsabilidades, recursos e poder decisório (PRATES, 2013).

O SUAS demarca o espaço interventivo da política de assistência social com a unificação de conceitos basilares centrados na proteção social, por intermédio de um sistema, com o propósito de organizar as ações socioassistenciais focando-as na equidade e universalização aos que necessitarem. Norteia-se, ainda, na perspectiva do desenvolvimento humano, na garantia dos direitos à cidadania e no dever de promover as seguranças de acolhida, renda, convívio familiar e comunitário, bem como no desenvolvimento da autonomia e sobrevivência das famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade e risco social. Isso pressupõe, dentre outras coisas, a prevenção a situações de risco, o alargamento da agenda dos direitos sociais, o enfrentamento estratégico das demandas sociais e rompimento com a fragmentação programática das políticas sociais (XAVIER *et al.*, 2014).

O SUAS trouxe inovações na gestão, na forma de financiamento da política e nos procedimentos técnicos e tecnológicos, todavia há que se ter cautela para não analisá-lo simplificarmente e implementá-lo acriticamente, sem o devido estudo de seus pressupostos (STOPA; MUSTAFA, 2013). Em relação ao

pensamento dos autores, a pesquisa elucidou que o SUAS em Canindé pode estar sendo implementado sem a devida criticidade, pois existe um desconhecimento generalizado dos interlocutores em relação a ele, inclusive por trabalhadores entrevistados. Alguns relatos se manifestam nessa perspectiva:

Nunca ouvi falar do SUAS apenas do SUS porque na saúde a gente tem fazer o cartão do SUS senão não é atendido no posto (Usuária do SUAS nº 2).

Eu, nunca entendi direito como funciona o SUAS, sua organização de fato, tudo parece complexo, mas a gente vai meio que aprendendo aos poucos (Trabalhadora do SUAS nº 1).

Eu, realmente, sei quase nada sobre o SUAS, apenas que é o Sistema Único de Assistência Social, mas como se dá o seu funcionamento ainda é algo que eu tenho que entender mesmo. [...], acho que poucos sabem sobre isso, os conselheiros sabem muito pouco sobre isso, assim como eu (Conselheira do CMAS nº 2).

Sinto-me um pouco despreparado para falar do SUAS, por ser uma coisa nova, ainda temos muito que nos informar (Representante da Rede Socioassistencial nº 2).

As falas traduziram quase 100% dos discursos, porque apenas um trabalhador aventurou-se em tentar conceituar o SUAS, todos os demais, ainda que soubessem alguma coisa sobre ele, trataram de não registrar informações que pudessem subsidiá-los na respectiva definição, demonstrando um real desconhecimento sobre o referido sistema, ou simplesmente um desinteresse exacerbado relativo ao sistema em epígrafe, como se o mesmo fosse legitimado, apenas, por determinação normativa, o que não se constitui veracidade.

Especificamente para a política de assistência social a construção do SUAS pode ser alcançada com a ampliação da proteção social de natureza não contributiva, da plena garantia de direitos socioassistenciais e das seguranças afiançadas. Em razão disso, suas garantias, ainda que legalmente institucionalizadas, não podem, assim como não devem ficar restritas a uma linha governamental, mas buscar a adesão Estado e da sociedade como política permanente (LOPES; RIZZOTTI, 2013). Nesse sentido, é elucidativa a afirmação que segue:

O Sistema Único de Assistência Social -SUAS é algo novo que a sociedade está aprendendo a conviver nesses últimos dez anos e como tal é falho como qualquer outro sistema, tendo um comparativo, com o SUS, pois alguns de seus eixos estruturantes precisam ser melhores trabalhados. [...], o SUAS em Canindé ainda não se consolidou, por mais que haja até uma

boa vontade da gestão, mas, com certeza, mudanças ocorreram com a sua implementação, principalmente, em relação aos serviços do PAIF e PAEFI (Trabalhador do SUAS nº 2).

Para Couto e Martinelli (2009), o Sistema Único de Assistência Social se constrói em um processo histórico localizado na contramão ao movimento da ‘contra reforma’ que proclama a redução interventiva do Estado nos processos sociais e a ampliação de investimentos nos mercados financeiros. Entretanto, a assistência social vem cumprindo sua rota via regulamentação da criação de espaços de disputas sociais e problematização da pobreza, com incorporação de significativa parcela populacional alijada do processo societário, para que, por meio de reflexões e com autonomia encontrem o seu lugar na sociedade e venham lutar pela a garantia dos direitos sociais que lhes são devidos.

O SUAS ratifica, portanto, que a política de assistência social é um “objeto” em construção, em disputa permanente, sendo-lhe conferidas variantes possibilidades, tanto de natureza cívica e institucional, quanto políticas. Considerando a conjuntura do pós-SUAS para tal política, pode-se dizer que, embora a sua inscrição juridiconormativa no campo dos direitos da seguridade social seja uma realidade, as diversas hermenêuticas desenvolvidas em torno desse direito podem, de fato, colocar em risco as inúmeras de suas potencialidades fundamentais (PAULA, 2013).

Enquanto para Lajús (2011) a implementação do SUAS representa um significativo avanço na construção da política pública de Assistência Social, na medida em que fortalece os instrumentos de gestão, garante orçamento nas três esferas de governo, normatiza a assistência social como política estatal, estabelece critérios de partilhas dos recursos para estados, municípios e serviços socioassistenciais, bem como, permite a organização dos serviços, programas e projetos das proteções sociais de forma articulada.

[...] o SUAS corre paralelamente a várias ingerências no campo da Assistência Social, muitas delas com cara de assistencialismo e que escapam o controle do Sistema. Isso, sem falar nos desafios que esse sistema tem de enfrentar, a começar pela construção de uma identidade que se paute pelas particularidades da assistência social como política com conteúdo próprio. Sem essa construção, a sua operacionalização sistêmica ficará presa a uma racionalidade instrumental, que é estranha à dinâmica de uma sociedade em mutação, e se chocará com princípios e critérios baseados em concepções, como as da Saúde, que não são as contempladas no paradigma que reconceituou a Assistência Social nos marcos da Constituição Federal de 1988 (PEREIRA, 2007, p. 82).

O SUAS, fruto da luta dos movimentos sociais de inúmeros segmentos da sociedade, apresenta-se como importante estratégia para legitimar a política de assistência social, em seu ideário democrático de participação e de controle social, entretanto, somente a regulamentação da Assistência Social como política pública integrante da Seguridade Social e o seu redesenho a partir da criação do SUAS não sinalizam, em si, os avanços esperados, em virtude da trajetória histórica dessa política, cuja gênese estruturou-se sobre a matriz caritativa e filantrópica, sem visibilidade política e institucional (ARAÚJO *et al.*, 2012)

A regulação do SUAS, se de fato entendida e praticada é a grande arma de luta em defesa do campo da política de assistência social, pois orienta e define as condições objetivas para nas quais a política é conclamada a atuar e a ter definido orçamentariamente o custo e custeio de seus serviços a partir de padrões de operação definidos (SPOSATI, 2013, p. 19).

A PNAS/SUAS constitui-se um avanço democrático no referente à concepção e desenho institucional para a operacionalização da política de assistência social do país, mas em outras circunstâncias, o avanço aludido está subordinado à lógica neoliberal da política econômica, podendo servir à proposta antagônica da política socioassistencial gestada sob as diretrizes neoliberal. Por tal razão, a efetivação e a reafirmação da assistência social como política pública de responsabilidade estatal e direito de cidadania tornam-se desafios a serem enfrentados no processo de democratização, com a retomada dos movimentos sociais e a participação das organizações democráticas da sociedade civil, na luta pela defesa da democracia e da cidadania (SOUZA FILHO *et al.*, 2012).

Com o SUAS torna-se fundamental a internalização dos fundamentos éticos e políticos de um novo modelo de gestão pública, vinculado a um projeto societário democrático e emancipatório, possibilitando o enfrentamento às potentes armas ideológicas do sistema social vigente, cuja finalidade não converge para a construção de uma sociedade mais humana e participativa vinculada à implementação de políticas públicas, efetivamente democráticas.

A política de assistência social, para atender aos parâmetros do SUAS, deve fomentar, também, o diálogo com as demais políticas setoriais, assumindo e ratificando diariamente o compromisso com a intersectorialidade, esta para Miotto e Schutz (2010) pressupõe o rompimento com práticas e estruturas consolidadas para a oferta de uma proteção integral.

O SUAS nasce com o desafio de superar o legado fragmentado e assistencialista da assistência social, e de constituir-se num novo projeto sociopolítico nesta área, baseado no direito socioassistencial de caráter universal e provisão não-contributiva e na democratização da gestão pública (KERBAUY; FALCHETTI, 2010, p. 455).

Sintetizando, compreende-se que o Sistema Único de Assistência Social veio contribuir, largamente, com o processo de fortalecimento da política de assistência social sob a ótica dos direitos. O diálogo sobre tal sistema nos remete à reflexão sobre gestão democrática da política de assistência social, na medida em que tal sistema vem demandar uma gestão integral da assistência social, o que inclui uma rede socioassistencial, pessoal próprio, difusão da cultura pública de resultados e garantia de direitos, além do financiamento compartilhado e da efetivação de uma gestão democrática e participativa.

Para Tavares (2009), o conjunto de medidas adotadas para implantação da gestão nos moldes do SUAS pode ser configurado através do estabelecimento de um modelo democrático e descentralizado, cuja missão, consiste no enfrentamento das situações de risco e/ou vulnerabilidade social em que os brasileiros estejam submetidos.

Em Canindé, apesar da adesão voluntária ao SUAS, não se tem expressado uma consciência quanto à importância de implementá-lo adequadamente, como estratégia de consolidação da política socioassistencial como direito e para democratizá-la, tanto que o pacto de aprimoramento de gestão no período de 2014 a 2017, em nada foi consolidado quanto às responsabilidades de gestão relativas ao SUAS, pois sequer foi promovida a reforma administrativa, dentro da estrutura organizacional da administração pública local, uma adequação às especificações normativas e organizacionais do sistema em epigrafe, o que se constitui essencial para a legitimação do mesmo.

O desconhecimento em relação ao SUAS, manifesto nos relatos dos entrevistados, pode ser reflexo da falta de sistematização organizacional desse sistema dentro da gestão, pois se compreende que os setores estruturantes do SUAS, são aspectos a serem considerados pelo órgão gestor da política de assistência social.

Para a consolidação plena do sistema único, enquanto garantidor da política de assistência social, como o direito de cidadania, certamente, exige a sua implementação uniforme em todo o território nacional, o que passa, necessariamente, pela concretização das reformas estruturais sugeridas pelo pacto de aprimoramento

de gestão ora citado. Assim, a lógica do SUAS na instância municipal, estadual e federal serão uma realidade harmônica no território pátrio, contribuindo, de certo modo para a construção de uma identidade singular forte do sistema em epígrafe, mesmo em diversidades culturais diferenciadas.

Partindo dessa compreensão, espera-se que o SUAS seja, integralmente, efetivado em Canindé, o que significará, a consolidação democrática da política socioassistencial e a concretização da participação e do controle social efetivo pelos múltiplos interlocutores, especialmente, pelos os usuários, convidados a atuarem como protagonistas essenciais desse processo.

Sendo assim, no próximo tópico, delinear-se-á as perspectivas da política de assistência, no atual contexto do SUAS, que versam sobre sua efetiva democratização como política pública e apontam como significantes a materialização da participação emancipatória dos sujeitos políticos e concretização do controle social dos cidadãos em relação a coisa pública.

### 3.4 AS PERSPECTIVAS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NOS TEMPOS DE DEMOCRATIZAÇÃO DO SUAS

O SUAS, a partir de 2005, vem sendo implementado e fortalecido em todo o país, contudo, inicialmente, ele não passava de um sistema de governo e, como tal, a qualquer tempo, poderia sofrer mudanças ou até ser extinto por decisão governamental. Entretanto, em 2011, por força da Lei nº 12.435/11, tornou-se um sistema de Estado devendo ser legitimado e democratizado por todos os entes federados.

Nesse contexto de afirmação e de consolidação do SUAS, demarca-se, precisamente, o campo de intervenção da política de assistência social, com conceitos centrados na proteção social básica e na proteção social especial, buscando-se a promoção da equidade e da universalização dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais aos que necessitarem, bem como o desenvolvimento humano dos usuários para que possam acessar os seus direitos de cidadania (XAVIER *et al.*, 2014).

Segundo Stopa e Mustafa (2013), as perspectivas da política de assistência social são inúmeras, quando consideradas as inovações promovidas pelo SUAS, na forma de organização da gestão, do financiamento, na operacionalização dos procedimentos técnicos e tecnológicos e na relação entre Estado e sociedade.

Entretanto, para a concretização das mudanças propostas, exige-se uma análise extensa dos pressupostos do SUAS e de sua implementação crítica.

Para Lopes e Rizzotti (2013), a política de assistência social construída com o SUAS amplia a proteção social, o acesso aos direitos socioassistenciais, às seguranças afeiçoadas, modifica a relação da sociedade civil com o ente estatal, possibilitando a participação da população nas tomadas de decisões políticas e no controle social dos recursos públicos.

Sendo o SUAS uma estratégia política de resistência, com a finalidade de consolidar a política de assistência social como política de seguridade social não contributiva, Senna e Silva (2014) reconhecem os avanços nessa política, a partir da implantação do respectivo sistema, com várias mudanças de cunho operativo, gerencial, orçamentário, na distribuição e partilhas de recursos e na democratização do poder.

Mas além dessas mudanças, muitas outras são exigidas, principalmente as de ordem cultural, vinculadas às concepções e significados sobre a política em estudo, construídos no cotidiano social, pelos diferentes atores sociais, especialmente, pelos interlocutores locais, aqui considerados os usuários, os trabalhadores, os conselheiros e gestores, bem como os representantes da Igreja Católica local, como rede socioassistencial.

Assim, para a democratização do SUAS não basta a reafirmação da assistência social como política pública de responsabilidade estatal e direito de cidadania, faz-se imperioso que os movimentos sociais sejam reativados e/ou fortalecidos e a participação social da população seja concretizada em sua dimensão política, assim como, haja defesa e luta em prol da democracia, da cidadania, a internalização dos fundamentos éticos e políticos de um novo modelo de gestão pública, vinculada ao projeto societário democrático e emancipatório, o estímulo ao diálogo com outras políticas sociais, o fomento a intersetorialidade e o verdadeiro rompimento com práticas sociais conservadoras, clientelistas e antidemocráticas, antagônicas à promoção de uma proteção integral (MIOTO; SCHUTZ, 2010).

Tendo isso como premissa, acredita-se que com o SUAS a política de assistência social tornou-se fortalecida, principalmente, em relação à participação e ao controle social, objeto desse estudo, e por remeter para à necessidade de instituição de uma gestão verdadeiramente democrática, cujo horizonte seja o

enlarguimento e a consolidação plena do SUAS e da política de assistência social numa dimensão de direito de cidadania.

Em Canindé, como citado anteriormente, o SUAS encontra-se em processo lento de implementação e, como exemplo, cita-se a despriorização no cumprimento das metas de gestão, estabelecidas no pacto de aprimoramento de gestão, assinado pelo respectivo município, para o quadriênio 2014-2017, em que uma dessas metas, consiste na promoção da reforma administrativa municipal para adequação à estruturação do sistema único; entretanto, nenhum encaminhamento propositivo, até então, foi delineado.

No referente à política de assistência social, esta por sua vez, expressou alguns avanços na implementação de serviços socioassistenciais, pois dispõe de equipamentos instalados e em funcionamento da PSB e PSE de média e alta complexidade, porém, quanto às mudanças nas práticas sociais antidemocráticas, obstáculos consagrados à sua materialização em uma ótica de direito, há muito caminho a percorrer, tendo em vista que apenas um número ínfimo de usuários a compreendem nessa perspectiva, isso é, 25% dos entrevistados.

Considerando as falas dos demais participantes da pesquisa, importa ressaltar que, embora a totalidade dos trabalhadores e metade dos conselheiros de assistência social, juntamente, com 50% dos representantes da rede socioassistencial entrevistados a percebessem como direito social, identificou-se, quase que de forma unânime, em seus relatos certas dificuldades em consolidá-la nessa perspectiva, dentre os motivos elencados, cita-se a cultura políticoconservadora, ainda muito forte no território e a instabilidade política municipal, esta considerada por alguns interlocutores como uma das características historicoculturais do município.

Na compreensão de alguns dos entrevistados, poucos são os gestores municipais que concluem, integralmente, os seus mandatos eletivos, sem que haja o enfrentamento de internas e acirradas disputas políticas pelo poder político municipal. Os interlocutores não se adentraram ao mérito das questões que justificariam tais disputas, mas as incluíram, entre os possíveis elementos, a influenciar o processo de consolidação da política de assistência social, em que a concepção de caridade e não de direito ver-se fortalecida e predominante no atual momento histórico do município.



Para o fortalecimento do entendimento, antes exposto, transcrevem-se trechos de alguns dos relatos proferidos:

O município, e, no nosso caso, a assistência social, são deficientes na parte técnica, na parte de acesso aos serviços e no acesso aos direitos, infelizmente uma política assistencialista, algumas mudanças aconteceram, talvez, no planejamento, mas falta compromisso político da gestão para a implementação dessa política, conforme as diretrizes do SUAS. [...], aqui, o apadrinhamento político é muito forte, e pouco se tem feito para mudar isso, parece cultural (Trabalhador do SUAS nº 2);

A questão política é um problema no município, afeta todas as políticas públicas prejudicando a população. Na assistência isso parece mais gritante porque estamos falando de gente muito vulnerável que não tem, às vezes, o mínimo pra sobreviver. [...], a politicagem parece que se tornou parte da nossa história, dificilmente, um prefeito aqui termina um mandato sem esse stress, na gestão do Ximenes em 1999 já era assim e sempre é o povo quem acaba prejudicado (Conselheiro do CMAS nº 2).

Os relatos explicitados procuraram apresentar justificativas às dificuldades identificadas, pelos informantes, para a consolidação da política de assistência social no município, ao mesmo tempo que serviram para confirmar os inúmeros desafios a serem superados pela respectiva política na seara local, até uma possível culminância, em definitivo, como direito de seguridade social.

Para os interlocutores ouvidos existem inúmeras limitações a serem transpostas, a fim de que seja possibilitado a efetiva concretização como direito de cidadania da política de assistência social, dentro do território canindeense, mas estes sujeitos políticos, também, elencaram fortalezas capazes de potencializarem as perspectivas nessa direção, dentre elas, citou-se o compromisso éticopolítico dos trabalhadores, o estímulo à consciência política dos adolescentes e as ações pedagógicas, voltadas à emancipação política dos sujeitos, e o exercício da cidadania.

Os depoimentos a seguir ratificam isso:

Em Canindé, como no restante do Brasil, não temos uma visão real do que seja a assistência social, por isso precisa haver uma desmistificação da mesma como ajuda, porque os próprios usuários da assistência, eles têm essa visão, eles chegam dizendo que não tem nada, pedindo qualquer coisa, foram acostumados a acreditar que a assistência social tem a obrigação de ajudar. [...], nem tudo está de todo perdido, ainda podemos mudar a história da assistência social no município, porque muitos dos nossos profissionais tem o compromisso de fazer essa política acontecer como ela realmente é, ou seja, um direito social (Trabalhador do SUAS nº 2);

Romper com as práticas clientelistas da política de assistência social exige esforço coletivo da população, principalmente, porque existem forças contrárias a essa política como direito, mas, sou muito otimista e penso que

a formação política dos adolescentes, uma ação do UNICEF, consitui-se numa grande estratégia nessa perspectiva, além do trabalho que desenvolvemos com as famílias dentro dos territórios socioassistenciais para o exercício da cidadania (Trabalhadora do SUAS nº 3).

Assim, os relatos expostos fazem-nos acreditar que a implementação do SUAS, em sí, não foi nem será capaz de promover todas as mudanças de gestão, necessárias para a democratização da política de assistência social, em especial, para superar as concepções tradicionalistas que fortalecem a dimensão caritativa da política em epígrafe, mas não se pode, de todo, negar que modificações positivas aconteceram, ainda que existam demandas para muitas outras.

Dentre as possíveis demandas, podem ser citadas, a garantia do direito em sí, o acesso aos serviços socioassistenciais, o acompanhamento sociofamiliar, o estímulo à autonomia dos usuários e a própria educação para a cidadania, todas consideradas importantes ao processo de democratização da política em análise, de materialização da participação cidadã e do exercício consciente do controle social.

Em outro relato, a seguir transcrito, o informante, afirma sentir objetivamente os efeitos das mudanças iniciadas com a implementação do SUAS, no cenário municipal, quando visualiza famílias com mais autonomia, com mais conhecimentos sobre os direitos de cidadania e exigindo a concretização de seus direitos fundamentais. Acrescenta que os resultados alcançados, ainda são pouco expressivos, para um município de médio porte, mas precisam ser considerados como conquistas sociais importantes, no processo de consolidação da política de assistência como política pública de direito do cidadão e dever do Estado.

Em Canindé, acho que o SUAS ainda não alcançou o que esperamos na organização da política de assistência social, pois como município de médio porte, imaginava que tudo fosse mais rápido, mas mesmo assim, acho que muitas coisas boas aconteceram, a partir dele, um exemplo disso, são os usuários mais esclarecidos sobre direitos dos cidadãos, com mais capacidade para exigir tais direitos e o trabalho voltado as famílias tem deixado esses usuários com mais autonomia (Trabalhadora do SUAS nº 1).

Pelo discurso transcrito a seguir, a informante, reconhece melhorias locais com o SUAS, em que algumas famílias estão procurando exercitar a cidadania, embora sem negar a existência de outras em situação de passividade, quanto à busca dos direitos.

Acredito que o SUAS tem contribuído para a cidadania dos usuários, para ampliar a autonomia, democratizar as informações sobre os direitos e o conhecimento de como e onde podem buscar esse direito e como conseguirem. Nesse sentido a gente vê uma certa melhora. Mas não podemos deixar de dizer também que existem famílias muito acomodadas, esperando aquela "velha ajuda", como existem famílias que estão buscando exercer a sua cidadania e conseguir exercer os seus direitos. Infelizmente, estas em nossa realidade são minorias, mas, só por existirem famílias assim, a gente se enche de esperanças que esse número vá aumentando com o tempo, de forma exponencial, se contar com o incentivo de nós profissionais (Trabalhadora do SUAS nº 3).

Tendo por referência as falas dessa trabalhadora do SUAS, compartilha-se do entendimento de Kerbauy e Falchetti (2010), quando estes afirmam que o SUAS tem por perspectiva diretiva o rompimento com o legado fragmentado e assistencialista da política de assistência social e a construção de um projeto sociopolítico novo que esteja fundamentado na garantia universal do direito socioassistencial não-contributivo e na democratização da gestão pública, que significa, necessariamente, garantir a promoção da participação e do controle social efetivo da sociedade em relação a coisa pública.

Acredita-se, ainda, que a formulação do SUAS se configure como uma estratégia política de resistência articulada aos diversos atores e instituições sociais envolvidos no processo de consolidação da política de assistência social, enquanto não contributiva e pertencente à seguridade social (SENNA; SILVA, 2014). Por isso, em um cenário de adversidades, deve-se ser sempre compreendido como uma grande possibilidade para a construção democrática da política de assistência social e para a emancipação política dos sujeitos históricos.

Partindo desse pressuposto, importa refletir sobre os aspectos conceituais de democracia, com foco especial, no modelo de democracia participativa, percebida como instrumento de libertação humana, quando exercida através da participação política, e como pilar de construção de uma gestão efetivamente democrática. Assim sendo, a seguir, dar-se-á partida a uma aventura teórica nesta direção, tendo por direcionamento a política pública de assistência social e a materialização de sua gestão, sintonizada aos princípios, verdadeiramente, democráticos e participativos.

## **4 REFLEXÕES SOBRE DEMOCRACIA E PARTICIPAÇÃO PARA A CONSOLIDAÇÃO DA GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Promover uma discussão teórica que privilegie categorias como democracia e participação exige, antes de tudo, o desenvolvimento de reflexões particularizadas, a fim de que se possa compreendê-las, explicativamente, em suas especificidades históricas. Preliminarmente, far-se-á, sequencialmente, uma exposição conceitual sobre democracia.

### **4.1 ASPECTOS TEORICOCONCEITUAIS SOBRE DEMOCRACIA**

Para Alexis de Tocqueville, existem alguns traços estruturais que podem caracterizar as sociedades modernas democráticas, como o desaparecimento progressivo das diferenças de classes e uma uniformidade crescente das condições de vida, crenças na perfeição indefinida da natureza humana, predominância da mobilidade social, em que os indivíduos aspiram a ascensão na hierarquia social, tornando a ideia de progresso e a promoção de igualdade de condições, essenciais para uma sociedade democrática (NOGUEIRA, 2004).

Democracia pode ser compreendida como o conjunto de interações entre atores com interesses e capacidades diferentes, desenhado a partir de determinadas regras, cujo funcionamento adequado depende, dentre outras coisas, de três aspectos: primeiro, as regras constituídas, tendo por base os princípios da igualdade política e da soberania popular, que devem ser conhecidas, fixadas e estabelecidas; segundo, as capacidades requeridas para o exercício dos procedimentos democráticos, sendo adequadamente construídas e distribuídas entre os atores; e terceiro deve haver a institucionalização de canais que garantam a expressão livre e permanente dos diferentes interesses em interação no campo político (ANASTASIA; INÁCIO, 2010).

Então ao se referir à ideologia democrática, na qual o povo é identificado como a fonte de todo o poder político, não se pode deixar de fazer alusão ao modelo grego de democracia, também conhecida como democracia clássica, em sua forma mais autêntica, pois se concretizava através da participação direta dos cidadãos que

possuíam o direito de participar das discussões, referentes aos negócios públicos que condicionavam o processo político decisório.

Contudo, com as transformações na estrutura social houve uma separação extrema entre o modelo clássico de democracia e a sua versão contemporânea. Esta, pela complexidade das estruturas e relações sociais oriundas das sociedades industriais modernas, do aumento no tamanho dos Estados e no volume populacional, pelo enfraquecimento dos vínculos de solidariedade, pela ampliação do individualismo, extensão da cidadania e da dependência social, não comportou mais a reprodução das características originais da forma clássica, pois esta tornara-se, de certa forma, inexecutável, o que veio a legitimar a forma representativa (DIAS, 2004).

Segundo Guaraná e Fleury (2008), a democracia, ao longo de sua evolução, expressou-se de várias formas, incorporou uma série de inovações, sendo que nos dias hodiernos se manifesta sob a forma do regime representativo, neste a população realiza a escolha de um representante ao qual delegará o poder de decisão política, através do sistema eleitoral. Assim sendo, os eleitores, geralmente, passam a decidir em relação a partidos e pessoas, e não em relação a políticas ou decisões.

Na vertente representativa, a democracia moderna deixou de ser caracterizada como um poder delegado pelo povo, convertendo-se numa forma de poder exercido sobre o povo, por representantes eleitos periodicamente pelo mecanismo da eleição, por isso, tornou-se recorrente afirmar que tal vertente tem se mostrado incapaz de atender os interesses minoritários dos grupos marginalizados, pois estes adquirem pouca expressão na agenda governamental (GUARANÁ; FLEURY, 2008).

Dias (2004) fazendo menção ao modelo democrático contemporâneo fundado no princípio do exercício da vontade do povo na construção do bem comum, ressalta que a efetivação desse princípio, por meio do modelo representativo de governo, não pode ser sinônimo de democracia, pois não consegue traduzir a vontade popular.

De maneira geral, na democracia representativa, o governo deve governar a partir da vontade popular, mas a tradução dessa vontade depende muito da sensibilidade dos representantes, o que expressa sua imperfeição, porque o povo, na maioria das vezes, se sente insatisfeito, por não ver concretizado a sua

vontade, tornando-se pouco convincente, em virtude da não correspondência entre a vontade do representante e a vontade da coletividade (DIAS, 2004).

De fato, a forma democrática representativa pouco tem conseguido garantir a equidade e a justiça social, finalidades últimas da democracia, por isso, vem se mostrando insuficiente para agir na tomada de decisões e apresentar soluções para o enfrentamento dos problemas vividos pela população, o que passou a demandar a adoção de mecanismos de democracia participativa, como estratégia política, social e cultural (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2008).

Ademais, o desenvolvimento da democracia exige o fortalecimento das instituições políticas locais e a viabilização da participação dos cidadãos nas decisões públicas. Em outras palavras, significa criar as condições precisas para a superação de problemas oriundos do modelo de Estado centralizado, como a “balcanização do poder público por elites econômicas e políticas; exercício de um poder ilegítimo da burocracia pública no processo de tomada de decisões; e o clientelismo como lógica de ação do Estado” (ROCHA, 2011, p. 172).

Portanto, pode-se dizer que a simples adesão a uma definição procedimental de democracia não se mostra como condição suficiente para o desempenho adequado das instituições democráticas. Precisa-se antes avaliar se as regras inclusivas e igualitárias da democracia estão sendo efetivamente praticadas, de modo a garantir patamares aceitáveis de igualdade de condições.

Em razão disso, o debate sobre o ideal necessário de democracia e as dificuldades de implementá-lo tornou-se elemento básico da teoria democrática contemporânea.

Para Santos Junior (2009), a existência real da democracia só será possível quando se tiver o acesso e a garantia do exercício dos direitos fundamentais à existência humana, pois, do contrário, as escolhas racionais, fundadas na autonomia e na liberdade de ação dos indivíduos, tão caras ao processo democrático pleno, não passarão de possibilidades e retóricas.

A democracia pressupõe não só a liberdade, mas também a igualdade e justiça social, ainda longe de se concretizar na nossa realidade. Isto revela as contradições da sociedade capitalista, um desencanto da maioria dos cidadãos em relação à democracia, sobretudo porque, no cotidiano, os cidadãos enfrentam o distanciamento entre a norma jurídico-política e a prática para o acesso e usufruto de bens e serviços produzidos socialmente (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2008, p. 246).

Nessa perspectiva, reconhece-se a existência concreta de uma crise em relação ao sistema representativo em que se passa a exigir participação direta da população no sistema democrático, o que se dará por meio da democracia participativa que possibilita a potencialização da autonomia decisória do cidadão.

O termo democracia participativa, é relativamente recente, pois foi constituído no século XX, resultante, principalmente, do desgaste da democracia representativa, mas suas raízes foram fincadas no conceito de democracia direta clássica, praticada na Grécia antiga. Ressalta-se ainda que democracia participativa referida neste estudo não é aquela expressa pelo modelo grego, mas a decorrente do princípio da participação popular preceituado na legislação constitucional e infraconstitucional (LOCK, 2004).

Esta democracia participativa se consolida na medida em que os cidadãos utilizem todas as possibilidades participativas expressas na legislação e através delas ampliem ainda mais o dever dos governantes ouvir a sociedade e prestar contas de suas gestões (LOCK, 2004, p. 6).

Saule Júnior (1998) entende que na democracia participativa, a premissa fundamental consiste em promover a abolição do domínio dos homens sobre os homens e garantir a autodeterminação política dos indivíduos. Também se volta a formação política da base para o ponto mais alto da “pirâmide”, porque ao ser fomentada a participação política poderão haver mudanças nas relações de poder dentro dos vários domínios sociais e um direcionamento concreto para o alcance da cidadania.

Para Canotilho (*apud* OLIVEIRA, 2008), democracia participativa significa a participação de todos os cidadãos no processo de tomada de decisões, simbolizando a formação da vontade política, a partir da base, ou seja, de “baixo para cima”, o que vai além do exercício de votar e ser votado, à medida que possibilita a participação de forma direta e não convencionalizada.

A concepção de democracia participativa tem guiado as discussões sobre participação popular democrática, enquanto direito fundamental, e tornou-se relevante para a construção do Estado Democrático de Direito, por está, plenamente, relacionada aos princípios constitucionais da dignidade humana, da igualdade e da liberdade (CARVALHO; SANTOS, 2008).

Em síntese, a democracia participativa pressupõe o aumento do senso de eficácia política e a promoção do desenvolvimento humano, através dos processos participativos, porque se considera que o exercício da cidadania não pode se resumir em possibilidades periódicas de manifestações políticas, através do voto, o contrário, exige a adoção de técnicas diretas de participação democráticas (LÜCHMANN, 2006).

Na verdade, para a construção da democracia nos dias hodiernos tornou-se importante buscar somar as técnicas da democracia representativa, pela sua necessidade na contemporaneidade, com as vantagens oferecidas pela democracia direta, por esta promover a participação democrática da população na gestão da coisa pública (OLIVEIRA, 2008).

Entretanto, à luz do pensamento de Gohn (2004a), a democracia direta e participativa deve ser exercitada autonomamente pelos sujeitos sociais, em todos os espaços societários e constitui-se como um modelo contra hegemônico ao poder dominante. Ilustra, a título de exemplo, os conselhos gestores de políticas públicas como um dos espaços privilegiados para o exercício da participação da sociedade civil na esfera pública.

No Brasil a reinvenção da democracia foi retomada na resistência contra a ditadura, impulsionada por diferentes movimentos sociais, que buscavam superar o modelo representativo, por considerá-lo limitado e consolidou-se em 1988, com a Constituição vigente, a qual assegurou vários elementos da democracia direta.

A partir de então, instalou-se, legalmente, no país a democracia participativa demandando a concretização cotidiana de novas práticas sociais voltadas ao diálogo e participação cidadã, em igualdade de condições, nas decisões políticas, entre governo e sociedade civil.

Ocorre que a simples definição e institucionalização das formas de democracia direta ou participativa não significam a conquista concreta da participação democrática, esta, aqui entendida como sinônimo de cidadania política, ou seja, como participação da população no exercício do poder político, contudo, materializada com liberdade, autonomia, sem cooptação, regulação e como possibilidade para alteração de resultados e decisões políticas, contribuindo para o alcance da cidadania ativa e efetiva, pelos sujeitos históricos (AMORIM, 2007).

Existem ainda os que correlacionam o conceito de democracia com o de eficiência, a partir da compreensão de um novo modelo de gestão pública, no qual se pressupõe ser o Estado mais eficiente, à medida que se institua na administração



pública uma gerência democrática. Todavia, democracia participativa, significa muito mais que instituir espaços de negociação dos interesses públicos ou de pleitear o direito de assento em tais espaços, implica a construção de uma cultura política democrática, que pode ser expressa e fortalecida, especialmente, pelo exercício da cidadania ativa (MARTINS *et al.*, 2008).

Para Gomes (2005), a democracia constitucional tem como fundamento basilar a idéia de soberania popular, significando a prevalência da opinião do povo na condução dos negócios de convergência comum e nas decisões que afetam a coisa pública, porém a consolidação da experiência democrática moderna, principalmente, através dos modelos de democracia representativa, deixou de ser atrativa, por se configurar como uma esfera da decisão política apartada da sociedade ou da esfera civil e não expressar os interesses do povo de modo satisfatório.

Na verdade, estamos longe de concretizar um modelo de democracia maximalista ou substantiva, em que suas diretrizes apontem para a equidade e a justiça social, geralmente, legitima-se um modelo minimalista da democracia, no qual são adotados procedimentos democráticos, mas não se consegue superar as desigualdades sociais e a excessiva concentração de renda, ferindo, frontalmente, o princípio da igualdade, entendido como a grande missão democrática do Estado (OLIVEIRA; PINHEIRO, 2008).

Partindo deste prisma, compreende-se necessário promover uma análise teórico-reflexiva sobre o modelo de democracia participativa, implementado em nosso país, desvelando suas características e peculiaridades, muitas vezes, antagônicas e contraditórias. Assim, debruçar-se-á, no item abaixo, sob tal análise.

#### 4.2 AS FACES DA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA NO BRASIL

A Constituição Federal de 1988, balizadora das constituições estaduais e das leis orgânicas municipais, institucionalizou a democracia direta, ou democracia participativa, tornando a participação direta da população nas decisões política uma realidade e situando os conselhos gestores de políticas públicas, como um dos seus principais instrumentos de legitimação (COSTA; CUNHA, 2010).

Os percalços do país rumo à democracia participativa tem se dado, especialmente, a partir de três processos, quais sejam, a criação de uma rede nacional de conselhos gestores de políticas públicas, voltado ao controle social, o

fortalecimento dos institutos de *accountability* do Estado, com destaque ao Ministério Público, visando defender, dentre outras coisas, a participação popular e, por último, a 'judicialização das políticas públicas, em que os cidadãos, coletiva ou individualmente, vêm buscando a Justiça para o cumprimento das leis e da proteção de seus direitos fundamentais (LABRA, 2007).

No entanto, a democracia participativa na realidade social brasileira, ainda parece algo muito estranho, pois são poucos os resultados decorrentes dos movimentos sociais. A história pátria, apesar de mostrar um número significativo de lutas populares travadas, em prol da igualdade democrática, não houve de fato uma ruptura com a cultura conservadora. O contrário, percebe-se a internalização das crenças e valores dos grupos hegemônicos, por parte dos grupos subordinados e a reprodução burguesa de dominação de um grupo sobre o outro.

Neste cenário, a democracia participativa avança no país, mas não nos patamares esperados, pois seguem a passos, extremamente, lentos. A expansão da *accountability* social vem ocorrendo vagarosamente. "A participação, por ora, está mais parecida com um espetáculo de massa do que com uma escola de pedagogia em virtudes cívicas; contudo, estão dadas as condições para que essa transformação possa se aprofundar futuramente" (LABRA, 2007, p. 6).

Segundo Costa (2009), a efetiva democratização do Estado está relacionada às mudanças nas relações do Estado com a sociedade civil, em que aquele se torna sustentáculo da ordem igualitária e fiador de direitos de cidadania, bem como, promove-se o rompimento com a cultura política de acomodação e há o fortalecimento da cultura participativa para imunização ao clientelismo, ao mandonismo e à oligarquização.

A democracia participativa nos termos da Constituição Federal de 1988 apresenta-se como manifestação explícita do Estado Democrático de Direito, a ser implementado, numa sociedade livre, justa e solidária, em que o poder nasce do povo e deve ser exercido em seu proveito, por meio da participação direta, aqui sinônimo de participação cidadã, cuja definição encontra-se manifesta na presente transcrição:

A participação cidadã em sentido estrito, diz respeito a um grau mais amplo de desenvolvimento político, pois refere a formas de participação objetiva, semidiretas ou diretas do povo na condução da função administrativa do Estado, [...]. É ingenuidade supor que o incremento da participação popular na administração pública possa ser isolado da questão da participação popular nos demais setores do Estado ou reduzido a uma questão

meramente jurídica, relacionada unicamente à definição de instrumento normativos de participação. A participação popular é sobretudo uma questão política, relacionada ao grau de desenvolvimento e efetivação da democracia. O aparato jurídico é incapaz de induzir a participação popular; mais ainda, freqüentemente cumpre papel inverso, dificultando a participação, estabelecendo mecanismos de neutralização e acomodação extremamente sutis (MODESTO, 2005, p. 3).

Entretanto, no Brasil, a realidade tem mostrado que a construção da democracia participativa vem acompanhada de um discurso baseado na noção de *direitos da cidadania* para diversos segmentos sociais, contudo ainda se exige profundas transformações na estrutura sócio-econômica e no arcabouço político-institucional do país, mudanças nas relações entre o Estado e a sociedade, com reação legítima ao autoritarismo, ao patrimonialismo e ao clientelismo, presentes na gestão sócio-estatal (FEDOZZI, 2005).

Entender o processo democrático participativo requer, segundo Carrion e Costa (2010), a análise do projeto político vigente, identificando a intenção subjacente das ações estratégicas adotadas, a concepção ideológica norteadora e o que dá sentido a tais estratégias. Precisa-se ainda compreender como ocorre a governância pública, verificando se está englobando apenas as estruturas institucionais ou aparecendo extensiva a forma de exercício do poder nas tomadas de decisões e a participação efetiva dos cidadãos nas políticas públicas, em todos os processos decisórios.

A título de concepção, acredita-se, com fundamento em Ronconi (2011), que a governança pública relaciona-se aos avanços dos processos democráticos que se abre a gestão da coisa pública à participação de diversos atores e ao controle social. Neste contexto a participação, passa a ser considerada um projeto político democratizante imprescindível a consolidação da democracia, em que o Estado aparece como fundamental para sua garantia, através de uma maior articulação com a sociedade civil e do cumprimento dos compromissos assumidos com vontade política. “A governança pública expressa vontade política e comprometimento político para implementar um projeto democrático capaz de cooperar para a ampliação da participação social, do debate público, da negociação e deliberação” (RONCINI, 2011, p. 22).

Assim a democracia participativa ou deliberativa veicula-se a um modelo de participação transcendente ao cenário eleitoral de votar e ser votado, o qual estimula as minorias e grupos excluídos a acessarem e a influenciarem sobre as

decisões afetas as suas condições sociais, porém isso não acontece isoladamente, envolvem a busca pela garantia dos interesses coletivos e a superação de questões minimalistas dos processos democráticos (NICOLETTI, 2003).

Ocorre que para que seja legitimado esse modelo de participação faz-se necessário que o poder seja verdadeiramente democratizado e compartilhado, porque implica simultaneamente em um direito e um dever de cidadania (PINHEIRO, 2013), uma vez que tal participação exige além da presença física dos sujeitos nas instancias planejadoras, decisórias e de execução das ações, a qualificação da fala e da escuta, tanto pela argumentação quanto pelo diálogo e respeito aos diferenciados saberes em articulação (SILVA, 2009).

No modelo de democracia participativa, não havendo o reconhecimento da necessidade de promoção de uma verdadeira transformação da sociedade, estar-se-á defendendo e construindo um modelo incompatível com as formas de participação política, porque nestas, demanda-se por efetivas reformas na relação Estado/sociedade, exige-se o devido compartilhamento de poder e que as tomadas de decisões sejam impulsionadas pela garantia do bem comum de toda uma coletividade e não estejam apenas sintonizadas ao cumprimento das normas e das leis que instituíram os processos democráticos como obrigatórios, dentro da administração pública.

Assim, a forma de democracia voltada a dar forma e cor a participação cidadã, demanda por novo modelo de Estado Democrático, dentro da Administração Pública, em que se institucionaliza também um novo regime jurídico, o qual possibilite o rompimento com a visão da pessoa humana como administrado reconhecendo-o como cidadão com direitos e passando a incorporar a cidadania como valor fundamental de toda uma coletividade (SAULE JÚNIOR, 1998).

Tal cidadania terá que ser ao mesmo tempo, social e política, vindo exigir a superação da divisão tradicional e a formação de uma nova politização da sociedade civil, possível apenas, a partir do surgimento de novos atores sociais, os quais sejam reprodutores de novos discursos sociopolíticos e efetivem práticas sociais voltadas aos direitos humanos e a construção do bem comum dos sujeitos políticos (ESTANQUE, 2006).

No Brasil, segundo Fleury (2004), há exclusão de parte significativa da população do campo de decisão política, expressando a formação de uma democracia que não tem garantido a igualdade entre as pessoas, porque só o

processo eleitoral, ainda que importante para a democracia, não se constitui suficiente para possibilitar a população exercer um papel realmente decisório no regime democrático.

Em Canindé a pesquisa elucidou que o modelo democrático constituído, dentro da gestão pública, uma análise relacionada a política de assistência social, confirma a tese da autora antes referida, de exclusão das pessoas dos processos decisórios, haja vista, a maioria dos interlocutores não exercitarem uma participação ativa nas definições deliberativas da citada política. Vejam a transcrição do discurso coletado:

Há muitas dificuldades de se participar dos espaços de participação instituídos no município e eu acredito que a maior dificuldade seria, realmente, uma falta de hábito mesmo de participar do planejamento, das escolhas de prioridades e até de se está nos conselhos das políticas públicas, [...], acho que é uma falta de hábito nosso que a gente não busca essa melhoria, nem sabe se isso é realmente importante, mas penso que isso seria bastante interessante pra todos (Trabalhadora do SUAS nº 3).

Pelas falas da trabalhadora existem concretos obstáculos ao exercício democrático, apresentado como um processo em construção, entretanto, interpretou-se, a partir do termo “falta de hábito”, utilizado pela entrevistada, que a dimensão cultural parece apresentar-se como a principal motivação para a exclusão dos atores sociais dos espaços institucionalizados ou não de decisão. Acredita-se que a população precisa ser sensibilizada a participar porque se convive, cotidianamente, com práticas conservadoras que podem desestimular a implementação de práticas efetivamente participativas.

Precisa-se superar a mancha histórica de nossa sociedade que, por vários anos, entregou-se ao regime político ditatorial e as práticas sociais antidemocráticas e conservadoras. Por isso acredita-se que a democracia precisa ser pensada colocando a vida no centro de todos os processos e procedimentos, principalmente a cultura, porque é a partir de transformações, em seu seio, que se pressupõe tornar-se possível idealizar a construção de saberes edificantes, plurais, multiculturais e emancipatórios ou libertários, cuja consequência esperada será a formação de uma nova cultura política democrática (SILVA, 2009).

Essa nova cultura política se contrapõe à tradição autoritária que desconhece a existência de esferas públicas, assim como se contrapõe, também, às práticas clientelistas ou corporativas de grupos patrimonialistas,

oligárquicos, ou modernos/privatistas. Trata-se de uma cultura política gerada por processos nos quais os diferentes interesses são reconhecidos, representados e negociados, via mediações sociopolíticas e culturais (GOHN, 2004b, p. 28).

Mas o exercício da participação não se constrói isento de obstáculos, porém acredita-se, apesar disso, que a institucionalização constitucional deste instituto jurídico, está contribuindo para o desenvolvimento de uma cultura política pública no país, estruturada a partir dos pilares dos direitos sociais, econômicos, políticos e culturais, e de estimular o despertar de valores humanos voltados a ética e respeito à singularidade do outro.

Por isso, a democracia tem que incorporar o conceito de cidadania, com o significado de garantir ao cidadão o exercício pleno dos seus direitos civis, políticos, sociais, coletivos e de participação na gestão pública. Para tanto, torna-se imperioso combinar democracia representativa com democracia deliberativa, como estratégia para implementação de outro formato de regime democrático (FLEURY, 2004).

Pela exposição dialogada, até então estabelecida, percebem-se ser multifacetados os modelos de democracia participativa, consolidados em nosso país, porque as formas de participação exercitadas pelos sujeitos históricos podem assumir distintas caricaturas nos diferentes cenários históricos e as consequências sociais e políticas serem as mais diversas.

Conforme o pensamento de Della Giustina e Luiz (2013), a participação faz-se permeada por inúmeros determinantes ideossociopolíticos que a modelam e/ou a diferenciam sendo, de imediato, percebida como um fenômeno politicossocial, composto de processos hegemônicos e contrahegemônicos.

Para Amorim (2007) um dos maiores desafios da democracia brasileira será consolidar um sistema político no país em que a cultura política da participação democrática seja uma realidade material.

Importa dizer que participação social sempre existiu no Brasil, não correspondendo a nossa realidade a apatia às arbitrariedades do Estado, entretanto, há uma orquestra discursiva para desqualificar o comportamento e a atitude do povo brasileiro que se mostra capaz de se organizar e lutar por seus direitos. Outrossim, há mudanças na forma de participação e na intensidade de luta dos protagonistas sociais, conforme determinado momento histórico e sua especificidade.

Kinzo (2001) afirma que o sistema político no Brasil de hoje, tem claros contornos de uma democracia, à medida que o país ampliou, consideravelmente, as

condições de contestação pública e de participação política, mas não podemos deixar de reconhecer que existem problemas, tanto relativo à “qualidade” dessa contestação pública, quanto em relação da participação do cidadão, principalmente, acerca do funcionamento efetivo do processo democrático decisório.

Mas não é esse o pensamento ratificado por Avritzer (2008), pois segundo este, o funcionamento da democracia brasileira, desde metade dos anos oitenta pode ser assim considerada: mantém-se a reprodução de um comportamento anti-democrático entre elites políticas, em que são fortalecidas práticas clientelistas e corporativistas; há distanciamento entre práticas democráticas institucionalizadas politicamente e as não democráticas na dimensão local e, por fim, existe, pela elite, uma não aceitação da cidadania e do pacto social. Tudo isso, supostamente, pode levar a consagração de uma cultura política afinada com o autoritarismo.

Milani (2006), por sua vez, afirma que desde início da década de noventa, no auge do processo de reforma da administração pública na América Latina, especialmente, no Brasil, a participação dos cidadãos vem sendo colocada, tanto em fóruns regionais, quanto internacionais, como um dos princípios organizativos centrais dos processos de deliberação democrática, principalmente no âmbito local.

Para Gohn (2004b), as decisões políticas democráticas envolvem mudanças tanto na esfera estatal quanto na esfera da sociedade civil, exigindo o respeito e observância ao princípio democrático da participação cidadã, em que os Conselhos se apresentam como uma das modalidades para o exercício dessa participação. Contudo, tal participação não deve jamais se resumir aos espaços dos conselhos ou em outros espaços criados na esfera pública, mas advir de estruturas participativas organizadas, autonomamente, pela sociedade civil.

A base principiológica constitutiva da participação encontra-se no Art. 1º, caput, da Constituição Federal de 1988 com alusão ao Estado Democrático de Direito, porque não há como se reconhecer democracia sem a intervenção dos seus cidadãos e a consequente associação da cidadania como um de seus fundamentos, conforme redação do artigo citado e incisos do mesmo arcabouço constitucional. “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente nos termos desta Constituição” (VALLE, 2001).

Entretanto, no Brasil, a participação institucionalizada, por força das diretrizes constitucionais de 1988, pode ser apenas estratégias transitórias,

operadas pelo o alto, com a finalidade de cercear a construção de uma democracia real no país, porque embora a participação e o controle social da população, nos destinos das políticas públicas sejam obrigatórios no Estado nacional, a tradução plena destes valores jurídicos estão longe de serem uma realidade plena, na dinâmica interna que vivemos (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

Partindo dessa premissa percebe-se uma relação dialógica entre democracia e participação, embora esta não seja suficiente para defini-la, porque a simples existência de fóruns e conselhos em nada garante o aumento de capacidade governativa, caso a participação seja regulada pelo Estado e tendo os como os seus mais ativos participantes, os grupos que já detêm parcelas significativas da riqueza social. De fato, pergunta-se: até que ponto os participantes do diálogo estão, realmente, interessados em promover regras que facilitem mudanças perturbadoras no equilíbrio de forças sociais ou apenas criando condições para manter o status quo? (OLIVEIRA, 2004).

As respostas a presente questão não se apresenta como objetivo direto dessa investigação, entretanto faz surgir a necessidade de reflexão acerca da participação, efetivamente, concretizada no país, em um cenário de suposta democracia participativa.

A presente reflexão dar-se-á no contexto específico da política de assistência social, porque embora a participação, por ser uma disposição constitucional, deva perpassar por todas as políticas públicas internas, na política de assistência, a mesma torna-se pilar estruturante e constitui-se imprescindível para a consolidação da citada política como direito de cidadania e materialização do SUAS como sistema de Estado.

Nesse sentido, far-se-á a seguir uma análise da participação, no seio da política de assistência social, nos tempos do SUAS, considerando as falas dos interlocutores locais dessa política, a fim de que se possa compreender a práxis dos mesmos, no cotidiano sociopolítico de um determinado território, além disso, identificar os traços e os elementos da cultura política territorial, os quais poderão, de certa forma, revelar aspectos explicativos e característicos do modelo democrático e participativo, efetivamente construído na sociedade canindeense.

A análise proposta versará, especificamente, sobre a participação política, por considerá-la instrumento essencial ao processo de construção democrática da



política de assistência social nos parâmetros do SUAS e de emancipação dos sujeitos históricos, especialmente, os usuários dos serviços socioassistenciais.

#### 4.3 A PARTICIPAÇÃO POLÍTICA COMO INSTRUMENTO DE DEMOCRATIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA ANÁLISE DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

A participação social como diretriz constitucional expressa nas legislações esparsas do ordenamento jurídico interno, especialmente, na LOAS e NOB/2012 que a regulamenta, deve se constituir como ação estratégica do SUAS, a fim de consolidar a política de assistência social em uma dimensão democrática e participativa, tanto relativo ao seu planejamento quanto a sua execução. Estas disposições encontram-se expressas, respectivamente, nos artigos transcritos abaixo:

**Art. 5º** A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

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

**Art. 114.** A participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo. (BRASIL, 2012).

Logo a LOAS, no Art. 5º, inciso II, antes transcritos, dispõem sobre a participação popular como diretriz de organização da assistência social e ressaltam as suas formas de materialização, através das organizações representativas, por meio da formulação das políticas e do controle das ações em todos os níveis de governo. Em linhas gerais, isso significa que tal participação deve acontecer, de forma efetiva, desde planejamento até a execução das ações.

Sendo assim, a disposição normativa referenciada exige, dentre outras coisas, da constituição democrática da política de assistência social e de seu sistema correlato, a fim de que seja concretizada a participação popular dos que direta ou indiretamente constroem a política pública citada no cotidiano social, especialmente, dos usuários, uma vez que o estímulo ao protagonismo dos mesmos apresenta-se também um dos princípios éticos para a oferta da proteção socioassistencial no SUAS, segundo redação do Art. 6º da Resolução nº 33/2012 do CNAS.

Falar sobre participação social importa dizer que esta pode se manifestar sob vários modelos, Della Giustina e Luiz (2013) elencam quatro deles, quais sejam, assistencialista, corporativo, eleitoral e o político. O primeiro relaciona-se a dimensão filantrópica ou solidária, precedendo à afirmação dos direitos de cidadania, predominando nos períodos de baixa maturidade, organicidade dos grupos sociais e consciência política coletiva, sendo uma forma dominante, durante muitos anos, o segundo, por sua vez, dedica-se à defesa de interesses específicos de determinados grupos sociais ou de categorias profissionais, podendo ser considerada uma participação fechada em si, à medida que ganham apenas os que pertencem ao grupo ou à associação. Foi este o modelo da base originária do sindicalismo moderno.

O terceiro está inserido no campo político propriamente dito, transcende a dimensão da defesa de interesses particulares, interfere, diretamente, na governabilidade e seus efeitos atingem toda uma coletividade. A organização se dá pelo voto de representantes políticos para o exercício do poder democrático, enquanto o quarto e último complementa e supera tanto a participação eleitoral, quanto a participação corporativa. Diferencia-se das mesmas porque na sua realização considera a comunidade e a organização da vida social como um todo.

O modelo político, para Nogueira (2005), apresenta-se como uma prática eticopolítica e está relacionado tanto com a dimensão do poder e da dominação quanto com a dimensão do consenso e da hegemonia, assim como com a força e o consentimento. É mediante a participação política que a vontade geral se objetiva, que indivíduos e grupos interferem na explicitação de suas demandas, fazendo com que o poder se democratize e seja compartilhado.

Entretanto, fala-se ainda em um modelo de participação denominado de participação associada colaborativa, ou não de resistência voltado, geralmente, à desresponsabilização do Estado referente às políticas públicas e que não promove o efetivo compartilhamento de poder. Nesse modelo a sociedade civil atrela-se a um Estado comprometido com o desenvolvimento individual e com as regras de mercado e não com o desenvolvimento social da coletividade.

Para Dagnino (2004), a participação colaborativa pode acabar servindo para o fortalecimento dos objetivos do projeto neoliberal, antagônico ao projeto participativo democratizante, este considerado como instrumento de pleno aprofundamento democrático e de redução da exclusão social. Pode, inclusive, haver uma grande interlocução entre os projetos societários referidos, em que sociedade

civil abraçará o projeto neoliberalista, acriticamente, e o reproduzirá nas instâncias deliberativas, principalmente, dentro dos conselhos gestores de políticas públicas.

Para Jacobi (2002), a participação social ancora-se no processo de redefinição da relação entre o público e o privado, com a perspectiva de redistribuição de poder para os sujeitos sociais que, geralmente, não o acessam, enquanto para Lüchmann (2002), diz respeito à participação nos processos decisórios, numa perspectiva ativa e deliberativa que significa ir além do tomar parte de alguma coisa dentro desses espaços.

Considerando a política pública de assistência social, mesmo com inúmeras formas possíveis de participação, materializadas na dinâmica societária, para fins dessa pesquisa, adota-se, como sustentáculo referencial diretivo, a participação política, por compreendê-la como a única capaz de possibilitar a transformação histórica e promover a cidadania participativa e libertária, servindo, conforme o pensamento de Pereira (2007), para a libertação humana, em suas múltiplas esferas de opressão, a partir do processo de tomada de consciência coletiva, no qual homens e mulheres se descobrem como sujeitos políticos.

Assim, nessa pesquisa não se faz reportagem a qualquer forma de participação, senão ao modelo político protagônico, o qual possa libertar a população das distintas estratégias de dominação dos setores conservadores, possibilitando-lhes efetivo exercício da cidadania. Afinal, a participação popular, enquanto princípio constitucional, materializa-se quando o cidadão, destituído dos interesses individuais imediatos, busca o interesse comum como objetivo, por meio da participação política, que consiste em decidir junto com a administração sobre as prioridades de gestão, fiscalizar a aplicação dos recursos públicos e confirmar, reformar ou anular atos públicos proferidos (LOCK, 2004).

Deste modo, compreende-se que só em um modelo de democracia participativa, em que haja o exercício efetivo da participação política, torna-se possível pensar na democratização da política de assistência social, possibilitando que os interesses da população sejam faticamente considerados e seja realizado o controle social dos cidadãos sobre a coisa pública de forma plena.

Todavia, não se pode esquecer que na experiência política brasileira, há uma predominância das formas autoritárias de governo, o que, conseqüentemente, esmaga, quase que, totalitariamente, às possibilidades de uma participação política mais efetiva, pois os instrumentos estatais para uma construção democrática são

quase que inexistentes. No geral, são moldados por determinadas predisposições ideológicas que fortalecem a cultura política fragmentada e individualista da sociedade, em detrimento da cultura democrática e participativa, necessariamente exigida (BAQUERO, 2001).

Para Tatagiba (2003), a participação deve ser compreendida como ferramenta de gestão e significa condição fundamental para a eficácia dos programas e projetos sociais, quando considerado o controle das verbas públicas. Deste feito, pode-se indagar como essa participação está sendo concretizada dentro do território pesquisado, em relação a política de assistência social?

Os relatos dos interlocutores elucidaram que as várias formas de participação, até então mencionadas, coexistem dentro do território socioassistencial, contudo, hegemonicamente, percebeu-se a predominância dos modelos colaborativo e corporativista, cujas transcrições discursivas a seguir, respectivamente, dão sustentáculo a interpretação ora posta:

Participar é a gente ajudar o governo a fazer as coisas que ele tem que fazer e a que a comunidade precisa. Se a gente não colabora não pode exigir nada, mas tem gente que só sabe falar e na hora de ajudar tira logo o corpo de fora. Eu, penso assim, além de ajudar ainda fico informada de tudo o que tá acontecendo (Usuária nº 3 da política de assistência social).

A gente só consegue as coisas juntos, por isso mesmo não tendo tempo de participar das coisas que me chamam, eu sei que é importante pra gente conseguir as coisas pra nossa comunidade. Lá no distrito tem uma associação e quando eu posso vou pra reunião, porque se vier alguma coisa pra comunidade quem não vai pra lá não ganha nada (Usuária nº 2 da política de assistência social).

Analisando os relatos acima, no primeiro parece está sintonizado com o fortalecimento do modelo colaborativo de participação, em que os atores sociais são convocados a apoiar as ações governamentais, muitas vezes, sem a devida criticidade e compartilhamento de poder. Quase sempre, nesse modelo a participação fortalece o Estado, tornando-o forte para o desenvolvimento econômico e tímido para o desenvolvimento social, enquanto que no segundo, há sintonia a dimensão corporativa da participação, a qual tutela interesses particulares de grupos sociais específicos, beneficiando apenas os representantes da associação, ou de grupos específicos, conforme afirmou a usuária entrevistada.

Genericamente, acredita-se que a participação legitimada no território municipal, hegemonicamente, não se constitui, caracteristicamente, política, como

a idealizada pelo SUAS, nem tem legitimado o protagonismo dos sujeitos políticos, principalmente, dos usuários dos serviços socioassistenciais, também uma exigência do sistema referenciado. Mais uma vez, observem o que pensa outra usuária sobre participação:

Acho que participar até que é bom, porque agente fica informado das coisas que está acontecendo, às vezes eu participo das reuniões nos CRAS, mas nem sempre dar pra ir. Também, as vezes, fico meio descrente com as coisas que nos prometem, dizem que vão fazer e até pedem a nossa opinião depois não cumprem nada. Isso deixa a gente desanimado de continuar indo pra esses encontros (Usuária nº 1 da política de assistência social).

Referenciando-se no discurso ora transcrito, compreende-se que a participação do usuário na consolidação da política de assistência apresenta-se anti-protagônica, talvez resultado do abandono histórico dos mesmos, decorrentes, em partes, dos anos de subalternidade e do seu pouco reconhecimento social como sujeito de direito.

Assim, o município de Canindé, não sendo, uma exceção a realidade de grande parte do país, segue com dificuldades em legitimar a participação cidadã dos interlocutores da política de assistência social, porque as iniciativas práticas de participação, principalmente, as de planejamento gerencial, nas poucas vezes que ocorreram, expressaram-se verticalizadamente, isto é, de cima para baixo, em que os atores sociais, foram, geralmente, convocados apenas para executarem as decisões previamente deliberadas, sem a interação e escuta de suas opiniões.

As afirmações discursivas ratificadoras desse entendimento estiveram muito frequentes nas falas dos trabalhadores e dos conselheiros do CMAS. Observem parte de algumas das transcrições proferidas:

A gente não participa das definições das prioridades da política dentro do território, até que eu gostaria, pelo menos, na parte do CREAS, talvez da própria assistência, eu tenho um conhecimento que poderia ser bastante útil em relação as escolhas de prioridades, e seria um grande ganho pro município que as pessoas que estão realmente em contato com a política pudessem, é, convocar os usuários, saber das reais necessidades deles, porque a gente convive com eles, mas ninguém melhor do que eles pra falar de suas necessidades. A gente direciona o serviço pra eles sem saber se é isso o que eles realmente precisam; sem saber se isso é ou não é mais importante do que outra demanda que eles tenham. Então, se a gente tivesse como fazer isso, seria um grande ganho em relação a política pública, porque, realmente, as coisas trariam um resultado maior, a gente poderia trabalhar e lá na frente visualizar o resultado desse trabalho, mas, infelizmente, da forma como acontece as coisas, vão sendo jogadas pra gente de uma forma pronta, então não tem como realmente melhorar, e,

não, dificilmente, passará do que é , porque , se não tá melhorando do jeito que você está fazendo , e não se busca fazer algo diferente para melhorar as coisas, com certeza, a gente não tem como passar do que é (Trabalhadora do SUAS nº 1).

Ou ainda:

A participação pra ser ativa deve acontecer do planejamento a execução das ações de uma política pública, no caso da assistência social, acho que isso não acontece como esperava, pois sinto falta do planejamento intersetorial, envolvendo todas as secretarias, pois a gestão deve puxar isso para a definição das prioridades para as famílias pobres e também fazer algo atrativo para estimular participação dos conselheiros. Precisa-se dar condições para se participar, do contrário é só um faz de conta, porque a participação ativa só ocorre quando há um atrativo real e isso ainda não ví aqui no município ( Conselheiro nº 1 do CMAS).

Analisando o primeiro relato, dar para entender que não só a participação política, compreendida como a que gera emancipação e emponderamento político nos sujeitos sociais (KLEBA; WENDHAUSEN, 2009), não ou pouco existe no município, como parece não ser vislumbrada como possibilidade a curto e médio prazo. O discurso revela uma passividade generalizada dos interlocutores diante das decisões conservadoras da gestão, antagônicas a participação efetiva, como se desconhecêssem as normativas da política de assistência social sobre a participação, a qual não mais se constitui como uma faculdade de gestão e sim uma obrigação de ordem constitucional.

Contudo, o segundo relato apresentou certa crítica a inexistência de uma participação ativa efetiva, quando mencionou que a participação deve está presente da fase de planejamento até o momento executório, exigindo a presença dos sujeitos políticos nas fases deliberativas, em que se processam as pactuações e os consensos, entretanto, mostrou-se passivo quando, sutilmente, delega a gestão, a responsabilidade de concretizar essa participação, através do fomento ao planejamento intersetorial. Desse modo, o conselheiro não se reconhece como sujeito protagônico capaz de remodelar a trajetória histórica da participação na instância local.

O interlocutor desse discurso faz menção ainda a importância da criação de condições objetivas que favoreçam a participação, pois, do contrário, não é possível pensar numa participação plena dos atores sociais, especialmente, dos conselheiros, principalmente, dos segmentos não governamentais, especialmente, aos usuários dos serviços socioassistenciais.

Precisa-se estimular a participação porque, supostamente, ainda falta entre nós um estoque sólido de capital social que dê sustentação à “arquitetura de participação”, contudo não se pode desconsiderar o sistema participativo existente, embora com todas as precariedades constitutivas, poderão sinalizar possibilidades de avanço na construção da democracia participativa (LABRA, 2007).

No caso da política de assistência social, de fato, faz-se necessário incentivar a participação política por diferentes métodos, a fim de alcançar grupos distintos de cidadãos, porque, do contrário, as iniciativas participativas poderão reforçar padrões existentes de exclusão social e fortalecer as práticas antidemocráticas que se antagonizam ao SUAS.

O posicionamento passivo dos interlocutores podem está relacionados as práticas clientelistas e de caridade ainda presentes na política de assistência social desde sua gênese, porém conhecer os elementos explicativos de tais causas não foi o foco imediato dessa pesquisa, entretanto, podem ser considerados como aspectos relevantes para futuras análises.

Assim, buscar descobrir os prováveis motivos desta apatia política e participativa dos interlocutores, seja ou não nos espaços de decisórios da política pública em análise, poderá ser visualizado como um possível desdobramento dessa investigação, o que, com certeza, será, bastante relevante como aspecto complementar da pesquisa em epígrafe.

De modo sintético, advoga-se que não basta a institucionalização constitucional da participação, principiologicamente, precisa ser vivenciada, sentida e valorada pelos interlocutores como fundamental ao seu crescimento como pessoa humana, dentro do território, no qual está inserido, porque, se assim não for, não passará, segundo Paiva, Rocha e Carraro (2010), de estratégias transitórias, operadas pelo o alto, com a finalidade de cercear a construção da democracia direta no país.

Em Canindé, a participação a possibilitar o exercício pleno da cidadania e a emancipação humana dos sujeitos políticos, ainda não se constitui como uma realidade para política de assistência social, porque as práticas participativas, experimentadas no cotidiano municipal, não são de resistência, nem promovem o compartilhamento do poder decisório efetivo, pois tem se aproximado mais das formas colaborativas ou corporativas do que do modelo de participação política.

No modelo colaborativo perde-se a dimensão de luta de classe, importante para que se busque estabelecer negociações que minimizem os conflitos de interesses entre governo e sociedade. Nos espaços decisórios, abraçam acriticamente o projeto societário vigente sem reconhecer a força da sociedade para exigir a constituição de um Estado mais ativo e atuante na garantia dos direitos de cidadania.

Por tal razão, não se mostra suficiente institucionalizar a participação, em cumprimento as disposições legais do SUAS, há que qualificá-la, o que significa, promover mudanças na vida dos sujeitos sociais, gerando-lhes emponderamento político para a autonomia individual e coletiva, tanto nas relações interpessoais quanto institucionais, e instituir uma nova sociabilidade (KLEBA; WENDHAUSEN, 2009).

Com esse emponderamento os protagonistas históricos terão uma capacidade maior de reflexão sobre as questões afetas a vida social o que, substancialmente, poderá contribuir com o rompimento necessário com a inércia da coletividade, responsável, geralmente, pelas relações de domínio e subalternidade reproduzidas no cotidiano societário, empecilhos materiais ao processo de fortalecimento democrático e da participação cidadã.

Em relação a política de assistência social, os relatos de vários informantes pesquisados ilustraram que a participação libertária ainda está distante de consolidar-se como pratica social hegemônica, no território canindeense, porém os elementos explicativos dessa realidade não foram dissecados na presente pesquisa.

Em síntese, a participação legitimada pelos atores sociais municipais poderá apenas fortalecer o sistema societário vigente, pois não tem contribuído, efetivamente, para o emponderamento dos participantes, mas, de modo estecial, tem legitimado, acriticamente, as ações políticas do Estado. Assim, participar de algo para ajudar a governo na execução de ações não priorizadas pelos os interlocutores ou para ter superado problemas individuais e/ou particularizados de determinado grupo social, não pode ser considerado uma forma de participação emancipatória, compreendida como um dos princípios do SUAS.

No intento de consolidar o SUAS como sistema de Estado não se pode esquecer de estimular a participação como um dos seus pilares de estruturação, entretanto essa participação não pode se dá de qualquer jeito, tem que ser de natureza política e voltar-se ao processo de luta histórica das classes sociais antagônicas para o acesso as riquezas sociais excedentes. Isso exige um grande esforço coletivo que envolvam estratégias potencializadoras das formas de organizações populares, do



fortalecimento do sujeito político e da construção de um projeto democrático de sociabilidade para orientá-los (PAIVA; ROCHA; CARRARO, 2010).

Em síntese, pode-se concluir, a partir das falas dos sujeitos, que a participação política, de cunho emancipatório, responsável efetivamente para o emponderamento político dos participantes, não se constitui, integralmente, numa realidade hegemônica no cotidiano local, contudo, este modelo de participação, ainda que minoritariamente, foi identificado em um dos discursos dos trabalhadores do SUAS pesquisados, levando com isso surgir a esperança de que em um futuro não distante, tal modelo torne-se, como estratégia ideológica, predominante no território canindeense, possibilitando haver a efetiva, democratização da política de assistência social nos moldes preconizados pelo SUAS.

Vejam parte do discurso que torna sólida essa esperança:

A participação é construção coletiva e deve estar voltada a formação política dos indivíduos, especialmente, dos usuários da política de assistência social tornando-se protagonistas de sua própria história. Mas a participação protagônica exige muitos investimentos sociopolíticos, dentre eles, a informação, para que haja, verdadeiramente, uma participação ativa do cidadão e mudanças reais aconteçam no nosso território (Trabalhador do SUAS nº 2).

Ao que pese tudo o que foi exposto até então sobre as múltiplas formas de materialização da participação, importa dizer, que se compartilha, do entendimento de Amorim (2015) quando afirma que a participação se constitui um avanço democrático no século XXI, sendo que no Brasil, especialmente da última década, vários mecanismos participativos vêm sendo adotados, com a finalidade de aproximar o universo de negociação das políticas públicas e a participação ativa da sociedade civil. Com isso, compreende-se que o processo democrático vem se renovando, sistematicamente, pois não se resume nas formas representativas, consolidadas, especialmente pelo voto, pois são propostas metodologias de participação ativa da sociedade na deliberação das políticas públicas.

Contudo, não podemos deixar de ressaltar que os espaços deliberativos de participação também reproduzem as contradições sociais presentes no seio da sociedade, nem podem ser considerados como um todo homogêneo, porque internamente, na maioria das vezes, se constituem atravessados pelas disputas de classes e pela força de uma elite política viciada em administrar o poder sem compartilhá-lo.

Entretanto, em meio a todas as contradições, possivelmente existentes, no cenário local dessa pesquisa, não se pode deixar de estimular a participação política, a qual precisa ser pautada pelas grandes questões econômico-sociais das massas, a fim de que se possa direcionar em prol da real democratização das sociedades, superando a concepção de democracia burguesa, em que há um afastamento das questões cotidianas vividas e sentidas pela sociedade, e construir efetivamente um projeto democrático que preze pela participação com ampliação diretiva para as questões coletivas (AMORIM, 2015).

Nesta perspectiva, a construção democrática de uma política pública, exige, dentre outras coisas, a efetiva democratização da gestão pública, o que passa, a partir de um entendimento pessoal, necessariamente, por mudanças, tanto administrativas quanto culturais, dentro dos setores públicos.

A análise de tais mudanças não poderão desconsiderar as especificidades, inerentes ao contexto sociopolítico e as particularidades de determinada política pública, especialmente, quando se trata da política de assistência social. Ciente dessa realidade, compreende-se, imprescindível, promover um diálogo teórico-conceitual sobre gestão democrática, dentro da administração pública, focando o olhar para a política de assistência social em sua singularidade histórica e territorial. Assim, na sequência, o diálogo, ora idealizado será desenvolvido.

#### 4.4 GESTÃO DEMOCRÁTICA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL À LUZ DOS INTERLOCUTORES: SENTIDOS E SIGNIFICADOS

Estabelecer uma discussão teórica sobre gestão democrática da política de assistência social nos dias hodiernos, em que o SUAS tornou-se sistema de Estado, exige além de conceituações, um diálogo sobre a estruturação ideológica e gerencial da política referida e sobre o seu correspondente sistema para que se venha entender as suas particularidades históricas, no que concerne a sua consolidação como política pública democrática e participativa.

A reflexão dialógica suscitada aspira transcender e evitar respostas fechadas e definitivas, porque as normativas jurídicas das políticas públicas, especialmente, as que versam sobre a institucionalização da participação e do controle social da política de assistência social, seja no aspecto constitucional como

infra-constitucional, por si só, não podem assegurar a construção de uma gestão plenamente democrática que esteja voltada a garantia dos direitos sociais e a efetivação da cidadania (PEREIRA, 2011).

Compreende-se como relevante, em caráter preliminar, antes de se tecer considerações sobre a democratização da gestão da política de assistência social, propriamente dita, estabelecer uma análise sucinta sobre a gestão das políticas sociais no país, com olhar direcionado a dimensão de política pública.

Para que se proceda esta prévia reflexão é preciso considerar a estruturação da gestão pública brasileira, os parâmetros principiológicos e diretivos orientadores dessas políticas sociais, a partir da Constituição vigente no Estado pátrio e a especificidade da política pública a ser analisada, ressaltando a sua trajetória histórica, os seus aspectos conceituais, normativos, político e econômico, bem como a sua inserção na burocratização estatal.

A reflexão sobre os aspectos da estruturação da gestão pública no Estado nacional exige a compreensão das várias configurações formatadas na história estatal interna, dentre as possíveis, refere-se aos modelos firmados nos moldes da administração patrimonialista, burocrática e gerencial, ainda não superados na administração pública do país (RIZZOTTI, 2010).

Os traços desses modelos expressam-se, geralmente, nas práticas sociais clientelistas, assistencialistas, antirepublicanas, reproduzidas na relação entre o Estado e Sociedade Civil, e, por vezes, na falta de participação política e de controle social efetivo, assim como, no desrespeito aos pressupostos de igualdade e equidade, bem como na falta de compartilhamento do poder decisório e no olhar não exponencial para a ampliação dos direitos de cidadania e de proteção social (JACOBI; BARBI, 2007).

Para os autores antes citados, o modelo patrimonialista torna-se mais explícito nas práticas clientelistas na relação Estado/sociedade, enquanto que o modelo burocrático ver-se delineado, geralmente, na precária modalidade da máquina administrativa para adequar-se ao novo, nas práticas sociais e institucionais não renovadas, nas funções hierarquizadas, dessintonizadas das necessidades organizacionais, nas dificuldades de dinamizar o processo de socialização das informações e no apego normativo injustificado, com uma finalidade em si mesmo.

O modelo gerencial, implantado, especialmente, na década de noventa, no governo Fernando Henrique Cardoso, tinha como premissa tornar a máquina pública mais eficaz, entretanto tal modelo, seja pelo próprio desenho institucional, seja pela a crise econômica enfrentada pelo Estado brasileiro, na década anterior, foi incapaz de responder as demandas gerenciais, seja, em decorrência da redução na estrutura organizacional, seja pela delegação ao setor privado de funções estatais por meio das privatizações que se acentuaram no país sob a influência do ideário neoliberal (JACOBI; BARBI, 2007).

A partir do governo Lula, mesmo sob a influência do projeto neoliberal, a administração pública passa a organizar a gestão pública a partir do paradigma democrático e participativo, o qual se volta à promoção da participação política e do enfrentamento coletivo às desigualdades sociais (SOUZA; LIMA; MOURÃO, 2007). Ocorre que, apesar do, suposto, progressismo democrático desse governo, este não o implementou integralmente, em razão da reforma neoliberalista do país, que veio a reatualizar o modelo de gestão patrimonial, dentro do setor interno da administração pública desse país.

Essa reatualização tem gerado conflitos com a gestão idealizada sobre os sustentáculos democráticos, uma vez que não enxerga o Estado, em seu papel ético e político, qual seja, como condutor das políticas públicas para a efetivação dos direitos sociais positivados, com fulcro na participação e no controle social dos sujeitos sociais, afetos pelas respectivas políticas.

Considerando os modelos de gestão até então delineados, resta refletir sobre a implementação e consolidação da gestão municipal de assistência social efetivamente democrática, ou seja, capaz de concretizar, nos moldes do SUAS, a universalização democrática e participativa e o devido controle social, dentro do território socioassistencial.

A gestão democrática da política de assistência social, passa pela sedimentação concreta do SUAS, como um modelo público, descentralizado, com comando único, primazia estatal, em sua condução, socialmente controlado e sob a gestão compartilhada e participativa, o que exige a valorização do diálogo sistemático e contínuo entre governo e sociedade, porque "não é tolerado confundir participação social com envolvimento acidental de pessoas nas atividades da gestão. A participação de que trata o SUAS tem natureza substantiva por estar filiada a uma dimensão sociopolítica" (CAMPOS, 2013, p. 17).

Para Rizzotti (2010), a gestão democrática para se concretizar exige um novo marco regulatório dentro da administração pública, referenciando os agentes públicos a uma cultura institucional de caráter republicano, isto é, que esteja centrada, tanto nos direitos quanto nos processos democráticos entre Estado e Sociedade, os quais possibilitem o reconhecimento do espaço público para o exercício da transparência democrática e igualitária.

Nesta perspectiva, o modelo de gestão introduzido pelo SUAS depara-se com os entraves da administração pública brasileira, em suas formas ora descritas e com a estrutura pública do país e seus ranços históricos, pontuais e clientelistas no tratamento à *res pública* ao longo de sua história política, em especial, da política de assistência social.

O confronto entre o modo conservador e o modo democrático de gestão da pública de assistência social, sob as diretrizes do SUAS, ensejam batalhas institucionais contraditórias, dentro da estrutura de governo, apresentando uma diversidade de correlações de forças, confrontadas entre o velho e novo modelo de gestão do SUAS, até que seja consolidada integralmente e de modo uniforme em todo os territórios do país.

A gestão democrática, antes de qualquer coisa, constitui-se como valor, por isso, para se concretizar exige, além da modernização e renovação pública da administração para o paradigma da eficiência com participação, importantes mudanças, nas mentalidades locais, na forma de pensar a gestão, devendo-se concebê-la sob a ótica da democracia participativa e de controle social, no entrelaçamento entre desenvolvimento econômico e social.

Neste sentido, a gestão democrática apresenta-se como um espaço para a negociação do consenso entre os diferentes atores sociais, cujas motivações, geralmente, estão veiculadas a interesses específicos. Por tal razão, não se pode duvidar que os percalços de uma gestão democrática sejam eivados de conflitos e contradições que se encontram em permanente disputas (PASTOR, 2007).

No entendimento de Oliveira (2001), a implementação efetiva do modelo de gestão da Assistência Social, instrumentalizado pela cultura democrática e pela perspectiva universalista e redistributiva de atendimento à população, apresenta-se como tarefa complexa, tendo em vista que ao lado das proposições legais e das práticas inovadoras, podem conviver mentalidades conservadoras que estimulam o desenvolvimento de ações caritativas e emergenciais de socorro aos pobres.

Para Silveira (2007), a democratização com descentralização significa a ampliação nos espaços sociais locais da participação social, tanto em instâncias da política, quanto em espaços que se apresentem externos ao SUAS. Além de garantir o acesso aos mecanismos redistributivos e proteção social socioassistencial, exige um modelo de gestão que rejeite as formas clientelistas de lidar com a coisa pública, respeite os saberes populares e estimule a instituição de canais de representação social, a fim que exerçam o controle social na perspectiva de ampliação da cidadania.

Para fins dessa pesquisa, entende-se gestão democrática da política de assistência social como a que possibilita oportunidades reais para a efetivação da participação política dos atores sociais envolvidos, com compartilhamento do poder, especialmente, dos usuários dos serviços socioassistenciais, estimulando o seu protagonismo na definição das prioridades dessa política pública e na concretização do controle social.

Para Peres e Alves (2009), a participação social proposta pelo SUAS é aquela que confere à sociedade poderes para interferir na agenda do governo, definindo prioridades e prerrogativas para avaliar as ações governamentais, por isso é chamada de participação real, e só poderá concretizar-se quando o acesso a informações e decisões for viabilizado, através da implementação de uma gestão efetivamente transparente e com processos democráticos.

Em linhas gerais, gestão democrática significa a construção de uma gestão que privilegie os interesses da sociedade, destituída das práticas clientelistas e paternalistas, em que as políticas públicas não sejam elitizadas, e ainda percebem os cidadãos como sujeitos de direitos (TENÓRIO, 1999, p. 150, grifos do autor):

Gestão democrática é uma gestão participativa, comunitária, sem paternalismo, com combate ao clientelismo; pode ser vista também como a deselitização de políticas públicas, facilitando o acesso de bens normalmente direcionados a uma elite, uma minoria; *a gestão democrática* é aquela também que busca a participação de uma maneira mais ampla mas também localizada, [...]. O exercício da cidadania, o cidadão como sujeito e não objeto, parece ser o eixo central do conceito de *gestão democrática*.

O conceito de gestão democrática está muito relacionado ao conceito de **gestão social em que se faz** a substituição da gestão tecnoburocrática, monológica, por um método de gerenciamento participativo, dialógico, no qual o processo decisório, em uma dada sociedade, passa a ser exercido por distintos sujeitos sociais de forma ativa. Isso significa que os interlocutores deixam de ser

meros colaboradores e/ou contribuintes e passam a ter acesso as decisões políticas afetas aos seus interesses como cidadãos.

Realizar o direito à assistência social numa perspectiva efetivamente democrática implica, pois, no reconhecimento concreto do protagonismo popular, cujo exercício pelos usuários sujeitos de direitos, de partida, deve enfrentar o elitismo na sociedade e na política pública também, [...], sem um desenho político-participativo radicalmente democrático e popular, as ações, 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; CARRARO, 2010, p. 254).

Entretanto importa ressaltar, que embora haja toda uma exigência e esforços, no sentido de materializar uma gestão democrática e conseqüentemente, garantir a participação dos cidadãos nos processos decisórios, tal participação tem sido duramente conquistada pela sociedade civil, pelas raízes privatistas do nosso Estado, as quais ratificam a manutenção das relações simbióticas e corporativas com grupos privilegiados da sociedade.

No Brasil, a história política demonstra que existe uma promíscua mistura entre o público e o privado, bem como existe um forte processo de exclusão de conquistas sociais e democráticas coletivamente construídas.

Nessa perspectiva, a gestão participativa pressupõe um Estado democrático, que tem seus eixos fundamentais nos direitos de cidadania, sintetizados na igualdade dos cidadãos e na soberania popular. Daí que a construção de uma gestão democrática seja a busca de um modelo em que Estado e Sociedade se confirmem como partes constitutivas do processo de definição de políticas públicas. Em se tratando da experiência de novas formas de participação no contexto brasileiro, os Conselhos Gestores constitui em exemplo nesse sentido (ROCHA, 2009, p. 55).

Pelas construções teóricas proferidas até então, compreende-se que uma gestão democrática só se concretiza quando conseguir promover a participação cidadã dos sujeitos políticos no processo decisório e garantir a materialização do controle social efetivo.

Então, a gestão democrática da política de assistência social, assim como de qualquer política social ou pública deve gerar o emponderamento político dos atores sociais envolvidos e estimular a emancipação humana dos mesmos, o que só será possível através da implementação da participação política.

Em Canindé, a partir das falas dos investigados, os discursos e as práticas de participação política, não constituem ainda uma realidade hegemônica no cotidiano local, conforme exposição do item anterior, o que, apressadamente, levar-nos-ia concluir que o modelo democrático de gestão da política de assistência social, ratificado pelo SUAS, não está sendo materialmente concretizado. Contudo, as conclusões homologadas, exigiram uma reflexão mais específica dos pensamentos dos entrevistados a cerca da categoria em análise.

A concepção de uma dos interlocutores pesquisado vai de encontro ao entendimento de Tenório (1999) quando afirma que a gestão democrática só pode ser determinada como tal quando possibilitar a participação dos usuários da política, de forma ampla, supere as práticas clientelistas ou conservadoras e concretize um planejamento participativo aos distintos e conflitantes interesses coletivos. Conheçam uma parte do discurso do entrevistado:

No estágio democrático que nos encontramos, entendo que toda gestão pública tem que ser democrática, o que significa saber escutar e aceitar as críticas. Além disso é preciso garantir a participação ampla dos usuários para que possam definir as coisas que são prioridades pra eles, dentro da política, [...], a gente sabe que uma gestão democrática não pode ser engessada, fechada e restrita a práticas conservadoras, precisa está aberta para ouvir as diferentes falas, aos diferentes saberes e assim realizar um planejamento que atenda aos interesses sociais diversos, [...], a assistência social precisa melhorar a intersetorialidade e escutar mais os usuários, as diferentes setoriais, principalmente saúde e educação e principalmente, considerar todas as opiniões e críticas como construtivas, mas nem sempre vejo isso. Em síntese, entendo, que gestão democrática é a participação de todos, é a inclusão de todos, principalmente, daqueles que fazem o uso dos serviços, para que possam opinar (Conselheiro do CMAS nº 1).

Analisando as falas desse entrevistado, do ponto de vista ideológico, ficou ratificado que a democratização da gestão exige a materialização da participação voltada a construção da cidadania, em que o diálogo sociopolítico, entre governo sociedade civil, torna-se valorizado e constitui-se como diretriz elementar de todo processo democrático. Porque quando se fala de uma gestão aberta, não engessada e disposta a ouvir as críticas dos distintos atores políticos, compartilhar saberes e construir um planejamento, em que considere os diferentes interesses sociais, muitas vezes contraditórios e conflitantes, com certeza, reporta-se, necessariamente, a um modelo democrático de gestão.

Ocorre que nesse mesmo discurso ratifica-se, no referente à política de assistência social, que o modelo democrático de gestão, ainda não é uma realidade



efetiva, porque, quando as opiniões e críticas dos interlocutores não estão sendo consideradas, não está havendo o exercício do diálogo em busca da construção consensual dos sujeitos coletivos e principalmente, não há estímulo ao protagonismo dos usuários, característica basilar de consolidação democrática do SUAS, não se pode falar em democratização de determinada política pública.

Na análise do relato de outro entrevistado, também pôde-se confirmar a interpretação ora precedida, em que se sinaliza que a gestão da política de assistência social do município de Canindé não coaduna com o modelo democrático participativo preconizado pela sistema socioassistencial. Na verdade existe um lapso concreto entre o modelo idealizado pelos sujeitos históricos e o efetivado no cotidiano. Vejam parte do relato referido:

Acho que uma gestão democrática todo mundo deseja, pois significa que a gente tem o poder emitir opiniões, ideias e até vê-las aceita também, mas aqui, isso é muito difícil, porque a gente trabalha com pessoas que não tem este entendimento, esta interação, sei lá. Às vezes, a gente tem a ideia, tem a vontade de fazer, mas não pode executar, porque tudo tem que ser do jeito que eles decidem, [...], a questão da democracia, principalmente na política de assistência social, tem muito a se fazer, porque existem muitos empecilhos, especialmente, pelo autoritarismo de várias pessoas que estão hoje na gestão (Trabalhadora do SUAS nº 1).

Os significados de gestão democrática explicitados pelos entrevistados vão ao encontro das dimensões teóricas, prolatadas por alguns estudiosos, anteriormente, citados, como Pastor (2007), Rizzotti (2010) e Tenório (1999), os quais advogam que a democratização da gestão deve possibilitar a negociação do consenso, o diálogo entre Estado e sociedade, possibilitar a participação efetiva dos cidadãos no processo decisório e o controle social das decisões políticas pactuadas.

Entretanto, existe um distanciamento entre o modelo democrático ideal e as práticas sociais exercitadas no território local, em relação a política de assistência social. Dentro do órgão gestor da política de assistência social existem, a luz do entendimento dos interlocutores, pessoas reproduzindo posturas autoritárias e conservadoras, consideradas incompatíveis com construção gerencial, fundada na participação sociopolítica.

Para Siraque (2004), fatores políticos-culturais como o clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo e as práticas autoritárias, estabelecidas no seio da administração pública, certamente, influenciarão o processo de construção de

cultura participativa e de fiscalização dos bens públicos, impedindo, muitas vezes, o seu surgimento social.

Essa inexistente ou precária cultura política democrática e participativa, dentro do território socioassistencial, poderá contribuir, de forma significativa, para o desagregamento da sociedade, favorecer a reprodução das desigualdades econômicas, maximizar a exclusão social, a violência, a corrupção e inconsciência política (SIRAQUE, 2004).

Outros resultados, considerados relevantes, advindo das práticas políticas anti-democráticas, consiste na desarticulação da cidadania, o que implica, diretamente, na não promoção da democracia e da dignidade da pessoa humana. Além disso, nega, conseqüentemente, a participação política do povo e não garante o controle social das funções estatais, bem como, colocam o cidadão e o Estado numa relação de súdito e soberano (COSTA, 2009).

Importante ressaltar ainda, que as práticas sociais de gestão, ratificadoras de modelos antidemocráticos, materializadas no município de Canindé, apresentam-se veladamente, pois suas caricaturas são, no geral, desenhadas, a partir de uma concepção democrática de gestão, permeada, por uma, suposta, demagogia ideológica. Dito de outra forma, a gestão pública local, pode está utilizando-se, supostamente, de pseudo discursos democráticos de participação sociopolítica, em que as decisões governamentais são todas compartilhadas e definidas pelo povo, para garantir a legitimidade e o exercício do poder político, conforme os interesses governamentais e não em consonância com os verdadeiros interesses da coletividade.

O relato a seguir elucida o entendimento exposto no parágrafo anterior:

Gestão democrática é a participação conjunta entre governo e sociedade, estando aberta ao diálogo para a construção das prioridades de determinada política pública. É a gestão que promove o controle social dos gastos públicos, [...], na verdade o discurso democrático hoje está presente em toda política pública, porque o povo está mais informado, mas nem sempre passa de um discurso apenas demagógico para garantir a legitimidade da administração. Acho que isso é uma realidade do país, infelizmente, e não acho que aqui seja muito diferente (Trabalhador do SUAS nº 2).

De fato, hoje no território investigado há um distanciamento, particularmente evidenciado, entre a garantia formal da participação, capitaneada pelo SUAS e o efetivo exercício pelos interlocutores, porque, segundo Oliveira e Pinheiro (2008), só a garantia legal da participação política não tem o condão de

assegurar a prática efetiva para todos os cidadãos, exige uma luta política permanente e sistemática, envolvendo os diferentes segmentos sociais, e uma formação dos sujeitos políticos voltada para a construção da cidadania com equidade e justiça social.

Ocorre que o contexto histórico de crise econômica, política e sociocultural, vivido no país, decorrente dos escândalos de corrupção, nos setores públicos, envolvendo representantes dos diferentes poderes do Estado, da tríplice esfera da Federação, não pode deixar de ser considerado como um fator relevante para o enfraquecimento democrático da gestão, tendo em vista que a apatia política e a descrença na democracia também tomaram conta dos brasileiros.

Vejamos um dos relatos que fortalecem a compreensão ora posta:

Gestão Democrática está relacionada a participação dos cidadãos nas decisões políticas, mas a questão é construir essa gestão no meio de tantos escândalos políticos. Acho que as pessoas estão desacreditadas da democracia e por isso estão participando menos, o que facilita a vida dos más gestores (Trabalhadora do SUAS nº 3).

Em Canindé, não diferente do que vem sendo estampado no país, enfrenta as denúncias de corrupção do gestor municipal, eleito, democraticamente, pelo povo, em 2012, pelo PT, o qual se encontra afastado do cargo, por suposta, improbidade administrativa, por decisão do poder judiciário da comarca local e pela câmara de vereadores do município. Este, afastamento, ocorrido por duas vezes, entre o período de 2014 a 2015, com certeza, afetou, consideravelmente, o processo democrático de gestão, principalmente, da política de assistência social, enfraquecendo a participação e o controle social à medida que com os inquiridos afastamentos, são promovidas consideráveis mudanças administrativas e organizacionais em todos os setores de gerenciais da política de assistência social, inclusive em relação aos conselheiros governamentais dos conselhos gestores das políticas públicas.

No relato, antes expresso, manifesta a descrença dos cidadãos no processo democrático, o que se apresenta como negativo, para um impulsionar da participação e do controle social efetivo, ingredientes basilares da construção de uma gestão democrática e participativa.

Por isso se compreende que efetivação da gestão democrática proposta pelo SUAS, demanda, dentre tantas coisas, por uma atuação gerencial, a partir de

planejamento, considerando a cultura e a realidade socioeconômica da população beneficiária, e, principalmente, que valorize a participação e controle social da sociedade (PERES; ALVES, 2009).

Considerando o controle social como um dos elementos que homologam a construção democrática de uma gestão, porque faz parte do exercício da soberania popular, junto com a participação da sociedade, enquanto manifestação do poder político, tendo por finalidade subjetiva promover o controle das decisões políticas, deliberadas, seja, por meio da democracia direta quanto representativa, torna-se importante o delineamento de um estudo mais aprofundo sobre a questão mencionada, o que será desenvolvido nos itens seqüenciais.

## **5 O CONTROLE SOCIAL NA POLITICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM CANINDÉ: PERSPECTIVAS E DESAFIOS**

### **5.1 CONTROLE SOCIAL NA GESTÃO PÚBLICA: BREVES CONSIDERAÇÕES**

Uma análise sobre controle social exige simultaneamente a conceituação semântica e legal do termo. Silva (2009) entende que o controle para a administração pública representa uma função administrativa, enquanto para a língua portuguesa pode ser considerado instrumento de dominação.

A definição de controle social constitui-se da junção de dois termos (controle e social) com sentidos etimológicos diferentes. O primeiro significa domínio, enquanto que o outro está relacionado ao interesse da sociedade. Contudo, ao longo da história, controle foi concebido sob várias dimensões, mas no Brasil pode ser interpretado sob duas perspectiva, quais sejam, o controle do Estado sobre a Sociedade Civil e o desta sobre o Estado (MACHADO, 2012).

Para Faquin e Paulilo (2010), o controle social na sociedade tem anos históricos, porém, até hoje, supostamente, duas definições conceituais permanecem vigentes, uma significa garantir a manutenção da ordem para buscar o consenso social, enquanto que a outra relaciona-se a dimensão de participação e de fiscalização do bem público.

O controle social pode ser exercido individualmente, por grupo de pessoas ou através de entidades juridicamente constituídas. Sua força normativa encontra suporte constitucional no artigo 1º, parágrafo único, da “Carta Política”, quando versa que, “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Esse poder mencionado, desdobra-se em poder político, que significa o direito de participação nos processos decisórios de formação normativa dos atos estatais e no direito público subjetivo de controlar a execução dos atos normativos instituídos por força do respectivo poder político (SIRAQUE, 2004).

Importa dizer que participação e controle social não significam a mesma coisa, embora possam ser até considerados “irmãos siameses” (SIRAQUE, 2004), à medida que participação colabora com o processo de formação das normas jurídicas estatais e definição das prioridades públicas, enquanto que controle social submete as regras e as decisões tomadas, a fiscalização da sociedade. Em linhas gerais, o

controle das ações dos governos pode ser considerado o interesse finalístico do controle social.

A diferença fundamental entre participação popular e controle social é a seguinte: participação popular é partilha de poder político entre as autoridades constituídas e as pessoas estranhas ao ente estatal e o controle social é direito público subjetivo do particular, individual ou coletivamente, submeter o poder político estatal à fiscalização. Quando os cidadãos ajudam a planejar o futuro da cidade, eles estão participando, estão partilhando poder político, mas não exercendo diretamente o controle social. Exercer o controle social, neste caso, é acompanhar, fiscalizar a execução daquilo que foi planejado e transformado em normas jurídicas (SIRAQUE, 2004, p. 130).

Ao que pese a inquestionável diferença entre participação e controle social, este se apresenta como palavra-gêmea de participação, cuja relação a remete ao funcionamento do sistema como um todo, em que pessoas ou grupos, com interesses contraditórios, explicitam suas ideias e encaminham soluções, com a perspectiva do bem comum (STRECK; ADAMS, 2006).

Alguns dos entrevistados, especialmente trabalhadores, também comungam desse entendimento. Vejam alguns relatos:

Controle social significa a participação, poder colaborar com o poder público para a construção do bem coletivo (Trabalhador nº 3 do SUAS);

Na verdade não sei bem definir controle social, acho que é algo bem abrangente e está dentro da administração, [...], penso que tem haver com a participação ou significa participação, o direito de expor o seu pensamento e vê-lo considerado pela administração pública (Trabalhador nº 2 do SUAS).

Em linhas gerais, controle público pressupõe uma nova forma de governar em que os cidadãos possam atuar como sujeitos políticos capazes de orientar e fiscalizar a ação estatal, logo, sua efetivação poderá ensejar um avanço em direção à construção de uma sociedade democrática, com transformações profundas nas relações do Estado com o cidadão, criando condições para o desenvolvimento econômico e social (MARTINS *et al.*, 2008).

Ressalta-se que hoje tem havido um maior investimento de gestão em campanhas, cursos à distância, distribuição de cartilhas de orientação para o exercício do controle social pelos conselhos de direitos e demais estratégias de democratização de informações acerca do termo em análise, isso, em si, não tem sido de todo suficiente para a difusão de conhecimento, junto a população sobre a

temática, pois, grande parte dos entrevistados, particularmente, os usuários e representantes da rede socioassistencial não conseguiram conceituá-lo, o contrário, declaram-se leigos em relação ao assunto abordado, o que, de certa maneira, gerou enorme preocupação quanto ao exercício adequado desse controle. Acredita-se que o desconhecimento sobre a questão poderá levar a omissão ou o exercício precário desse controle e da fiscalização dos recursos públicos (BRASIL, 2013b).

A ilustração desse desconhecimento encontra-se expresso nos relatos transcritos abaixo:

Não sei bem o que é controle social, por isso prefiro não falar nada sobre isso, pois é algo que desconheço (Usuária da política socioassistencial nº 2).

Não estou responsável pelo acompanhamento do Conselho de assistência, tenho mais ligação com o conselho de saúde, porque cuido, geralmente, das questões vinculadas ao hospital, por isso, o meu conhecimento sobre o controle social na assistência, com certeza, ainda é pequeno. Sinto-me leigo sobre este assunto, por isso não tecerei considerações sobre o assunto (Representante da rede socioassistencial nº 2).

Os discursos ora relatados geram inúmeras preocupações, quando se compreende que o acesso ao conhecimento, sobre o que seja controle social, constitui-se elemento fundamental para o seu efetivo exercício e para a consolidação do mesmo como instrumento de democratização da política de assistência social. Ademais, ainda podem significar o descomprometimento da gestão em subsidiar condições aos sujeitos políticos para concretizarem o controle da coisa pública de forma adequada, ou seja, em conformidade com os seus preceitos normativos.

Além dos interlocutores que afirmaram incapacidade conceitual acerca do controle social, existiram outros aventurando-se a conceituá-lo como um sistema de informações municipais, importante, ao controle gerencial e definição, pelo ente estatal, de ações estratégicas de intervenção, o que, também não converge, coerentemente, com a definição institucionalmente contida.

Observem a transcrição de um desses discursos:

Controle social é exatamente aquela deficiência de gestão de ter o controle, através de um sistema, mas é preciso ter o conhecimento de tudo que é colocado no sistema, onde eu possa chegar na secretaria de assistência e dizer eu gostaria de saber quantas famílias do bairro são assistidas pela secretaria de assistência, e lá no sistema você tem o controle daquilo ali (Conselheiro do CMAS nº 1).

Nesse relato o conselheiro não reconhece o controle social como uma possibilidade concreta da sociedade organizada intervir nas políticas públicas, interagir com o Estado na seleção de prioridades, elaboração dos planos de ações, fiscalização das verbas públicas e das pactuações proferidas, acompanhamento e execução dos bens e serviços nos diferentes, mas como um sistema de controle de indicadores sociais. Isso, provavelmente, se constitui como um grande entrave para a materialização do controle social nos moldes constitucionais e, conseqüentemente, legitimar à consolidação do SUAS, como sistema de Estado.

Frisa-se isso, porque o controle deve implementar, adequadamente, as ações fiscalizatórias, de acompanhamento e avaliação das condições de gestão, assim como, da aplicação dos recursos financeiros da política de assistência social. Do ponto de vista conceutivo, o controle, como eixo estruturante da política ora referenciada, está relacionado ao Estado Democrático de Direito, no qual o Estado está, ou precisa está, a serviço do pleno interesse público.

Sintetizando, o controle social de políticas públicas, por sua vez, consiste no desenvolvimento de ações voltadas a garantir a fiscalização, o acompanhamento e avaliação das condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros, destinados à implementação da política pública de assistência social.

Neste sentido, torna-se imperioso emponderar o cidadão de ferramentas para instrumentalizá-lo a participar dos espaços públicos, porque torna-se imprescindível compartilhar com a sociedade de tais espaços, tendo em vista que os mesmos não são privativos do Estado e urge-se romper com esta perspectiva, caso haja o interesse de se consolidar o controle da sociedade em relação a coisa pública.

Partindo deste prisma, considera-se essencial levantar um diálogo sobre o controle social, nos espaços de participação institucionalizados, como nos conselhos setoriais de políticas públicas. Assim sendo, a seguir procurar-se-á categorizar o controle social como pilar de consolidação democrática da política de assistência social e de estruturação do SUAS como sistema de Estado. Para tanto, a reflexão versará sobre a experiência local do CMAS, compreendido, legalmente, como instância permanente de controle social e de deliberação colegiada da política pública em epígrafe.



## 5.2 REFLETINDO O CONTROLE SOCIAL COMO EIXO ESTRUTURANTE DO SUAS: A ESPECIFICIDADE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Os conselhos gestores de políticas públicas, órgãos colegiados e paritários entre governo e sociedade, surgiram na década de 1990 como um relevante instrumento da gestão democrática e participativa, presentes nos três níveis de governo e tendo o papel deliberativo uma de suas principais funções.

Esses conselhos podem ser de origem constitucional, legal ou de fato. São constitucionais aqueles prescritos direta ou indiretamente pela Constituição; legais aqueles criados por lei e de fato aqueles instituídos pelo Estado, em forma de entidades de fato ou sem personalidade jurídica, como é o caso da maioria dos conselhos do orçamento participativo, os quais visam à democratização do orçamento público. É obvio que os conselhos de fato não emitem nenhuma decisão jurídica, apenas de indicação política.

Segundo Pontual (2008), os conselhos gestores são entendidos como canais institucionais de representação, criados como parte do aparelho de Estado, e essenciais para o exercício do poder de deliberação. Contudo tais conselhos precisam ter domínio das questões orçamentárias, possibilitando a identificação das prioridades e do poder redistributivo das políticas e programas com maior e melhor qualidade. Entretanto, ainda que os conselhos referidos, objetivem a participação da sociedade civil na condução da “coisa pública”, como sua principal meta, tal participação não se apresenta uma decorrência natural do seu funcionamento, porque a sua mera institucionalização, sem considerar o seu valor, não se constitui como condição suficiente para a consolidação da participação política e do controle social efetivo (FUKS, 2005).

Tal entendimento faz-se ratificado por Coelho (2004) quando entende que os conselhos de políticas sociais devam viabilizar a participação da sociedade civil na condução da política correlata, mas que esta não depende apenas do grau de organização e de comprometimento dos atores da sociedade civil e do Estado, mas, essencialmente, do interesse, e da capacidade desses atores em promoverem a legitimidade democrática nesses espaços.

De acordo com Maciel (2010) pensar o Conselho Paritário como *locus* do fazer político, significa compreendê-lo como espaço contraditório, como modalidade

nova de participação, em que se faz aberta para repensar a tradição elitista do fazer político, no âmbito da sociedade, bem como, as precárias práticas de experiência democrática, ainda predominantes na sociedade.

Dessa forma, os Conselhos de Políticas Públicas ensejam a oportunidade de agregar novas formas de participação cidadã para além da democracia representativa, e assim ampliar a experiência de cidadania que passa a requerer, tanto do governo quanto da sociedade civil, a superação de práticas de delegação que não se sustentam em uma representação legítima oriundas de processos de delegação pouco democráticos. Por isso, as funções deliberativa e controladora impõem aos Conselhos de Políticas Públicas um importante papel na construção e consolidação de experiências de democracia participativa nas políticas sociais. Não obstante, existem óbices muito fortes a instituição das funções deliberativa e controladora dos Conselhos de Políticas Públicas (MACIEL, 2010, p. 11).

Contudo, não se pode negar que essas arenas institucionais possuem uma função pedagógica na formação da cidadania ativa e, por isso, são instrumentos que promovem a educação política do povo, tanto para o exercício da participação popular como do controle social das políticas e dos serviços públicos.

O controle social pode ser exercitado sob diversas formas, mas os conselhos setoriais, enquanto espaços públicos plurais, de composição paritária entre Estado e sociedade, foram considerados os principais mecanismos de descentralização participativa, compreendidos como a estratégia principal de democratização da política de assistência social (KERBAUY; FALCHETTI, 2010).

Nesse processo histórico de lutas, resistências, conquistas e desafios, os conselhos gestores da política de assistência social nascem com a finalidade de conceberem materialidade às concepções de participação, legitimadas na LOAS e demais instrumentos legais, e ainda com a missão de consolidar a política de assistência como direito fundamental, honrando-lhe como estatuto efetivo de democracia e de participação política.

Ocorre que, os Conselhos Gestores, embora percebidos como espaços participativos e democráticos, podem reproduzir práticas clientelistas, manipulatórias, particularistas, trocas de favores, cooptações, dentre outras, que inviabilizam a democracia. Tais práticas poderão levar os sujeitos históricos a confundirem democracia com atendimento assistencial e participação com a eficiência das políticas públicas na manutenção do *status quo* (WENDHAUSEN; BARBOSA; BORBA, 2006).

Em Canindé, o CMAS tem materializado práticas sociais anti-democráticas que ratificam o pensamento dos autores ora citados:

O conselho tem um poder grandioso, alias, qualquer conselho, mas tem conselheiro que não sabe o poder que tem. Podem deliberar, fiscalizar e acompanhar toda a execução da política, mas, às vezes, por falta de informação, capacitação e até por interesses próprios, as pessoas deixam de fazer o seu papel de fiscalizador, de cobrar aquilo que realmente foi pactuado e selado como proposta, [...], mas aqui em Canindé existem manipulações notáveis que acabam boicotando/interferindo nas ações dentro do conselho, porque já vem tudo lá de cima, do prefeito, que, de uma forma ou de outra, define quem vai ser o presidente e o que deve ou não ser deliberado nas reuniões. Tudo pra que eles não percam, de fato, o controle. E assim, acaba-se, muitas vezes, dentro de um grande teatro, onde tudo é ensaiado antes. [...], tenho vontade de sair, porque me sinto incomodada com as coisas absurdas que vejo ali, pois aprova-se as coisas no escuro, e eu me sinto meio que inválida, porque só o meu voto contrário, não significa nada, contra todos aqueles que mandam, eu me sinto até coagida, e quando não se vota de acordo com o que eles querem sofre-se as represálias, podendo até ser substituída no conselho (Conselheira do CMAS nº 2).

Esse relato leva-nos a deduzir que o controle social exercitado pelo CMAS, no território canindeense, encontra-se, no mínimo, fragilizado e/ou reproduzindo práticas sociais incompatíveis com as propostas do SUAS e com os princípios constitucionais que o legitima.

A Constituição de 1988 ao introduzir os princípios do controle social e da participação como instrumentos para efetivação da gestão político-administrativa, tanto nos aspectos financeiros quanto técnico-operativos, das diversas políticas públicas, o fez dentro de uma perspectiva descentralizada e democrática, situando-se os conselhos gestores como uma de suas formas de materialização, os quais deverão estar ancorados em uma perspectiva de governança, de compartilhamento do poder local e real democracia.

Pelas falas dos sujeitos da pesquisa ficou claro que CMAS está efetivando a participação e o controle social contrariando a lógica do SUAS. Acredita-se que tal controle só será legitimado, enquanto eixo estruturante desse sistema, quando consolidado em uma gestão efetivamente democrática, ou seja, que esteja voltada a construção real da democracia-participativa.

Importante afirmar que, em tempos de SUAS, não se deve admitir a existência de um modelo de gestão, em que estejam presentes as heranças históricas de uma cultura política conservadora, porque, o mesmo fere, frontalmente, a construção da exercício da participação política, impede o exercício do poder

deliberativo dos conselhos gestores de políticas públicas e conseqüentemente, transforma o controle social institucionalizado em instrumento de legitimação do sistema societário vigente, sem possibilitar a sua transformação.

Em relação ao controle social da política de assistência social de Canindé, pode-se dizer, não diferente do que foi identificado quanto a participação, que vem expressando uma imensa fragilidade em sua efetivação, pois as instâncias institucionalizadas, tais como conselhos e conferências de políticas públicas, a pesar de existirem, não estão plenamente potencializados, e suas deliberações, muitas vezes, sequer são implementadas, muito menos delineiam o direcionamento da política de assistência social local, numa dimensão democrática e participativa.

Observem o que relatou um dos entrevistados:

Percebo muitas coisas erradas dentro dos conselhos, primeiro que a indicação governamental se dá a revelia dos indicados, isto que dizer que não somos consultados, ao menos para saber se temos ou não afinidade com a política, porque , do contrário, vamos está lá apenas de corpo presente e a nossa participação em nada vai acrescentar. [...], se eu não sei quase nada sobre a política que devo fiscalizar, como vou aprovar alguma coisa consciente? Penso que são necessários investimentos em capacitação, mas não tenho visto isso. Eu mesma não participei de nenhuma formação dentro do CMAS (Conselheira do CMAS nº 2).

A fala da conselheira expressa, de certa forma, falta de preparação técnica dos conselheiros para o exercício do controle social, pois, segundo ela, não foram realizadas capacitações importantes ao desempenho adequado da função. Ademais, a metodologia utilizada no processo de indicação dos segmentos governamentais podem ilustrar a secundarização da gestão pelos os organismos institucionalizados de controle social, quando realiza a indicação de um membro para determinado conselho gestor, sem checar o interesse do indicado para com a política a ser por ele controlada.

O pensamento ora expresso também foi ratificado nas falas de uma das trabalhadoras entrevistadas, quando a mesma afirmou que a indicação dos representantes de governo, aos conselhos setoriais do município, veiculados a SMAS, geralmente, acontecem desconsiderando os interesses individuais das pessoas indicadas, o que, indiscutivelmente, torna justificável, a falta de motivações de uma parcela significativa considerável dos conselheiros do setor governamental, nas reuniões do colegiado. Vejam o relato respectivo:

Então, eu participei por um tempo do conselho anti-drogas, mas, acredito que não só ele, e sim em todos os outros, tem alguns impasses para que

aconteçam de modo adequado. Um desses impasses começa no processo de escolha dos membros, porque não é uma coisa feita de forma voluntária, infelizmente, quando eu soube que ia participar, fui na obrigatoriedade, tinha que participar. [...], particularmente, não era uma política que me interessava muito, mas mesmo assim tive que ir. [...], acho isso tudo muito contraditório, porque em um espaço de controle social acho que temos que realmente participar, pra que isso aconteça você deve se identificar, minimamente, com a política a ser controlada, mas, aqui, você ter que participar meio que obrigada!, [...], então você começa percebendo a grande falha no controle social, daí, ou seja, da escolha dos participantes de um conselho, uma coisa tão importante, que poderia trazer inúmeros benefícios pra política, já começa com uma pessoa que não escolheu está ali. Isso foi o que aconteceu comigo, com certeza aconteceu e acontece com a maioria dos participantes de outros conselhos, inclusive de assistência social (Trabalhadora do SUAS nº 1).

Os discursos ora expostos nos levam a perceber contradições na forma de gestão da política de assistência social de Canindé. De um lado havia todo um discurso ideológico de democratização da política, com incentivo a participação da população, inclusive com a instituição legal do Sistema Municipal de Participação Comunitária, e por outro, o exercício de práticas autoritárias e conservadoras, como as descritas pelos entrevistados, quanto ao processo de indicação dos conselheiros governamentais, dentro dos conselhos setoriais, dentre eles o CMAS, as quais se mostram incoerentes com o real processo democrático de fomento a participação política e do exercício do controle social autônomo, isto é, sem interferências ou manipulações do poder público.

O exercício dessas práticas políticas autoritárias desconstruíram um dos pressupostos da pesquisa, qual seja, o de que havia sido implantado uma gestão efetivamente democrática da política de assistência social na cidade franciscana. De fato, a pesquisa revelou, através dos discursos dos investigados, que a gestão da política em referência, camufla os seus verdadeiros interesses políticos e procura não revelar, diretamente, os seus, prováveis, objetivos ideológicos de manter-se no poder reproduzindo o *status quo* e contando ainda com a legitimação do povo, através da utilização de discurso de democracia com caracterização demagógica.

Essas práticas sociais legitimaram a participação colaborativa e desaceleraram o processo de participação política, bem como fragilizaram o exercício do controle social, dentro do CMAS, que passou a executá-lo contrariando as disposições do SUAS e da NOB/2012. Hoje, no município, existem muitas dificuldades para a efetivação do controle social em sua dimensão concreta, expressas, muitas vezes, nas sistemáticas remarcações de reuniões ordinárias ou

extraordinárias, deliberações não realizadas, geralmente por falta de coro, colegiado com pouca qualidade discursiva, aprovações importantes, sem uma análise prévia devida, dentre outras estratégias, no mínimo, equivocadas, materializadas dentro dos conselhos setoriais do município, especialmente, do CMAS.

Essas práticas também podem explicitar as fragilidades da democracia participativa, em que os sujeitos não estão exercendo a participação política, são levados ou induzidos a participarem, por alguma razão que não significam uma tomada de consciência, quanto a importância da participação como elemento de transformação e emancipação dos sujeitos históricos.

Acredita-se ser impossível a efetivação do controle social, especialmente, o idealizado pelo SUAS, como um dos seus eixos estruturantes, sem a implementação concreta de formas participativas verdadeiramente democráticas. O poder precisa ser compartilhado, mas o cidadão deve ser sensibilizado e estimulado a exercê-lo, compreender que tal exercício, implica além de um direito, também um dever de cidadania (PINHEIRO, 2013).

Compreende-se que a participação, capaz de legitimar o controle da política de assistência social, conforme as disposições constitucionalistas, tem que transcender ao modelo de participação que apenas garante ou possibilita a presença física dos sujeitos nas instâncias decisórias, sem haver a qualificação da fala e da escuta dos participantes, possível, somente, por meio do diálogo (SILVA, 2009).

Então, não se pode imaginar democrática a formação do colegiado de um conselho gestor, com imensas responsabilidades para com o controle da política pública correspondente, realizado sob pilares autoritários, em que o representado, não só não é ouvido previamente e sensibilizado a participar do conselho gestor a representar, como, supostamente, sente-se obrigado a participar do mesmo, o que vem a colidir, frontalmente, com a liberdade dos atores sociais históricos, considerada como um mais importantes sustentáculos da democracia, em seu sentido *lato*.

Partindo da compreensão de que os processos participativos pressupõem aumento do senso de eficácia política e da promoção do desenvolvimento humano (LÜCHMANN, 2006), a utilização de práticas sociais que violem a liberdade humana, não podem ser admitidas em construções democráticas, especialmente, dentro do controle social institucionalizado, como no caso dos conselhos gestores de políticas públicas, considerados como canais efetivos de participação da sociedade civil dentro da gestão pública.

Os conselhos gestores de políticas públicas, certamente, são visualizados como espaços privilegiados para o exercício político da participação e representam, numa atmosfera legal, novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Em relação a política de assistência social, a definição conceitual dos conselhos gestores dessa política, nas diferentes esferas federadas, está inscrita na LOAS, em seu artigo 16, como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil e no art. 119 da NOB/2012, o qual confirma a conceituação ora apresentada e ainda o ratifica como instância de deliberação do SUAS. Segue o teor transcrito desse artigo:

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

§3º No exercício de suas atribuições, os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial. (BRASIL, 2012).

Nessa perspectiva, os Conselhos de Assistência Social, pela sua dimensão deliberativa são considerados agentes de participação importantes, dentro do SUAS, pois são responsáveis pela formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde a fase de planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas, incluso a discussão de metas e prioridades orçamentárias elencadas nos instrumentos de gestão financeira da política de assistência social, tais como, PPM, LDO e LO, interpretação do art. 84 do dispositivo legal antes referido.

Sequencialmente, a norma operativa do SUAS, em seu artigo 85, elenca as principais atribuições e competência dos conselhos de assistência social.

**Art. 85.** Incumbe aos Conselhos de Assistência Social exercer o controle e a fiscalização dos Fundos de Assistência Social, mediante:

- I - aprovação da proposta orçamentária;
- II - acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de acordo com a periodicidade prevista na Lei de instituição do Fundo ou em seu Decreto de regulamentação, observando o calendário elaborado pelos respectivos conselhos;
- III - análise e deliberação acerca da respectiva prestação de contas.

(BRASIL, 2012).

Segundo redação do artigo 86, os Conselhos de Assistência Social devem observar em suas análises as seguintes disposições:

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

Pelas disposições ora expostas, são inúmeras as responsabilidades, designadas, legalmente, aos conselhos gestores da política de assistência social, nas três instâncias federadas. Entretanto para que estes espaços deliberativos possam cumprir todas as suas atribuições institucionais, precisam receber apoio técnico, administrativo e financeiro, bem como, terem acesso a um plano de capacitação do órgão gestor da política assistência social, conforme redação transcrita dos parágrafos 1º e seguintes do Art. 123, da NOB/2012 vigente.

§1º Os órgãos gestores da assistência social devem:

- I - prover aos conselhos infraestrutura, recursos materiais, humanos e financeiros, arcando com as despesas inerentes ao seu funcionamento, bem como arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem dos conselheiros governamentais e não governamentais, de forma equânime, no exercício de suas atribuições, tanto nas atividades realizadas no seu âmbito de atuação geográfica ou fora dele;



II - destinar aos conselhos de assistência social percentual dos recursos oriundos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS – IGDSUAS e do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família –IGD PBF, na forma da Lei.

III - subsidiar os conselhos com informações para o cumprimento de suas atribuições e para a deliberação sobre o cofinanciamento dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais;

§2º Os conselhos serão dotados de secretaria executiva, com profissional responsável de nível superior, e apoio técnico e administrativo para exercer as funções pertinentes ao seu funcionamento.

§3º Os órgãos gestores devem promover e incentivar a capacitação continuada dos conselheiros, conforme planos de capacitação do SUAS. (BRASIL, 2012).

Ademais, o exercício qualificado das funções, dentro do conselho de assistência social está diretamente vinculado a uma atuação eficaz da gestão, pois para efetivação de suas apreciações, de forma adequada, exige-se que todos os documentos e informações, submetidos à análise do colegiado em epígrafe, sejam enviados com certa antecedência, segundo disposição do Art. 24 da Norma Operacional de 2012.

A Resolução CNAS nº 237/2006 define o controle social como o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle, zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política ora em estudo.

Pode-se afirmar também que o controle social é a capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal. Os Conselhos de políticas e de defesa de direitos, tais como os de Conselhos de Assistência Social são formas democráticas de controle social.

Essa intervenção participativa tem três dimensões, a política, a técnica e ética e, uma delas, a qual, costuma-se chamar de técnica e/ou administrativa consiste no acompanhamento do ciclo de elaboração, monitoramento e avaliação da política pública, incluindo a fiscalização, controle e avaliação da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial, tanto pública quanto privada. Esse controle da gestão pública tem suas bases legais nos princípios e direitos constitucionais (BRASIL, 2013a).

Os conselhos devem exercer papel de controle, que significa promover o acompanhamento e a avaliação da execução das ações, quanto ao desempenho e a gestão dos recursos; de deliberação/regulação, através das resoluções visando contribuir para a implementação do SUAS e da PNAS e por fim o acompanhamento e avaliação das atividades e dos serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social, públicas e privadas.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Canindé teve sua institucionalização efetivada através da Lei nº 1.533/97, de 11 de setembro de 1997, alterada pela Lei nº 2208/2013, de 15 de março de 2013, cujos membros foram nomeados pela Portaria nº 314/2013, de 15 de março de 2013.

O referido Conselho compõe-se de 10 (dez) membros titulares e 10 (dez) membros suplente, constituído de forma paritária entre governo e sociedade civil, mas, formalmente, nem os usuários, nem os trabalhadores dos SUAS e/ou suas respectivas representações, não dispõem de assento dentro do CMAS, descumprindo as orientações do CNAS regulamentadas.

Segundo o Regimento Interno, aprovado pelo colegiado, as reuniões ordinárias acontecem todas as terças quintas-feiras do mês, sempre no horário da manhã, para facilitar o deslocamento de conselheiros que possam vir da zona rural do município, uma vez que os transportes de uso coletivo, quando existentes e disponíveis, trafegam, geralmente, no horário da manhã, precisamente, até às 11:00 horas do dia, o imobilizaria a participação de quem viesse da zona rural.

Mesmo adotando a estratégia de realização das reuniões do colegiado do CMAS, sempre no período da manhã, pouco tem sido a participação de entidades comunitárias rurais no respectivo conselho, cujas motivações não foram, nesta dissertação, investigadas.

Empiricamente, pôde-se supor que uma das dificuldades de deslocamento dos conselheiros rurais, esteja relacionada a indisponibilidade de transportes coletivos dos distritos a sede municipal, seja pela falta de uma política de gestão de incentivo a participação desses conselheiros, pois para participarem de qualquer evento e/ou ações inerentes a sua função, precisam arcar, com os possíveis gastos com recursos próprios. Tal procedimento pode ser um dos elementos desmotivadores dessa participação, nos espaços de deliberações colegiadas, por segmentos sociais que estejam situados fora da sede municipal.

A lei das diárias para conselheiros não é ainda uma realidade no município, principalmente, para os segmentos não governamentais, embora haja orientações do CNAS neste sentido. As diárias para conselheiros, independente do segmento que represente, poderão ser pagas, tanto com recursos do IGD/SUAS quanto do IGD/PBF, porque o CMAS também se constitui como Instância de Controle Social (ICS) do Programa Bolsa Família, previsão do Decreto nº 5.209, de 17 de setembro de 2004 e da Resolução CNAS nº 18, de 15 de julho de 2013.

A Portaria nº 754/2010 do MDS, determina que o município destine um percentual mínimo de 3% (três por cento) para dar o devido suporte financeiro a execução das atividades do conselho, referentes aos recursos do IGD-M para o financiamento de atividades de apoio técnico e operacional do controle social do PBF, enquanto ICS.

Em Canindé, o CMAS responde como ICS, mas não do ponto de vista formal, porque, até então, não foi enviada mensagem de projeto de lei ao legislativo com a finalidade de promover a regulamentação dessa normativa, também, caracterizada como uma das metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão.

Importa ressaltar que o CMAS está vinculado, administrativamente, ao órgão gestor da política assistência social no município, estando este responsável em prover a infraestrutura necessária ao funcionamento deste, o que significa garantir os recursos materiais, humanos e financeiros, bem como arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação e hospedagem dos conselheiros, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

Em Canindé, a SMAS alocou imóvel para a “Casa dos Conselhos” vinculados a essa Secretaria, onde, conseqüentemente, funciona CMAS e outros seis conselhos (CMDCA, CMDI, COMSEA, CONDEF, CDM e Conselho antidroga), razão pela qual, não se dispõem de uma secretaria Executiva, exclusiva para o Conselho Municipal de Assistência Social e sim para todos os conselhos elencados, dificultando assim, a execução das ações, especialmente, as, de cunho, administrativos. Ademais, existem apenas três profissionais disponíveis para realizar o trabalho de secretariar sete conselhos setoriais.

Dos profissionais elencados, dois são de nível médio, um responde pelo setor administrativo e o outro pelo serviço geral, e um de nível superior (pedagoga aposentada). Esse número de servidores apresenta-se insuficiente para a realização das ações administrativas do controle social, o que pode afetar, relativamente, a

autonomia das ações de controle social, realizadas dentro do espaço colegiado, porque o CMAS acaba se utilizando todo o aparato administrativo, técnico e logístico da SMAS, o que, minimamente, afrontam os preceitos de eticidade que devem existir na relação da gestão com o controle social.

Quanto ao aspecto de estrutura física, a casa dos conselhos não oferece um local adequado para a realização das reuniões, ou demais eventos dos colegiados, à medida que sequer dispõem de sala privativa climatizada. O CMAS, por sua vez, não tem sala própria para atendimento e arquivamento de seus documentos, estes são arquivados em pastas específicas e guardadas em armário coletivo, junto com as documentações dos demais conselhos setoriais.

Hoje a composição institucional do CMAS do município de Canindé está formatada por 10 (dez) instituições, de forma paritária, quais sejam, órgãos governamentais: Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS), Secretaria Municipal de Saúde (SMS), Secretaria Municipal de Educação (SME), Secretaria Municipal de Agricultura e Recursos Hídricos (SMA) e Gabinete do Prefeito (GP) e não-governamentais: Associação das Pessoas com Deficiências (APLID), Associação de Pais e Amigos de Excepcionais de Canindé (APAE), Casa do Povo, Sindicato dos Trabalhadores Rurais de Canindé (STR) e Sindicato dos Servidores Municipais de Canindé (SINDISEC).

A escolha dos representantes do CMAS, referentes a sociedade civil ocorre em fórum próprio, designado para este fim, conforme as orientações normativas e democráticas, porém, erroneamente, a Lei municipal nº 2.208/2013, de 15 de março de 2013, que altera a Lei nº 1.533/97, de 11 de setembro de 1997, em que criou o respectivo conselho, instituiu assento definitivo para a APLID e APAE, contrariando as orientações do CNAS e, principalmente, do processo democrático, em que a sociedade se constitui autônoma para escolher as entidades representativas a participarem dos conselhos setoriais de seu interesse.

O estranho disso é que a lei inicial de criação do CMAS, promulgada há quinze anos, previa que a escolha das entidades socioassistenciais, a comporem o conselho em epígrafe, aconteceria em fórum comunitário específico, constituído para essa finalidade, sem o gerenciamento do poder público, mas sob a fiscalização do Ministério Público, e, no governo, que se intitulou como, supostamente, democrático, promove-se uma alteração retrógada nessa lei e estabelece-se acento definitivo a duas entidades socioassistenciais no CMAS, uma verdadeira ofensa ao SUAS.

Contraditoriamente, utiliza-se como justificativa, a presente alteração legal, a necessidade de atualizá-la, segundo as novas normativas do SUAS, mas, infelizmente, acontece, um verdadeiro retrocesso democrático, pois há a indicação definitiva de duas entidades socioassistencias no CMAS, contrariando, os preceitos regulatórios do CNAS. Assim, curiosamente, elenca-se a seguinte indagação: Que razões justificam a alteração legal proferida, ou o que pode está por trás disso?

Respostas a essa indagação podem ser diversas, mas as possíveis elencadas, podem, no mínimo, significar indícios de manipulações políticas para aprovação de todas as deliberações de interesse da gestão, uma forma de neutralizar, indiretamente, o controle social sobre as contas públicas, especificamente, sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), vindo a promover a administração desse fundo sem o devido controle da sociedade.

É possível deduzir isso, porque o colegiado do CMAS sendo composto, apenas, por dez representantes e tendo para a aprovação de suas deliberações a exigência apenas de uma maioria simples, isto é, 50% (cinquenta por cento) mais um dos participantes, pode-se aprovar qualquer matéria com seis votos favoráveis e realizar qualquer assembleia com um coro de apenas seis conselheiros.

Dito isso, pode-se também estabelecer a seguinte dedução: Como temos cinco representantes governamentais dentro do CMAS e, supostamente, duas instituições indicadas pelo poder público, pela outorga do assento definitivo dentro do colegiado, torna-se possível, substancialmente, concretizar a aprovação de todas as pautas, de interesse da gestão, com apenas seis votos, destes cinco poderiam advir da representação governamental e um da não governamental. Como a lei de criação do CMAS instituiu assento permanente para duas entidades socioassistencias, é possível imaginar que não haverá empecílios a este governo para as aprovações que lhes sejam favoráveis, caso tais entidades estejam articuladas e comprometidas com a gestão.

Entende-se que o procedimento ora expresso apresenta-se como uma das práticas autoritárias e antidemocráticas responsáveis em fragilizar o controle social institucional da política de assistência social em Canindé, por que ainda que existam conselheiros conscientes, estes podem ser minorias e serem votos vencidos nos processo deliberatórios.

Uma das conselheiras entrevistadas vem ratificando isso em suas falas. Observem o que diz:

No último fórum de entidades para a escolha das quatro entidades do conselho, agora em março deste ano, a gestão foi quem definiu todo o processo, a sub-secretária de assistência, juntamente, com a técnica de gestão, estava com tudo definido, nada que a gente fizesse poderia mudar as articulações já organizadas. No mesmo dia escolheram as entidades, empossaram os novos conselheiros e escolheram a diretoria. Nunca vi isso na minha vida, [...], dessa vez, pelo princípio da alternância, a sociedade civil devia ficar com a presidência do CMAS, então tínhamos articulado outro nome, mas na hora, não sei que manobra fizeram que escolheram uma entidade que nunca tinha feito parte do conselho, eu ainda tentei falar, mas acho que fiquei apenas queimada. A instituição governamental que represento ainda saiu como vice-presidente, mas não sei por quanto tempo a estarei representando, podem me tirar a qualquer momento (Conselheira do CMAS nº 2).

Sintetizando, a constituição do CMAS obedece ao princípio da composição paritária entre governo e sociedade civil e segue as orientações do CNAS quanto ao número mínimos de membros que não deve ser inferior a dez titulares, previsão da Resolução do CNAS nº 237/06, mas, institucionalmente, fere a escolha própria da sociedade civil de suas representações, quando estabelece assento definitivo para duas entidades socioassistenciais, dentro do respectivo conselho e ainda interfere no processo autônomo de escolha das entidades em seus fóruns próprios e específicos.

Além disso, segundo, os entrevistados, o processo de escolha das entidades socioassistenciais, pode está sendo manipulado pelo governo, assim como o próprio processo de escolha da diretoria para os atender interesses de sua gestão, desconstruindo a democratização desse processo e, conseqüente, afrontando a democracia, demonstrando, desde logo, as fragilidades do conselho, ou os desafios a serem enfrentados pelos conselheiros para consolidarem o controle das contas públicas, no caso da política de assistência social. Ratifica-se essa compreensão nas falas agora expostas:

Entre nós fala-se muito em democracia, mas nem sempre isso acontece, na minha visão, existe muita manipulação na formação do conselho, na escolha das entidades, na formação da diretoria e até no processo das votações, [...], o último processo de escolha da presidência do CMAS, não foi muito democrático, não partiu dos conselheiros e sim houve toda uma manobra por traz da gestão, a fim de que a pessoa que eles queriam fosse eleita, e isso já mostra que existem interesses contrários, porque se você participa de um conselho e não tem o poder de eleger, de escolher, porque já vem tudo como carta marcada, a meu ver isso não é democracia (Conselheiro do CMAS nº 1).

O conselheiro nesse relato, assim como a outra conselheira no relato anterior, referem-se ao processo de escolha da atual diretoria do CMAS,

especificamente, de sua presidência, realizado em marco de 2015, para escolha de uma entidade não governamental, em respeito ao princípio da alternância, mas, supostamente, teria havido manipulações nesse processo, capitaneada pela gestão municipal, a fim de fosse selecionada a entidade de seu interesse, ou seja, a que melhor lhe atendesse, não confrontando com o poder público e o poder político.

Considerando a existência dessas práticas antidemocráticas, dentro dos Conselhos gestores, é possível prevê que o controle social não se materializará nos moldes legais, conforme idealizado pelo SUAS, nem se constituirá como instrumento efetivo de democratização da gestão pública, caso não sejam estabelecidas outras práticas sociais.

Tendo o controle social como objeto, dentre outras coisas, a elaboração e a execução orçamentária dos recursos arrecadados, a fiscalização e a prestação de contas de sua utilização, cuja observação deve considerar os aspectos, não somente sob a ótica da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, essencialmente, sob a perspectiva da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito do bem comum e do interesse público (BRASIL, 2007), nessas perspectivas, ainda aparenta longe de acontecer, plenamente, na política de assistência social de Canindé.

Os conselhos de assistência social foram criados com a função, sem excluir outras, de exercer a orientação e controle dos fundos de assistência social e inscrever e fiscalizar as entidades e organizações socioassistenciais, entretanto como fica o exercício do controle social, em uma realidade em que o poder público pode está ditando, veladamente, as regras do jogo, isto é impedindo, indiretamente, o controle efetivo das verbas públicas?

Acredita-se que nesse caso o controle social não acontece de forma adequada, existe apenas formalmente, em quase nada tem contribuído para a fiscalização do dinheiro público e, conseqüentemente, combater e/ou minimizar um dos maiores males de nossa pátria, a corrupção, cujo momento histórico tem a colocado como pilar de toda a crise hodierna do país, de ordem política, econômica, social e cultural.

Em Canindé, a fragilidade do controle social relativo a gestão pública municipal como um todo e não adstrito apenas a política de assistência social, não só se apresenta como uma realidade concreta, como pode ser expresso nas práticas de corrupção, supostamente, executadas pelo ex-prefeito do Partido dos

Trabalhadores, que incidiram na cassação deste, em sessão plenária da Câmara Legislativa desse município, em 03 de setembro de 2015, após parecer final dos relatores da Comissão Parlamentar de Inquérito-CPF, instituída para investigá-lo, tendo o afastado por 90 (noventa) dias, em 05 de junho do corrente ano, por, suposto desvio de dinheiro da Contribuição de Iluminação Pública (CIP).

O CMAS, como instância de controle social do Programa Bolsa Família tem a responsabilidade de promover o acompanhamento, a avaliação, o monitoramento, subsidiar o processo de fiscalização no município acerca do cadastramento, seleção dos beneficiários, concessão e manutenção dos benefícios, assim como, promover o controle do cumprimento das condicionalidades, das articulações de ações complementares para os beneficiários do programa e da gestão do PBF, em sua integralidade.

Como ICS o CMAS pouco tem exercido tal função, pois nos anos de 2013 e 2014 restringiram sua atuação relativa ao PBF, apenas apreciando os Planos Operativos do respectivo programa, apresentado ao colegiado semestralmente, as prestações de contas dos recursos do IGD-PBF e a possíveis reprogramação de recursos, referentes ao financiamento da gestão do programa em epígrafe.

Em relação, ao exercício do controle social propriamente dito, foi possível perceber que os conselheiros do CMAS, ainda não estão exercitando uma verdadeira participação política, dentro do conselho. Apresenta-se tímida a inserção dos mesmos na agenda política local, talvez, em decorrência, das, não ignoradas, práticas conservadoras e de manipulação política materializadas em seu processo de formação e dentro do colegiado, em sua dinâmica de atuação.

Ainda tendo por relação o controle social da política de assistência social no município de Canindé, para além das disposições legais instituídas no nosso ordenamento jurídico, torna-se importante mencionar sobre a instituição do Sistema Municipal de Gestão Participativa, através do Decreto nº 35/2013, com a finalidade de assegurar a participação democrática da população, na condução das políticas públicas locais, tornando assim a gestão municipal mais próxima do povo, principalmente, da população rural.

O respectivo sistema, conforme disposto no Art. 6º do decreto citado, seria formado por Assembleias Gerais e Regionais nas comunidades, pelo Conselho Municipal de Participação e Cidadania, pela Coordenação Executiva de Gestão



Participativa e pelos demais conselhos setoriais, conferências e instrumentos de controle social das políticas públicas municipais.

O COMPAC, por sua vez, foi definido no decreto em epígrafe como órgão colegiado de assessoramento direto e imediato da gestão municipal formado por 05 (cinco) representantes de cada uma das 21 (vinte e uma) regionais de cidadania, totalizando 105 (cento e cinco) representantes da sociedade civil. Esses membros, uma vez empossados, reuniam-se, trimestralmente, durante dois dias, em uma das regionais de cidadania para proporem e avaliarem as estratégias de gestão, em seus vários aspectos.

Durante aqueles dois dias, a gestão municipal, dialogava com a sociedade e, coletivamente, pactuavam metas a curto, médio e longo prazo, as quais seriam avaliadas no próximo encontro dos conselheiros. A experiência mostrava-se inovadora, pois, aproximava, efetivamente, a comunidade da gestão. Geralmente, os encontros trimestrais aconteciam as sextas e sábados, com a participação dos conselheiros, prefeito municipal, gestores das políticas públicas municipais, assessores, técnicos e convidados diversos. Os participantes, em sua grande maioria, dormiam na comunidade para promover uma maior interação entre os sujeitos políticos e possibilitar um maior conhecimento da realidade social, pelos gestores municipais.

Para observar a dinâmica dos encontros dos conselheiros do COMPAC, participou-se de um desses momentos, na comunidade de Monte Orebes, inclusive dormindo na respectiva comunidade, cumprindo-se, durante dois dias, esta agenda de programação: primeiro dia, iniciou-se com a abertura dos trabalhos, um momento integrativo entre os presentes, em que houve a apresentação individual de todos os participantes, envolvendo aspectos genéricos dos mesmos, suas representações e expectativas, seguindo-se da apresentação das metas, pactuadas no encontro antecedente, e a realização das prestações de contas dessas metas, pelos secretários ou assessores, referentes as públicas públicas sob o seu gerenciamento, de forma oral e setorializada.

Encerrou-se o dia com as apresentações culturais da comunidade sediante do encontro, uma tentativa de valorizar as potencialidades culturais locais, torná-las conhecidas e descobrir talentos, seguindo do jantar dos participantes e da dormida em um lugar coletivo, sem privilégios. Alí, cada pessoa, procurava o lugar

que mais gostava, ou que encontrasse disponível e armava sua rede para dormir. Uma experiência muito comum no município vivida pelos romeiros franciscanos.

O segundo dia iniciou-se com uma rotina coletiva de espera, em gigantescas filas para o banho matinal, pois havia apenas um banheiro e, pela falta de água no município, só tinha água no balde, em seguida foi servido um café da manhã e os trabalhos começaram com a divisão de grupos, por políticas públicas, para elaboração das novas metas a serem (re)pactuadas para os próximos cem dias de governo.

Serviu-se o almoço e retornou-se para os grupos para o fechamento das propostas, as quais seriam apresentadas em plenária, ao final do dia. Apresentadas as metas pactuadas, finalizou-se com uma avaliação oral e voluntária dos participantes que se dispusessem a falar e avaliar os dias de encontros realizados e, por fim houve a escolha da regional de cidadania a sediar o próximo encontro do COMPAC, vulgo, conselho comunitário de participação.

Tentando ilustrar exemplificadamente, a experiência vivida, além de muito proveitosa revelou-se bem democrática, pois, no caso da política de assistência social, a prestação de contas dessa política de forma pública, ao ser feita pela gestora ou alguém, por ela indicado, esclarecendo a comunidade sobre todas as metas previstas e pactuadas no encontro anterior, especialmente, as de curto prazo, além de estreitar a relação entre governo e sociedade, torna a gestão mais transparente, democratiza as informações sobre os limites e as possibilidades da gestão, no sentido de alcance das metas priorizadas, exige o controle dos indicadores sociais, demandando o funcionamento adequado da vigilância socioassistencial e, especialmente, estimula o diálogo e a participação cidadã, conforme os moldes preconizados pelo SUAS.

Ao conhecer este modelo, supostamente, democrático de gestão, desabrouchou a vontade de investigá-lo, pois, pelo senso comum, acreditava-se, visualizar uma experiência concreta de gestão participativa, em que seria possível o exercício da participação emancipatória dos sujeitos históricos e a materialização do controle social pleno da coisa pública.

Ocorre que a fragilidade democrática, no cotidiano gerencial, logo se apresentou, e o COMPAC, em virtude do afastamento desse prefeito, em junho de 2015, por, improvidade administrativa, decorrente, de, suposto, desvio de dinheiro público da CIP, cuja cassação ocorreu noventa dias depois dessa data, equer teve

instituída a sua segunda gestão, pois com a saída do prefeito que o criou normativamente, a posse dos 105 conselheiros, escolhidos nas 21 assembleias comunitárias, realizadas em todo o município, para o exercício da gestão 2015/2017 não foi concretizada e, iniciou-se o abortamento, de uma experiência, aparentemente promissora de controle social democrático.

Tendo em vista não ter sido materializada a posse dos conselheiros do COMPAC, não foi possível a realização de entrevistas com os representantes do mesmo, razão pela qual, abstraiu-se da reflexão dialogada sobre a experiência desse conselho, enquanto instância de controle social das políticas públicas municipais, e no caso dessa pesquisa, da política de assistência social.

Forçada, circunstancialmente, a desistir dessa reflexão, focou-se, especificamente, na análise do controle social institucionalizado da política de assistência social, a partir do CMAS, o qual não se apresentou isento das influências de práticas sociais antidemocráticas como o clientelismo político, o assistencialismo e até a corrupção política, compreendida como um dos impecílios consideráveis para o não desabrochar da participação política e, conseqüentemente, da construção de uma democracia efetivamente participativa.

Partindo dessa realidade, a seguir buscar-se-á analisar as possibilidades e os limites do controle social, no município de Canindé, relativo à política de assistência social, considerando, a especificidade do CMAS e as falas dos entrevistados, até então, sinalizados pelos mesmos a reprodução, no seio do Conselho citado, de práticas sociais antagônicas ao controle social preconizado pelo SUAS, importante ao processo de construção democrática da política de assistência social e para efetivação de uma gestão, verdadeiramente, participativa.

### 5.3 POSSIBILIDADES E LIMITES DO CONTROLE SOCIAL NA DINÂMICA LOCAL: UMA REFLEXÃO A PARTIR DAS FALAS DOS INTERLOCUTORES

Antes de discorrer sobre os desafios e perspectivas do controle social no cotidiano local, importa realizar uma breve reflexão sobre o que seja o controle social de uma determinada política pública, isto é, na política de assistência social, para em seguida, nos debruçar sobre a análise, preliminarmente, idealizada.

Para Campos (2004), o controle social da política de assistência social consiste em ações desenvolvidas pela sociedade civil organizada com a finalidade

de fiscalizar, monitorar e avaliar as condições em que essa política está sendo desenvolvida, o que passa por uma avaliação da qualidade das ações desenvolvidas, do seu impacto na vida das pessoas e da aplicação de recursos públicos. Além disso, pode ser considerado também como a influência da sociedade civil na definição das prioridades municipais na agenda dos governos.

Acredita esse autor que o controle social, quando, adequadamente, concretizado possibilita o envolvimento da sociedade nas questões do governo tornando-as mais públicas, supera o isolamento autoritário desses governos, a fim de que se materializem com transparência todas as prestações de contas à sociedade de suas ações e principalmente democratiza a gestão das políticas públicas em um determinado território.

Entretanto, para a consolidação do controle social algumas condições materiais fazem-se necessárias, dentre as quais, podem-se citar as seguintes: existência de um conselho, organizado, mobilizado e representativo; fundos como unidades orçamentárias, plano de políticas setoriais, estrutura física e pessoal qualificado para assessoramento, acesso às informações, sobretudo dos recursos, capacitação sistemática e permanente dos conselheiros, construção de novas dinâmicas de gestão, ruptura com o clientelismo político, promoção de mudanças na forma de ver, pensar e fazer a política de assistência, devendo-lhe conferir o verdadeiro status de uma política pública, estimular e criar condições para o exercício da participação mais ativa e, por fim, construir o verdadeiro Estado de Direitos, para a vivência da cidadania plena (CAMPOS, 2004).

Anhucci e Suguihiro (2010) percebem o controle social, como condição da gestão pública, em razão disso, afirmam que a sua materialização exige um novo modelo de relação política entre Estado e a sociedade civil, um exemplo disso pode ser visto com a criação de conselhos gestores, mas para que tais espaços se consolidem, verdadeiramente, como de participação e controle social, precisa-se avançar nas práticas, potencialmente, democráticas, com a perspectiva de influenciar nas decisões políticas que favoreçam os interesses da população. Importante ainda que a sociedade ao ocupar os espaços de poder, o faça de modo legítimo, a fim de os direitos de cidadania sejam concretizados.

Em outras palavras, os colegiados precisam guiar-se na direção do bem comum, na garantia dos interesses da coletividade como um todo, porque se assim não for, é possível que os conselhos setoriais estejam reproduzindo posturas com

delineamentos autoritários e clientelistas, incoerentes ao processo de legitimação da participação cidadã e do SUAS como sistema democrático.

Na compreensão dos investigados, o controle social legitimado em Canindé, especialmente, uma análise do CMAS, como principal instrumento para sua efetivação, pouco está impactando nos processos de decisões políticas, pois, geralmente, voltam-se mais para questões discursivas em detrimento das questões propositivas e deliberativas, afetas a política de assistência social. Clarifica tal compreensão neste relato:

Acho até que existe possibilidade de melhoria no controle social daqui, principalmente no conselho, mas hoje quase não vejo os conselheiros participando das prioridades da política, nem participaram da conferência municipal de assistência social, agora realizada no IFCE, uma avaliação dos dez anos de SUAS e de elaboração de propostas para os próximos dez anos. Acho que eles vão para as reuniões, mas nem sequer sabem por que estão ali, ou então, estão dentro do conselho visando interesses mais particulares e não para melhorar a assistência social como um todo e certamente a vida de muitas pessoas dela beneficiárias, como eu penso que deveria ser (Trabalhadora do SUAS nº 1).

Ademais, pelas falas de outro entrevistado foi possível a identificação de uma relação vertical e hierarquizada entre gestão e o CMAS, em que o poder público, no geral, apresenta as propostas para apreciação e o referido conselho, chega, muitas vezes, a prová-las sem a devida análise. Supostamente, tais propostas são apresentadas sob a roupagem de discurso ideológico de culpabilidade, aprova-se assim para não prejudicar a gestão e até perder recursos para o desenvolvimento das ações socioassistenciais, prejudicando a população.

No conselho, há coisas que me incomodam muito, mas sou voto vencido, uma delas é agente ter que aprovar questões de última hora, sem saber, muitas vezes, do que se trata com propriedade, só porque a gestão tem interesse, então usa o discurso da perda de recursos, caso não haja aprovação, do prejuízo para o povo, para os conselheiros sentirem culpa por uma possível não aprovação, então todos aprovam, mas sei que isso não está certo nem pode se configurar como controle social (Conselheira do CMAS nº 2).

Em síntese, compreende-se que são inúmeros os desafios a serem transpostos até que o controle social seja materializado no município, em consonância com as disposições do SUAS, bem como na perspectiva de consolidar a participação política e democratizar a gestão pública. Um desses desafios está no legitimar de uma nova cultura política, a qual possibilite mudanças na forma de

exercitar a participação e o controle social e conseqüentemente, na condução da coisa pública.

Outro desafio identificado consiste na fragilidade democrática, parece que não se consegue reconhecer o que seja uma democracia real, ou vive-se uma total apatia em relação a esta. Por isso, acredita-se que não basta a institucionalização dos espaços de participação, urgindo, também, do resgate de valores éticos fundamentais para o alavancar do processo de construção da democracia efetivamente participativa, capaz de romper com as práticas sociais conservadoras, consideradas gargalos ao processo de controle social.

O desafio está na capacidade dos conselheiros ampliarem os horizontes do conhecimento político, ético, teórico, operativo, ou seja, sejam capazes de redimensionar as práticas coletivas, valorizando o cotidiano, descobrindo suas diferenças e os diferentes encontrando sua igualdade. O importante é que seja possível estabelecer uma verdadeira democracia, de modo a permitir a todos os cidadãos, a efetivação dos direitos que lhes são garantidos na Constituição Federal de 1988 (ANHUCCI; SUGUIHIRO, 2005, p. 4).

Entretanto, não se pode esquecer que a falta de cultura política democrática e participativa afetam todos os interlocutores envolvidos na construção da política de assistência social, inclusive, gestores, por isso há que se ficar atentos aos discursos com viés democráticos, mas que podem está escondendo, intensões outras, que não comunguem com o compartilhamento do poder decisório. Até porque, culturalmente, as pessoas não foram educadas sob uma ótica de contestação às regras, mas da dependência, por isso os conselheiros podem sentir dificuldade de discordarem e se contraporem a gestão.

Por tal razão, precisa-se mudar a cultura autoritária, ainda presentes nas as relações entre gestores e sociedade civil, instrumentalizar os conselheiros para o exercício do controle social, através de uma política permanente de capacitação, democratizar informações sobre as deliberações e a participação política do CMAS, fortalecendo a sua legitimidade na sociedade, garantir as condições objetivas de participação dos conselheiros, especialmente, dos não governamentais e residentes na zona rural do município e por fim, concretizar a efetiva participação dos usuários dos serviços socioassistenciais dentro, das instâncias de controle social institucionalizados.

Compartilha-se do entendimento de Tatagiba (2005) quando afirma que os conselhos gestores de políticas públicas são considerados uma das principais experiências de democracia participativa contemporânea no país, mas, ao mesmo

tempo, os mesmos podem refletir as dimensões contraditórias dessas recentes experiências da democracia.

Em Canindé, o CMAS, assim como em outras realidades, decide sobre questões relativas à política de assistência social, mas, na maioria das vezes, sem o devido debate ou negociação, evidenciando certa despolitização dos seus membros, ou a materialização de uma forma acrítica de participação. Também pode sinalizar o próprio desconhecimento dos conselheiros sobre os assuntos analisados, em especial, sobre o SUAS, como sistema de Estado, sua organização e estruturação, considerando que todos os representantes do CMAS entrevistados elencaram não terem conhecimento sobre o sistema em epígrafe.

O SUAS, o único entendimento que eu tenho é sobre os atendimentos dado pela saúde, e o SUS também tem dentro da assistência social? ah, pensei que estávamos falando do SUS,[...], é realmente eu não tenho elementos pra conceituar o SUAS (Conselheiro do CMAS nº 1)

E ainda:

Eu não sei quase nada sobre o SUAS, por isso não me sinto com propriedade para falar sobre o mesmo, assim prefiro não tecer considerações, porque a gente sempre acaba falando bobagens e não quero me colocar nesta situação (Conselheira do CMAS nº 2).

Os relatos ora expostos demonstram a necessidade de investimentos em capacitação para os conselheiros, a fim de que possam exercer suas atribuições legais e regimentais com mais competência, bem como, possam deliberar sobre as questões propostas de modo mais consciente porque são conhecedores da matéria em pauta. Ademais, os conselheiros são considerados agentes públicos, no exercício de suas funções, por tal razão respondem de forma civil, criminal e administrativamente, em relação aos atos praticados no exercício da relevante função pública.

Para que o SUAS seja consolidado em sua integralidade, urge que o controle social seja concretizado de forma efetiva, o que significa a existência de um CMAS forte e não cooptado, nem reprodutor de práticas sociais sintonizadas com o clientelismo político, em que há o privilégio de alguns atores sociais, em detrimento de outros dentro da gestão pública, com o assistencialismo ou paternalismo, em que são ratificadas ações sociais como ajuda e caridade e não como direito e sem uma cultura voltada à participação e à fiscalização.

A estruturação administrativa do CMAS precisa ser garantida, como uma secretaria executiva exclusiva, espaço físico adequado para a realização de suas funções, aquisição de equipamentos e materiais permanentes adequados, em quantidade e qualidade, ampliação dos recursos humanos para auxiliar o conselho na execução de suas atividades, criação e aprovação da lei das diárias para os conselheiros e a garantia dos 3%, mínimos, dos IGD/SUAS e IGD/PBF para o financiamento do seu plano de aplicação financeira.

Além do apoio financeiro, a gestão precisa garantir todas as condições objetivas para o exercício do controle social pelo CMAS, o que passa pelo suporte técnico e político, este, significa respeito à autonomia do CMAS em realizar o controle da coisa pública, evitando manipulações, de qualquer natureza, em seus processos de formação, deliberação, fiscalização e acompanhamento dos serviços socioassistenciais e do PBF, quando, estiverem, como ICS.

Considerando a exposição sobre controle social realizada até então, tende-se a afirmar, em linhas gerais, que, embora sejam inúmeros os desafios a serem enfrentados, para que seja concretizado, no território pesquisado, o controle social, nos moldes do SUAS, ou seja, como instrumento de democratização da gestão pública e como acesso ao poder decisório, insiste-se em perceber também grandes possibilidades, no sentido de materializá-lo nessa perspectiva, pois, os conselhos de assistência social, ainda que em alguns momentos reproduzam práticas antidemocráticas, não se pode negar que os mesmos constituem-se como um espaços institucionalizados de participação, portanto não isentos de contradições.

A gestão precisa cumprir todas as determinações pactuadas no Pacto de Aprimoramento de Gestão em relação ao fortalecimento do controle, dar o suporte, técnico, financeiro e administrativo ao funcionamento do CMAS, garantir as condições materiais objetivas que incentivem a participação, nos colegiados de conselheiros, de representantes advindos da zona rural e criar a Lei orgânica de assistência social. Contudo, importa dizer, que acima de tudo precisa-se romper com a cultura política assistencialista e conservadora que ainda permeiam as práticas sociais, dentro do município.

Aposta-se na concretização do controle social como instrumento de efetivação do SUAS, especialmente, através dos conselhos de assistência social, no exercício de suas funções de fiscalização, mobilização, deliberação e consultiva, porque ainda que hoje, sejam reproduzidas práticas sociais antidemocráticas, dentro



dos espaços institucionalizados de participação, não se pode deixar de reconhecê-los como conquistas sociais históricas e como espaços democráticos, quando potencializados, podem transformar-se em espaços contra hegemônicos do poder, ante a natureza contraditória da realidade social em que se vive.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pesquisa que subsidiou esta dissertação desenvolveu-se no município de Canindé, teve como objetivo central compreender como se materializa a participação e controle social da política de assistência social pelos interlocutores do SUAS em Canindé, município este de forte tradição católica, e como objetivos específicos, identificar a correlação entre o modelo de participação, construído no cotidiano local e o modelo atual de gestão da política de assistência social, conhecer os significados e concepções de gestão democrática, participação e controle social para os investigados e por fim, entender como o controle social da política de assistência, faz-se exercido no município, uma reflexão partir das práticas do Conselho Municipal de Assistência Social.

As respostas dos interlocutores as indagações norteadoras dessa pesquisa, genericamente, revelaram alguns achados, sem a exclusão de outros, presentes no território investigados, sistematizados no decorrer desse trabalho, os quais sinalizaram, de forma majoritária, as seguintes compreensões: entendimento da política de assistência social numa ótica caritativa, conhecimento quase inexistente sobre o SUAS, pouco exercício da participação política, predominância dos modelos colaborativos e corporativos de participação, controle social institucionalizado, exercido pelo CMAS, com fragilidade deliberativa e incoerência entre o modelo democrático de gestão da política em epígrafe, efetivado no cotidiano canindeense, e o idealizado, normativamente, pelo SUAS.

Embora a maioria dos investigados percebam a política de assistência social como caridade, não se pode desconsiderar a existência de outros interlocutores enxergando-a como direito de cidadania e outros visualizando-a, contraditoriamente, ora como caridade ora como direito.

Neste sentido, é possível afirmar que em Canindé, a política assistência social vem sendo pensada e reproduzida, hegemonicamente, como caridade e bem-estar, tendo os usuários como os atores principais, todavia existem práticas sociais, ainda minoritárias, entretanto não menos importantes, fortalecendo-a como direito social, realidade protagonizada, especialmente pelos trabalhadores, e, por fim, há práticas que transitam, simultaneamente, entre a caridade e o direito, cuja vanguarda, prioritariamente, atribui-se aos conselheiros e representantes da rede socioassistencial.

Na análise sobre o SUAS, apenas um dos entrevistados, aparentou deter informações conceituais sobre o referido sistema, os demais, se autodefiniram incapazes para dialogar sobre o mesmo, alegando desconhecimento em relação à matéria, entretanto, mesmo, sem proferir conceituações formalizadas sobre o sistema em tela, alguns dos trabalhadores e conselheiros pesquisados, reconheceram relativos avanços, a partir da implementação desse sistema no município, citando, dentre eles, os serviços socioassistenciais da proteção básica e da proteção especial, respectivamente nos CRAS e CREAS e o compromisso éticopolítico, em concretizar a política socioassistencial como direito, dos inúmeros atores sociais anônimos, que a pensam e fazem no cotidiano.

Quanto ao exercício da participação, identificou-se, que as práticas predominantes entre os interlocutores não se sintonizam com o modelo de participação política, defendido pelo SUAS, mas com os modelos colaborativos e corporativos de participação, os quais, certamente, não contribuem para a defesa do bem comum, dos interesses coletivos e para emancipação humana dos sujeitos históricos.

No modelo colaborativo de participação, os atores sociais são convocados a apoiar as ações governamentais acriticamente, quase sempre, fortalecendo as concepções neoliberalistas de Estado, em que este deve mostrar-se forte para o desenvolvimento econômico e tímido para o desenvolvimento social. O modelo corporativo de participação, desconsidera os interesses coletivos macros, voltando-se ao alcance de interesses particularizados ou de grupos sociais determinados, desconstituindo-se assim a natureza libertária da participação.

Por tal razão, entende-se fundamental o estímulo a participação política para a construção democrática da política de assistência social, porque, do contrário, as iniciativas participativas poderão reforçar padrões existentes de exclusão social e fortalecerem as práticas antidemocráticas que se antagonizam ao SUAS como sistema de Estado.

Ante a fragilidade dos processos democráticos no país, pode-se sintetizar que não basta a institucionalização constitucional da participação, esta precisa ser vivenciada, sentida e valorada pelos interlocutores como princípio fundamental de suas vidas, importante a sua construção como sujeito político em seu habitat, sob pena dos processos participativos cercearem a democracia real, ao invés de contribuírem para o seu fortalecimento, como se faz idealizado normativamente.

Assim sendo, em Canindé, a participação com a finalidade de possibilitar o exercício pleno da cidadania e a emancipação humana dos sujeitos políticos, ainda não se constitui de todo uma realidade integral para política de assistência social, porque as práticas participativas, mais experimentadas no cotidiano municipal, não coadunam com a participação política do SUAS, que exigem que tais práticas sejam de resistências, promovam o compartilhamento pleno do poder decisório e possibilitem a transformação e emancipação dos sujeitos políticos.

Em relação à democratização da política de assistência social, os entrevistados, em sua maioria, não acreditam que isso se constitua uma realidade municipal, porque, tal processo, exige o exercício efetivo da participação voltada a construção da cidadania, o que, em outras palavras, significa, dentre outras possibilidades, tornar o diálogo sociopolítico diretriz nos processos democráticos, abrir-se a gestão às críticas dos distintos atores políticos, realizar o planejamento participativo com o conjunto de interlocutores e efetivar o controle social, especialmente, o institucionalizado, através do conselho gestor da política pública de assistência social.

Contudo, os significados de gestão democrática explicitados pelos entrevistados sintonizaram-se com as interpretações teóricas de autores, citados no curso dessa dissertação, as quais afirmam que a democratização da gestão deve possibilitar a negociação do consenso, garantir o diálogo entre Estado e sociedade, possibilitar a participação efetiva dos cidadãos, nos processos decisórios e concretizarem o controle social das decisões políticas pactuadas e dos gastos públicos.

Entretanto, existe um distanciamento entre o modelo democrático ideal e as práticas sociais exercitadas no território local, em relação a política de assistência social. Dentro do órgão gestor da política de assistência social, a luz do entendimento dos interlocutores, existem pessoas reproduzindo posturas autoritárias e conservadoras, consideradas incompatíveis com uma construção gerencial, fundada na participação sociopolítica.

Acredita-se que fatores políticos-culturais como o clientelismo, o assistencialismo, o paternalismo e as práticas autoritárias, ainda reproduzidas e estabelecidas no seio da política de assistência social, certamente, estão dificultando o processo de construção e consolidação da gestão democrática do SUAS. O modelo de gestão democrática introduzido pelo SUAS depara-se ainda com os entraves da administração pública brasileira e os seus ranços históricos,

pontuais e clientelistas no tratamento à **res pública**, ensejando confrontos e batalhas institucionais contraditórias, às vezes implícitas, entre o modo conservador e o modo democrático de gestão, entre o velho e novo modelo de gestão do SUAS.

Canindé ainda tem muito que caminhar para legitimar a efetiva democratização da política de assistência social, mas não se abandona a certeza de que isso ainda se materializará, nos moldes juridicamente positivados, porque o primeiro passo dado nesta direção ocorreu em 2011, com a institucionalização do SUAS como sistema de Estado, o qual tornou a participação e o controle social pilares de sua estruturação democrática.

Em relação ao controle social, alguns entrevistados o percebem como sinônimo de participação, outros o conceituam como sistema de informações municipais, importantes, ao controle gerencial e para a definição das ações estratégicas de intervenção pela gestão, enquanto alguns sequer souberam defini-lo, expressando, certamente, pouca informação sobre o que significa controle social.

Quanto ao controle social institucionalizado e realizado através do CMAS, a maioria, dos investigados não reconhecem o trabalho de fiscalização e acompanhamento dos conselheiros, alegam, manipulações governamentais, tanto no processo de escolhas das entidades socioassistenciais, a compor o referido conselho, quanto na eleição da diretoria do colegiado, para atenderem a interesses de gestão, tornando assim teatral o exercício desse controle social, com existência formal, mas com resultados materiais pouco eficientes.

Na compreensão dos investigados, o controle social legitimado em Canindé, especialmente, dentro do CMAS, pouco está impactando nos processos de decisões políticas. O colegiado debruça-se mais para questões discursivas e pouco para as questões propositivas e deliberativas, afetas a política de assistência social. Ademais, os próprios conselheiros consideram que a relação estabelecida entre gestão e CMAS tem características verticais e de hierarquização, porque, no geral, o poder público, apresenta propostas para apreciação e o conselho, às vezes, sente-se na obrigação de aprová-las.

Tentando sintetizar o que foi dito sobre participação e controle social pode-se dizer que os dois processos vêm acontecendo no cotidiano municipal, não, hegemonicamente, dentro das dimensões idealizadas, numa perspectiva emancipatória dos indivíduos e como instrumento de transformação social, mas não é possível deixar de reconhecer o SUAS como uma grande possibilidade de

fortalecimento e consolidação da política de assistência social como direito de cidadania e para a legitimação da democracia participativa.

Ao que pese as contradições, resistências e desafios encontrados no município para a concretização da participação política e de um controle social efetivo da política de assistência social nos moldes do SUAS, não se pode negar a abertura deste caminho, o qual exige a superação cultural, dentro do território, das práticas sociais conservadoras, mas depende, consideravelmente, dos esforços coletivos e das construções diárias dos diferentes atores políticos, dentro do município, especialmente, dos interlocutores da política de assistência social investigados.

## REFERÊNCIAS

AGUIAR, Carlos Alberto Monteiro de. **Assistência Social no Brasil: a mudança do modelo de gestão**. São Paulo: FUNDAP-SP, 2005. Disponível em: <<http://www.fundap.sp.gov.br/publicacoes/TextosTecnicos/textec3.htm>>. Acesso em: 20 out. 2010.

ALMEIDA, Maria Hermínia T. de. **Balço e perspectivas do federalismo fiscal no Brasil** – Subprojeto: Redefinição de Competências entre Esferas de Governo na Prestação de Serviços Públicos na Área Social. [S.l.: s.n.], set. 1993. (Primeiro Relatório Parcial). p. 1.

AMARAL, João J. F. **Como fazer pesquisa bibliográfica**. Fortaleza, jan. 2007. Disponível em <<http://www1.eeg.uminho.pt/economia/caac/pagina%20pessoal/Disciplinas/disciplinas%202009/ecp/ECP%202009/TRABALHOS/bibliografia.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2011.

ANHUCCI, Valdir; SUGUIHIRO, Vera Lucia Tieko. A construção do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente na perspectiva da participação e do controle social. **Textos & Contextos**, Porto Alegre, v. 9, n. 1, p. 47-54, 2010.

ARAÚJO, Cleonice Correia; PEREIRA, Maria Eunice Ferreira Damasceno; GUILHON, Maria Virginia Moreira; SOUSA, Salviana de Maria Pastor Santos. Implantação e implementação do sistema único de assistência social (suas) nos estados do Pará, Maranhão e Pernambuco: uma análise dos resultados de pesquisa empírica. In: COUTO, Berenice Rojas; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

AMORIM, Maria Salete Sousa de. Cidadania e participação democrática. In: SEMINÁRIO NACIONAL MOVIMENTOS SOCIAIS, PARTICIPAÇÃO E DEMOCRACIA, 25 abr. 2007, Florianópolis, SC. **Anais...** Florianópolis, SC: UFSC, 2007.

AMORIM, Simone. Democracia e sociedade: notas sobre o contexto de implementação da política nacional de participação social no Brasil. **Plurimus Cultura e Desenvolvimento em Revista**, Rio de Janeiro, ano IV, ed. VII, fev./jun. 2015.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. Democracia, poder legislativo, interesses e capacidades. **Cadernos ASLEGIS**, v. 40, p. 33-54, maio/ago. 2010. Disponível em: <[http://www.aslegis.org.br/aslegis/images/stories/cadernos/2010/Caderno40/06\\_democracia\\_poder\\_legislativo\\_interesses\\_e\\_capacidades.pdf](http://www.aslegis.org.br/aslegis/images/stories/cadernos/2010/Caderno40/06_democracia_poder_legislativo_interesses_e_capacidades.pdf)>. Acesso em: 12 abr. 2015.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Tradução de Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, v. 14, n. 1, p. 43-64, 2008.

BAQUERO, Marcello. Cultura política participativa e desconsolidação democrática: reflexões sobre o Brasil contemporâneo. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 98-104, 2001.

BATTINI, Odária; COSTA, Lúcia Cortes da. Estado e políticas públicas: contexto sócio-histórico e assistência social. In: BATTINI, Odária (Org.). **Sistema Único de Assistência Social em debate**. São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007. (Série Núcleos de Pesquisa).

BOCCHI, Silvia Cristina Mangini; JULIANI, Carmem Maria Casquel Monti; SPIRI, Wilza Carla. **Métodos qualitativos de pesquisa**: uma tentativa de desmistificar a sua compreensão. Botucatu, SP: UNESP, 2008.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social da Lei de criação dos Conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS**. Brasília, jan. 2013a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha 1: SUAS - Orientações acerca dos conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília, 2013b. 70 p.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional de Assistência Social. Sistema Único de Assistência Social. Resolução nº 33, de 12 de dezembro de 2012. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social - NOB/SUAS. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, ano CI, n. 2, 2012. Seção 1.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 7 jul. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm)>. Acesso em: 20 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Instituto de Estudos Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. **Capacita Suas**: 2008. SUAS: configurando os eixos da mudança. Brasília, 2008. v. 1, 136 p.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. 4ª Secretaria de Controle Externo. **Orientações para conselheiros da área de assistência social**. Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução do CNAS nº 130, de 15 de julho de 2005. Aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social NOB SUAS. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 27 jul. 2005.



BRASIL. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social (PNAS)**. Brasília, 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Poder Executivo, Brasília, DF, 8 dez. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8742.htm)>. Acesso em: 20 maio 2015.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

CAMPOS, Bernardino Edval. A gestão na efetivação do SUAS. **O Social em Questão**, ano XVII, n. 30, p. 15-24, 2013.

\_\_\_\_\_. **Controle social das políticas públicas** (Notas para Debate). Belo Horizonte: [Instituto Fiscalização e Controle], 11 jun. 2004. Disponível em: <[http://personalizado.msites.com.br/ifc/img/tb24\\_texto\\_fotos\\_1\\_655\\_controleasociadasapolacasapacas.pdf](http://personalizado.msites.com.br/ifc/img/tb24_texto_fotos_1_655_controleasociadasapolacasapacas.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2015.

CARRION, Rosinha Machado; COSTA, Pedro de Almeida. Governança Democrática, Participação e Solidariedade: Entre a Retórica ea Práxis. **Espacio abierto**: cuaderno venezolano de sociología, v. 19, n. 4, p. 621-640, 2010.

CARVALHO, Thiago Felipe Rodrigues de; SANTOS, Samuel. **Participação popular como direito fundamental**. Brasília: Faculdade Promove de Brasília, 2008.

CASTANHO, Sérgio E. W. Atualidade do método dialético. **Revista Faculdade de Educação da Puc Campinas**, Campinas, SP, v. 1, n. 1, p. 13-21, ago. 1998.

COELHO, Vera Schattan. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos (Orgs.). **Participação e Deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.

COSTA, Frederico Lustosa da. Contribuição a um projeto de reforma democrática do Estado. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 44, n. 2, p. 239-270, mar./abr. 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v44n2/04.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.

COSTA, Frederico Lustosa da; CUNHA, Augusto Paulo Guimarães. Sete teses equívocas sobre a participação cidadã: o dilema da democracia direta no Brasil. **O&S**, Salvador, v. 17, n. 54, p. 243-255, jul./set. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/osoc/v17n54/07.pdf>>. Acesso em: 20 maio 2015.

COUTO, Berenice Rojas; IASBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel. A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando conceitos. In: COUTO, Berenice; SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; RAICHELIS, Raquel (Orgs.). **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil**: uma realidade em movimento. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2012.

COUTO, Berenice Rojas; MARTINELLI, Tiago. O serviço social e o sistema único de assistência social (SUAS): desafios éticos ao trabalho profissional. **ARGUMENTUM**, Vitória, v. 1, n. 1, p. 92-105, jul./dez. 2009.

COUTINHO, Clara. **O que é análise de conteúdo**. Disponível em: <<http://claracoutinho.wikispaces.com/O+que+%C3%A9+An%C3%A1lise+de+Conte%C3%BAdo%3F>>. Acesso em: 29 jul. 2015.

COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. In: MARQUES, Eduardo; FARIAS, Carlos Aurélio Pimenta de (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

DAGNINO, Evelina. Construção democrática, neoliberalismo e participação: os dilemas da confluência perversa. **Política & Sociedade**, v. 3, n. 5, p. 139-164, 2004.

DEMO, Pedro. Pesquisa qualitativa. Busca de equilíbrio entre forma e conteúdo. **Rev. latino am. enfermagem**, Ribeirão Preto, SP, v. 6, n. 2, p. 89-104, abr. 1998. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rlae/v6n2/13912.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2014.

DELLA GIUSTINA, Emilie Faedo; LUIZ, Danuta Estrufika Cantóia. Sociedade civil e participação: concepções hegemônicas e contra hegemônicas. **Em Tese**, v. 10, n. 1, p. 67-92, 2013.

DERANI, Cristiane. Política pública e a norma política. **Revista da Faculdade de Direito UFPR**, v. 41, n. 0, p. 19-28, 2004.

DIAS, Marcia Ribeiro. Da capilaridade do sistema representativo: em busca da legitimidade nas democracias contemporâneas. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 2, 2004.

DINIZ, Célia Regina; SILVA, Iolanda Barbosa da. **Metodologia científica**. Campina Grande, PB: UEPB/UFRN/EDUEP, 2008.

DUARTE, Rosália. Reflexões sobre o trabalho de campo. **Cadernos de Pesquisa**, n. 115, p. 139-154, mar. 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/cp/n115/a05n115.pdf>>. Acesso em: 12 dez. 2014.

ESCORSIM, Silvana Maria. A filantropia no Brasil: entre a caridade ea política de assistência social. **Revista Espaço Acadêmico**, n. 86, p. 18-20, 2008.

ESTANQUE, Elísio. A questão social e a democracia no início do século XXI: participação cívica, desigualdades sociais e sindicalismo. **Revista Finisterra**, Lisboa, v. 55-56-57, p. 77-99, 2006.

FAQUIN, Evelyn Secco; PAULILO, Maria Ângela Silveira. SUAS, CRAS e controle social: um estudo sobre Londrina. **Sociedade em Debate**, Pelotas, RS, v. 16, n. 2, p. 63-86, jul./dez. 2010.

FEDOZZI, L. J. Democracia participativa, lutas por igualdade e iniquidades da participação. In: FLEURY, S.; LOBATO, L. V. C. (Orgs.). **Participação, democracia e saúde**. Rio de Janeiro: Cebes, 2005. p. 204-228.

FLEURY, Sonia. Políticas sociais e poder local. **Revista de Administração Municipal**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 246, p. 39-48, 2004.

\_\_\_\_\_. Políticas sociais e democratização do poder local. In: VERGARA, Sylvia C.; CORRÊA, Vera L. A. (Orgs.). **Propostas para uma gestão pública municipal efetiva**. Rio de Janeiro: FGV, 2003. v. 2, p. 91-115.

FUKS, Mário. Participação e influência política no Conselho Municipal de Saúde de Curitiba. **Revista Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 47-61, nov. 2005. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/n25/31111.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

GIL, Antonio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1999.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras - estudos midiáticos**, v. VII, n. 3, p. 214-222, set./dez. 2005. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/3120-9303-1-pb.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

GOHN, Maria da Glória. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v. 13, n. 2, p. 20-31, maio/ago. 2004a. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/03.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, participação e cidadania: do que estamos falando?. In: MATO, Daniel (Coord.). **Políticas de ciudadanía y sociedade civil em tempos de globalización**. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004b. p. 95-110.

GUARANÁ, Juliana; FLEURY, Sonia. Gestão participativa como instrumento de inclusão democrática: o caso dos Comitês Gestores de Bairro do Programa Nova Baixada. **RAE**, v. 48, n. 3, p. 94-103, 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a09v48n3.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

GUIMARÃES, Gleni Terezinha Duro; SILVA, Ângela Maria Pereira; EIDELWEIN, Karen; HIRAI, Wanda Griep. Os impactos das diretrizes do FMI na Política Nacional de Assistência Social Brasileira. In: GUIMARÃES, Gleni Terezinha Duro; EIDELWEIN, Karen (Orgs.). **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2010.

HÖFLING, Eloísa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes**, v. XXI, n. 55, p. 30-41, nov. 2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

IBGE. Cidades@. **Ceará – Canindé**. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?lang=&codmun=230280&search=ceara|caninde>>. Acesso em: 20 maio 2015.

IPECE. **Anuário estatístico do Ceará 2013**. Fortaleza, 2013. Disponível em: <<http://www2.ipece.ce.gov.br/publicacoes/anuario/anuario2013/>>. Acesso em: 15 nov. 2015.

JACOBI, Pedro Roberto. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 7, n. 3, p. 443-54, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v7n3/13024.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

JACOBI, Pedro Roberto; BARBI, Fabiana. Democracia e participação na gestão dos recursos hídricos no Brasil. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 237-244, jul./dez. 2007.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli; FALCHETTI, Cristhiane Aparecida. A participação na política de assistência social. **Estudos de Sociologia**, Araraquara, v. 15, n. 29, p. 245-268, 2010.

KLEBA, Maria Elisabeth; WENDAUSEN, Agueda. Empoderamento: processo de fortalecimento dos sujeitos nos espaços de participação social e democratização política. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 18, n. 4, p. 733-743, 2009. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v18n4/16.pdf>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

KOGA, Dirce. Aproximações sobre o conceito de território e sua relação com a universalidade das políticas sociais. **Serv. Soc. Rev.**, Londrina, v. 16, n. 1, p. 30-42, jul./dez. 2013.

LABRA, Maria Eliana. **Existe uma política de participação e controle social no setor saúde?**: contribuições para um debate urgente. Rio de Janeiro: Centro Brasileiro de Estudos da Saúde, 2007. [Texto preparado para o Centro Brasileiro de Estudos da Saúde (CEBES)]. Disponível em: <[http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/PAPER\\_POL%C3%8DTICA\\_PARTICIPA%C3%87%C3%83O\\_E\\_CONTROLE\\_SOCIAL.pdf](http://cebes.org.br/site/wp-content/uploads/2013/10/PAPER_POL%C3%8DTICA_PARTICIPA%C3%87%C3%83O_E_CONTROLE_SOCIAL.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2015.

LAJÚS, Maria Luiza de Souza. A política pública de assistência social e o Sistema Único de Assistência Social–SUAS. **Revista Cadernos do Ceom**, v. 22, n. 30, p. 165-178, 2011.

LIMA, Júlio Cezar Marques Ferreira. **Canindé-CE: cultura**. Disponível em: <<http://historiacanindeense.blogspot.com.br/p/memorias-de-caninde-um-mergulho-no.html>>. Acesso em: 10 jul. 2012.

LOCK, Fernando do Nascimento. Participação popular no controle da administração pública: um estudo exploratório. **Revista Eletrônica de Contabilidade**, v. 1, n. 1, p. 134, set./nov. 2004.

LOPES, Márcia Helena Carvalho; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. Gestão Compartilhada no Sistema Único de Assistência Social - SUAS. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Minsitério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 66-87. Disponível em: <[http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos\\_20anos\\_loas.pdf](http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos_20anos_loas.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. Os sentidos e desafios da participação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 42, n. 1, p. 19-26, 2006.

\_\_\_\_\_. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa**: uma experiência do orçamento participativo de Porto Alegre. 2002. Tese (Doutorado) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2002.

MACHADO, Loiva Mara de Oliveira. **Controle social da política de assistência social**: caminhos e descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRU, 2012.

MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira. **Revista Intercâmbio dos Congressos Internacionais de Humanidades**, Brasília, v. 1, p. 118-136, 2010.

MADEIRA, Maria Zelma Araújo. **Relatório final**: avaliação de resultados do Programa de Apoio às Reformas Sociais-PROARES II, STDS. [Fortaleza], Ceará: STDS, 2014.

MANZINI, E. J. A. A entrevista na perspectiva social. **Didática**, São Paulo, v. 26/27, p. 149-158, 1991.

MARQUES, Eduardo. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo: UNESP; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2013.

MARTINS, Heloisa Helena T. de Sousa. Metodologia qualitativa de pesquisa. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 30, n. 2, p. 289-300, maio/ago. 2004.

MARTINS, Maria Lucimar Pereira; SCHIBELSKY, Simoni Michele; PAULILO, Maria Ângela Silveira; RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O exercício da participação popular eo controle social: um estudo a partir das pré-conferências municipais de assistência social de Londrina. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL DE LUTAS SOCIAIS NA AMÉRICA LATINA, 3., 24 a 26 set. 2008, Londrina, PR. **Anais Eletrônicos...** Londrina, PR: UEL, 2008. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

MARTINS, Sérgio Pinto. **Fundamentos de direito da seguridade social**. São Paulo: Atlas, 2006.

MASSON, Gisele. As contribuições do método materialista histórico e dialético para a pesquisa sobre políticas educacionais. In: ANPED SUL - SEMINÁRIO DE EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 29 jul. a 1º ago. 2012. **Anais Eletrônicos...** Caxias do Sul, RS: Universidade de Caxias do Sul, 2012. Disponível em: <<http://www.uel.br/grupo-pesquisa/gepal/terceirosimposio/marialucimar.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

MESTRINER, M. L. **O Estado entre a filantropia e a assistência social**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MILANI, Carlos RS. Políticas públicas locais e participação na Bahia: o dilema gestão versus política. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 180-214, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a08n16.pdf>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social**: teoria, métodos e criatividade. Petropolis: Vozes, 1994.

MODESTO, Paulo. Participação popular na administração pública: mecanismos de operacionalização. **REDE**: Revista Eletrônica de Direito do Estado, Salvador, n. 2, abr./maio/jun. 2005.

MONNERAT, Giselle Lavinias; SENNA, Mônica de Castro Maia; SCHOTTZ, Vanessa; MAGALHÃES, Rosana; BURLANDY, Luciene. Do direito incondicional à condicionalidade do direito: as contrapartidas do Programa Bolsa Família. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 6, p. 1453-1462, nov./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/csc/v12n6/v12n6a06.pdf>>. Acesso em: 14 maio 2015.

NEVES, José Luis. Pesquisa qualitativa- características, usos e possibilidades. **Cadernos de Pesquisa em Administração**, São Paulo, v. 1, n. 3, 2º sem. 1996. Disponível em: <<http://www.ead.fea.usp.br/cad-pesq/arquivos/c03-art06.pdf>>. Acesso em: 12 ago. 2015.

NICOLETTI, André Selayaran. Participação política convencional e não convencional: dois fenômenos contraditórios?. **Pensamento Plural**, Pelotas, RS, v. 7, p. 51-64, jul./dez. 2013.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil**: temas éticos e políticos da gestão democrática. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

NOGUEIRA, Simone Gibran. O conceito de democracia para Tocqueville. **Revista Eletrônica de Ciências**, n. 24, fev./mar. 2004.

OLIVEIRA, Arildo. **Controle social**: perspectivas para a fiscalização popular da administração pública no Brasil. [S.l.: s.n.], 2001. p. 143. [Prêmio Serzedello Corrêa 2001].

OLIVEIRA, Gustavo Justino de. Administração pública democrática e efetivação dos direitos fundamentais. **Prismas**: Dir., Pol. Publ. e Mundial, Brasília, v. 5, n. 1, p. 83-105, jan./jun. 2008. Disponível em: <<http://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/index.php/prisma/article/viewFile/569/494>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

OLIVEIRA, Ires Maria de. Assistência social e cultura do atraso. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 28 a 30 ago. 2007, São Luis, MA. **Anais Eletrônicos...** São Luis, MA: UFMA, 2007. Temática: questão social e desenvolvimento no século XXI. Disponível em: <<http://www.joinpp.ufma.br/jornadas/joinppIII/html/Trabalhos/EixoTematicoC/846283f8d2b05415e544Iris%20Maria%20de%20Oliveira.pdf>>. Acesso em: 20 abr. 2011.

OLIVEIRA, Lucia Conde de; PINHEIRO, Roseni. A participação nos conselhos de saúde e sua interface com a cultura política. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 15, n. 5, p. 2455-2464, 2008.

OLIVEIRA, Valdir de Castro. Comunicação, informação e participação popular nos conselhos de saúde. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 13, n. 2, p. 56-69, maio/ago. 2004. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v13n2/06.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

OSTERNE, Maria do Socorro Ferreira. **Políticas sociais versus políticas públicas**. Fortaleza. Universidade Estadual do Ceará, 2013. 24 slides: color. [Slides gerados a partir do software power point].

PAGANINI, Juliana; VIEIRA, Reginaldo de Souza. O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma análise da política nacional como mecanismo de efetivação dos direitos fundamentais. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA, 11.; MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS, 7., 2014, Santa Cruz do Sul, RS. **Anais Eletrônicos...** Santa Cruz do Sul, RS: Universidade de Santa Cruz do Sul, 2014.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirella; CARRARO, Dilceane. Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 250-259, jul./dez. 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/12.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

PAPADÓPULOS, Jorge. Da cidadania regulada à universalização: a política de assistência social brasileira como paradigma emergente de política social de inclusão. **RAP**, Rio de Janeiro, v. 39, n. 3, p. 575-594, maio/jun. 2005.

PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de assistência social em Londrina/PR no período 2001-2004: a ampliação do acesso e da participação. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 222-227, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v10n2/a10v10n2.pdf>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

PAULA, Renato Francisco dos Santos. Assistência social: direito público e reclamável. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 88-99. Disponível em: <[http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos\\_20anos\\_loas.pdf](http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos_20anos_loas.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **Política social: temas e questões**. São Paulo: Cortez, 2008.

\_\_\_\_\_. A assistência social prevista na Constituição de 1988 e operacionalizada pela PNAS e pelo SUAS. **SER Social**, n. 20, p. 63-84, jan./jun. 2007.

PEREIRA, Tatiana Dahmer. Política Nacional de Assistência Social e território: enigmas do caminho. **Rev. Katál.**, Florianópolis, v. 13, n. 2, p. 191-200, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rk/v13n2/06.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

PEREIRA, Viviane Souza. Particularidades e desafios de gestão no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no Brasil. **Tecnologia & Cultura**, v. 13, n. 18, p. 45/53, 2011.

PERES, Gislaíne Alves Liporoni; ALVES, André Luis Centofante. O município e a gestão descentralizada e participativa da política de assistência social. **Serviço**

**Social & Realidade**, v. 18, n. 1, p. 73-93, 2009. Disponível em: <<http://periodicos.franca.unesp.br/index.php/SSR/article/viewFile/118/418>>. Acesso em: 19 mar. 2015.

REIS, Carlos Nelson; PESTANO, Cíntia Ribes. A especificidade da Assistência Social: algumas notas reflexivas. **Revista Virtual Textos & Contextos**, ano V, n. 5, n. 1, nov. 2006.

PETERSEN, Aurea Terezinha Tomatis. O papel dos organismos multilaterais na definição das políticas sociais brasileiras a partir dos anos noventa. In: GUIMARÃES, Gleni Terezinha Duro; EIDELWEIN, Karen (Orgs.). **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

PETRY, Adriana. **As equipes de referência do SUAS: desafios e possibilidades na operacionalização da política de assistência social**. 2013. 58 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, Centro Sócio-Econômico, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/104304/TCC%20PRONTO%20FINAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 abr. 2015.

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. Práticas democráticas e participativas no SUAS: estratégias para ressignificar o direito socioassistencial. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Minsitério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 154-169. Disponível em: <[http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos\\_20anos\\_loas.pdf](http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos_20anos_loas.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

PINTO, Augusto César Magalhães. **Viagem pela história de Canindé: ensaios cronológico e etnográfico, dos primórdios aos dias atuais**. Canindé, CE: Realce, 2003. 340 p.

PONTUAL, Pedro. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. **Coleção Cadernos da CIDADE**, v. 14, p. 12, nov. 2008. Disponível em: <[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_7226\\_em\\_19\\_05\\_2011\\_15\\_40\\_03.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_7226_em_19_05_2011_15_40_03.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

PRATES, Angela Maria Moura Costa. Reflexão sobre os eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social-SUAS. **Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe)**, v. 11, n. 2, maio/ago. 2013.

QUARESMA, Silvia Jurema, BONI, Valdete. Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais. **Em TESE – Revista Eletrônica dos Pós-graduandos em Sociologia Política da UFSC**, Florianópolis, v. 2, n. 1 (3), p. 68-80, jan./jul. 2005. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/emtese/article/viewFile/18027/16976>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.



RAQUEL, Rivânia Maria Gomes. **Concepções e significados da política de assistência social no município de Umirim**: um olhar dos usuários. 2011. 128 f. Trabalho de Conclusão do Curso (Especialização em Gestão e Planejamento do SUAS) – Centro de Estudos Sociais Aplicados, Universidade Estadual do Ceará, 2011.

REIS, Carlos Nelson dos; PINHEIRO, Lessí Inês Farias; SILVA, Letícia Ribeiro da; OLIVEIRA, Mara. Ajustes fiscais e gastos sociais no Brasil: a estabilidade em detrimento da equidade a partir das influências do FMI e Banco Mundial. In: GUIMARÃES, Gleni Terezinha Duro; EIDELWEIN, Karen (Orgs.). **As políticas sociais brasileiras e as organizações financeiras internacionais**. Porto Alegre: Edipucrs, 2010.

RIZZOTTI, Maria Luiza Amaral. O processo de implantação do SUAS: uma reflexão sob a ótica da gestão. **ARGUMENTUM**, v. 2, n. 2, p. 174-188, jul./dez. 2010.

ROCHA, Carlos Vasconcelos. Gestão pública municipal e participação democrática no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 19, n. 38, p. 171-185, fev. 2011. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v19n38/v19n38a11.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

ROCHA, Roberto. A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil. **Revista Pós Ciências Sociais**, São Luis, v. 6, n. 11, 2009. Disponível em: <[http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=318&Itemid=114](http://www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

RONCONI, Luciana. Governança pública: um desafio à democracia. **Emancipação**, Ponta Grossa, PR, v. 11, n. 1, p. 21-34, 2011. Disponível em: <<http://www.plataforma democratica.org/Publicacoes/19284.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

RUSSO, Osvaldo. Cras e a nova assistência social. **Paraná Online Tribuna**, Curitiba, 20 jan. 2013. Opinião. Disponível em: <<http://www.parana-online.com.br/colunistas/opiniaao/36835/O+CRAS+E+A+NOVA+ASSISTENCIA+SOCIAL>>. Acesso em: 29 jan. 2015.

SÁ-SILVA, Jackson Ronie; ALMEIDA, Cristovão Domingos; GRINDANI, Joel Felipe. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista brasileira de História & Ciências Sociais**, ano I, n. I, jul. 2009. Disponível em: <[http://www.unisc.br/portal/upload/com\\_arquivo/pesquisa\\_documental\\_pistas\\_teoricas\\_e\\_metodologicas.pdf](http://www.unisc.br/portal/upload/com_arquivo/pesquisa_documental_pistas_teoricas_e_metodologicas.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. **Democracia e governo local**: dilemas da reforma municipal no Brasil. 2009. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2009.

SAULE JÚNIOR, Nelson. A participação dos cidadãos no controle da administração pública. **Pólis Papers**, v. 1, p. 20-43, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/uploads/840/840.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015.

SCHONS, Selma Maria. **Assistência Social entre a ordem e a ‘desordem’:** mistificação dos direitos sociais e da cidadania. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2008.

SCHUTZ, Fernanda; MIOTO, Regina Célia Tamasso. Intersetorialidade e política social: subsídios para o debate. **Sociedade em Debate**, v. 16, n. 1, p. 59-75, 2010.

SENNA, Mônica de Castro Maia; SILVA, Dalva Eliá. Considerações sobre a formulação do sistema único de assistência social na agenda governamental brasileira. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 3., 7 a 9 jun. 2014. **Anais Eletrônicos...** Belo Horizonte: CRESS 6ª Região, 2014. Disponível em: <<http://www.cress-mg.org.br/arquivos/simposio/CONSIDERA%C3%87%C3%95ES%20SOBRE%20A%20FORMULA%C3%87%C3%83O%20DO%20SISTEMA%20%C3%9ANICO%20DE%20ASSIST%C3%8ANCIA%20SOCIAL%20NA%20AGENDA%20GOVERNAMENTAL%20BRASILEIRA.pdf>>. Acesso em: 19 abr. 2015. [Temática: Expressões socio culturais da crise do capital e as implicações para a garantia dos direitos sociais e para o serviço social].

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas:** reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. (Texto para Discussão).

SILVA, E. L. da; MENEZES, E. M. **Metodologia da pesquisa e elaboração de dissertação.** 4. ed. Florianópolis: UFSC, 2005. 138 p.

SIRAQUE, Vanderlei. **O controle social da função administrativa do Estado:** possibilidades e limites na Constituição de 1988. 2004. 212 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2004. Disponível em: <<http://www.siraque.com.br/monografia2004.pdf>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Sistema Único de Assistência Social: institucionalidade e práticas. In: BATTINI, Odária (Org.). **Sistema Único de Assistência Social em debate.** São Paulo: Veras; Curitiba, PR: CIPEC, 2007. (Série Núcleos de Pesquisa).

SOARES, Amanda Nathale; SILVEIRA, Ana Paula de Oliveira; SILVEIRA, Belisa Vieira da; VIEIRA, Jackeline Soares; SOUZA, Laura Conceição Belício Alves; ALEXANDRE, Luciana Rodrigues; PAULA, Luiza Valgas de; CIRILIO, Priscilla Benfica; SPAGNOL, Carla Aparecida. O diário de campo utilizado como estratégia de ensino e instrumento de análise do trabalho da enfermagem. **Rev. Eletr. Enf.**, v. 13, n. 4, p. 665-670, out./dez. 2011. Disponível em: <[https://www.fen.ufg.br/fen\\_revista/v13/n4/pdf/v13n4a10.pdf](https://www.fen.ufg.br/fen_revista/v13/n4/pdf/v13n4a10.pdf)>. Acesso em: 13 set. 2015.

SOUZA, Edina E. C. Meireles; LIMA, Ana Maria Costa Amoroso; MOURÃO, Ana Maria Arreguy. A gestão da política de assistência social em municípios de pequeno porte: um desafio para enfrentamento da desigualdade. In: JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS, 3., 28 a 30 ago. 2007, São Luis, MA. **Anais...** São Luis, MA: [s.n.], 2007. Temática: Questão social e desenvolvimento no século XXI.

SOUZA FILHO, Rodrigo de; ANTINARELI, Cássia Pacheco Gouveia; PAULA, Carla Alves de; SILVA, Wesley Helker Felício. Política de assistência social no contexto neoliberal: desafios da implementação do SUAS. In: MOLJO, Carina Berta; DURIGUETTO, Maria Lúcia (Orgs.). **Sistema Único de Assistência Social, organizações da sociedade civil e Serviço Social**: uma análise de Juiz de Fora. Juiz de Fora, MG: Ed. UFJF, 2012. p. 13-44. Disponível em: <<http://unesav.com.br/ckfinder/userfiles/files/Livro%20SUAS%20UFJF.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2015.

SOUZA, Sandro Soares de. **Memória, cotidianidade e implicações**: construindo o Diário de Itinerância na pesquisa. Fortaleza: UFC, nov. 2000. Disponível em: <<http://www.entrelugares.ufc.br/phocadownload/sandro-artigo.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2015.

SPOSATI, Aldaísa. Os 20 anos de LOAS: a ruptura com o assistencialismo. In: COLIN, Denise Ratmann Arruda; CRUS, José Ferreira da; TAPAJÓS, Luziele Maria de Souza; ALBUQUERQUE, Simone Aparecida. **20 anos da Lei Orgânica de Assistência Social**. Brasília: Minsitério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2013. p. 20-41. (Coletânea de Artigos). Disponível em: <[http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos\\_20anos\\_loas.pdf](http://portalsocial.sedsdh.pe.gov.br/sigas/capacitasuas/arquivos/2014/modulo01/recife/artigos_20anos_loas.pdf)>. Acesso em: 19 abr. 2015.

\_\_\_\_\_. Modelo brasileiro de proteção não contributiva: concepções fundantes. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009. p. 13-56.

\_\_\_\_\_. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, n. 10, jul./dez. 2006. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.

\_\_\_\_\_. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2005.

SPOSATI, Aldaísa; BONETTI, Dilsea Adeodata, YAZBEK, Maria Carmelita; FALCÃO, Maria do Carmo B. Carvalho. **Assistência na trajetória das políticas sociais brasileiras**: uma questão em análise. 11. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

STOPA, Roberta; MUSTAFA, Patrícia Soraya. A implantação do sistema único de Assistência Social em Ourinhos SP: a contribuição do Serviço Social. **Serv. soc. Rev.**, Londrina, v. 15, n. 2, p. 152-174, jan./jun. 2013.

STRECK, Danilo Romeu; ADAMS, Telmo. Lugares da participação e formação da cidadania. **Civitas-Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 6, n. 1, p. 95-117, jan./jun. 2006.

TATAGIBA, Luciana. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005. Disponível em: <[http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza\\_Sposati.pdf](http://www.esdc.com.br/RBDC/RBDC-10/RBDC-10-435-Aldaiza_Sposati.pdf)>. Acesso em: 13 maio 2015.

TATAGIBA, Luciana. **Participação, cultura política e modelos de gestão: a democracia gerencial e suas ambivalências**. 2003. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2003.

TAVARES, Gisele de Cássia. O financiamento da política de assistência social na era do Suas. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília, 2009. p. 229-158.

TEIXEIRA, Rafael Vieira. Uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 104, p. 650-680, out./dez. 2010.

TENÓRIO, Fernando G. Inovando com democracia, ainda uma utopia. **Novos Cadernos NAEA**, v. 2, n. 1, 1999.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Uma introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

VALLE, Vanice Regina Lírio do. **Controle social: promovendo a aproximação entre administração pública e a cidadania**. [S.l.: s.n.], 2001. p. 75. [Prêmio Serzedello Corrêa 2001].

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. **Em torno do conceito de política social: notas introdutórias**. Rio de Janeiro: [s.n.], 2002. p. 72-73.

YAZBEK, Maria Carmelita. As ambiguidades da assistência social brasileira após 10 anos de LOAS. **Revista Serviço Social & Sociedade**, ano XXV, n. 77, p. 11-29, mar. 2004.

WENDHAUSEN, Aguéda. L. P.; BARBOSA, Tatiane Muniz; BORBA, Maria Clara. Empoderamento e recursos participação em conselhos gestores. **Saúde e Sociedade**, v. 15, n. 3, p. 131-144. set./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/sausoc/v15n3/11.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2015.

XAVIER, Helem Cristina Osório; SILVA, Jaqueline Ribeiro; RAMOS, Vanessa Martins; GONÇALVES, Vera Lúcia Canhoto. SUAS: desafios para sua efetivação. In: ENCONTRO DE INICIAÇÃO CIENTÍFICA, 3.; ENCONTRO DE EXTENSÃO UNIVERSITÁRIA, 2., 2007, Presidente Prudente, SP. **Anais Eletrônicos...** Presidente Prudente: Faculdades Integradas “Antônio Eufrásio de Toledo”, 2007. Disponível em: <<http://intertemas.toledoprudente.edu.br/revista/index.php/ETIC/article/view/1358/1297>>. Acesso em: 29 mar. 2015.

## APÊNDICES

## APÊNDICE A – Roteiro de entrevista semiestruturada para os usuários do SUAS

### IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL

IDADE \_\_\_\_\_ SEXO \_\_\_\_\_

ESTADO CIVIL \_\_\_\_\_ ESCOLARIDADE \_\_\_\_\_

Religião \_\_\_\_\_

Residente ( ) zona urbana ( ) zona rural

Trabalhando remunerado ? ( ) sim ( ) não

Se sim, o trabalho é formal ou informal? \_\_\_\_\_

Se não, está desempregado há quanto tempo? \_\_\_\_\_

Tem profissão definida? \_\_\_\_\_ qual? \_\_\_\_\_

Esta exercendo ou exerceu? \_\_\_\_\_

Que atividade de trabalho está exercendo? \_\_\_\_\_

Renda familiar \_\_\_\_\_

Número de filhos \_\_\_\_\_

Participa de grupos comunitários? quais? \_\_\_\_\_

Usuário da política de assistência social de qual serviço/programa/projeto/benefícios? \_\_\_\_\_

### DIMENSÃO SOBRE A ASSISTÊNCIA SOCIAL E SUAS

1- Conheces os serviços socioassistenciais ofertados pela Política de Assistência Social do município? Como ficou sabendo dos mesmos?

2- Acessou algum desses serviços? Quais? Teve dificuldade(s) para acessá-los? Por que?

3- Procurou os serviços assistenciais da igreja? Em que circunstâncias e Porque?

4- Para o(a) sr(a) o que é assistência social? O que espera dela? O que sugere para melhorá-la?

5- Já ouviu falar no SUAS? O que sabe sobre isso?

6- Achas que houve mudanças na política de assistência social? Quais? Como as percebe?

7- Como gostaria que fosse a política de assistência social?

8- As ações socioassistenciais desenvolvidas na SMAS e as ações assistenciais desenvolvidas pela igreja são semelhantes? Em que aspectos?

## **DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

- 1- Quais são os espaços de participação e controle social da política de assistência que existem no município? Participa de algum desses espaços? Qual(is)? De que forma?
- 2- Participa das escolhas das prioridades da política de assistência social no seu território? Em que momentos ? Por que?
- 3- Encontra dificuldades para participar dos espaços de participação da política de assistência social em Canindé? Qual(is)? O que é feito para superá-las?
- 4- Para o Sr(a), o que significa participação e controle social da política de assistência social? E gestão democrática?
- 5- Participa do CMAS e/ou COMPAC? Por que? E como é o trabalho desenvolvido?
- 6- Participou de alguma conferência da política de assistência social no município? Em que ano? Por que?
- 7- Participa das ações do CRAS e/ou do CREAS? Como? Acha importante? Por que?
- 8- Tem orçamento participativo no município? Participas do mesmo? De que modo?
- 9- Fale um pouco do(s) espaço(s) de participação da política de assistência social que frequenta e as decisões tomadas.

## APÊNDICE B – Roteiro de entrevista semiestruturada para os trabalhadores do SUAS

### IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL

IDADE \_\_\_\_\_ SEXO \_\_\_\_\_  
 ESTADO CIVIL \_\_\_\_\_ ESCOLARIDADE \_\_\_\_\_  
 RELIGIÃO \_\_\_\_\_  
 AREA DE FORMAÇÃO \_\_\_\_\_  
 Em qual proteção e equipamento trabalha na SMAS? \_\_\_\_\_  
 Tipo de vínculo empregatício? \_\_\_\_\_  
 Valor da Remuneração no município? \_\_\_\_\_  
 Valor da renda familiar? \_\_\_\_\_  
 Tem mais de um trabalho remunerado? \_\_\_\_\_ Onde? \_\_\_\_\_  
 Tem cadastro no Cadúnico? Recebe ou já recebeu PBF? \_\_\_\_\_  
 Número de filhos? \_\_\_\_\_  
 Tem filhos menores? \_\_\_\_\_ Quantos? \_\_\_\_\_  
 Participa de grupos comunitários? \_\_\_\_\_  
 qual (is) ? \_\_\_\_\_

### DIMENSÃO SOBRE A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O SUAS

1. O que significa a política de assistência social e SUAS?
- 2- Que motivações o levaram a trabalhar na política de assistência social?
- 3- Quais os limites e as possibilidades da política de assistência social para se consolidar como política de seguridade social? Em Canindé como isso se apresenta?
- 4- Houve mudanças com a implementação do SUAS no município? Em que aspectos?
- 5- Quais os eixos estruturantes do SUAS com maior impacto no município? Por que?
- 6- Como se dá o planejamento na gestão da política de assistência social em Canindé? Como participa do processo?
- 7- Como define gestão democrática da política de assistência social? O que fazer para implementá-la ?



## **DIMENSÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

- 1- Quais são os espaços de participação e controle social da política de assistência que existem no município? Participa de algum desses espaços? Qual(is)? De que forma?
- 2- Participa das escolhas das prioridades da política de assistência social no seu território? Em que momentos ? Por que?
- 3- Encontra dificuldades para participar dos espaços de participação da política de assistência social em Canindé? Qual(is)? O que é feito para superá-las?
- 4- Para o Sr(a), o que significa participação e controle social da política de assistência social?
- 5- Conhece o trabalho do CMAS e/ou COMPAC de Canindé? Participa de algum desses conselhos? Por que? Quais suas principais deliberações?
- 6- Participou de alguma conferência da política de assistência social no município? Em que ano? Por que? Como avalia seus resultados?
- 7- Como percebe a participação do usuário na política de assistência social? como é estimulado o protagonismo destes dentro do território socioassistencial?
- 8- Tem orçamento participativo no município? Participas do mesmo? De que modo?
- 9- Quais os limites e as possibilidades da participação e o controle social da política de assistência social em Canindé para sua efetivação, conforme as normativas do SUAS?
- 10- Percebe relações convergentes e/ou divergentes entre as formas de participação estimuladas pela igreja católica no território com as estimuladas pela política de assistência social em Canindé? Em que dimensões?
- 11- A igreja tem contribuído para a consolidação da política de assistência social no município? De que forma?
- 12- Qual o modelo ideal de participação e controle social da política de assistência social? Quais os desafios para concretizá-los?

APÊNDICE C – Roteiro de entrevista semiestruturada para os conselheiros do CMAS e ou COMPAC

### IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL

IDADE \_\_\_\_\_ SEXO \_\_\_\_\_

ESTADO CIVIL \_\_\_\_\_ ESCOLARIDADE \_\_\_\_\_

RELIGIÃO \_\_\_\_\_

Residente: ( ) Zona urbana ( ) Zona rural

Conselheiro ( ) governo ( ) sociedade civil

Que segmento representa: \_\_\_\_\_

Como se deu o processo de escolha do segmento e a sua indicação:

\_\_\_\_\_

Tem vínculo com a gestão municipal? De que tipo? \_\_\_\_\_

Valor da Remuneração no município? \_\_\_\_\_

Valor da renda familiar? \_\_\_\_\_

Tem cadastro no CadÚnico? PBF? \_\_\_\_\_

Tem filhos? \_\_\_\_\_ Quantos? \_\_\_\_\_ N<sup>o</sup> de filhos menores? \_\_\_\_\_

Participa de grupos comunitários? \_\_\_\_\_

Qual (is) ? \_\_\_\_\_

### DIMENSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SUAS

1. O que significa a política de assistência social e SUAS?

2- Quais os limites e as possibilidades da política de assistência social para se consolidar como política de seguridade social? Em Canindé como isso se apresenta?

3- Houve mudanças com a implementação do SUAS no município? Em que aspectos?

4- Quais os eixos estruturantes do SUAS com maior impacto no município? Por que?

5- Como define gestão democrática da política de assistência social? O que fazer para implementá-la ?

## **DIMENSÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

- 1- Quais são os espaços de participação e controle social da política de assistência que existem no município? Participa de algum desses espaços? Qual(is)? De que forma?
- 2- Dentro do CMAS e/ou COMPAC quais as deliberações realizadas acerca da política de assistência social no território em 2014? Que dificuldades foram enfrentadas ? Quais as estratégias de superação das mesmas?
- 3- Para o Sr(a), o que significa participação e controle social da política de assistência social?
- 5- O que o levou a participar de um desses conselhos? Como se dá o controle social da política socioassistencial na instância municipal?
- 6- Participou de alguma conferência da política de assistência social no município? Em que ano? Por que? Como avalia seus resultados?
- 7- Tem orçamento participativo no município? Participas do mesmo? De que modo?
- 8- Quais os limites e as possibilidades da participação e o controle social da política de assistência social em Canindé para sua efetivação, especialmente nos conselhos de assistência social ou e participação comunitária, conforme as normativas do SUAS?
- 9- Percebe relações convergentes e/ou divergentes entre as formas de participação estimuladas pela igreja católica no território com as estimuladas pela política de assistência social em Canindé? Em que dimensões?
- 10- Qual a contribuição do CMAS e do COMPAC para a consolidação da política de assistência social no município? Em que aspectos?
- 11- Quais foram os interesses (públicos e privados) que motivavam a sua participação no CMAS e/ou COMPAC?
- 12- Qual o modelo ideal de participação e de controle social da política de assistência social? Por que?

APÊNDICE D – Roteiro de entrevista semiestruturada com a gestora da política de assistência social no município e o com o chefe do executivo local

### **IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL**

IDADE \_\_\_\_\_

ESTADO CIVIL \_\_\_\_\_ ESCOLARIDADE \_\_\_\_\_

RELIGIÃO \_\_\_\_\_

AREA DE FORMAÇÃO \_\_\_\_\_

Qual partido político? \_\_\_\_\_

Quanto tempo de gestão pública? \_\_\_\_\_

Participa de grupos comunitários? \_\_\_\_\_

Qual (is)? \_\_\_\_\_

### **DIMENSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SUAS**

- 1- Para o(a) sr(a) o que significa a assistência social e SUAS? Como efetivá-los?
- 2- Como avalia a política de assistência social e o SUAS em Canindé?
- 3- Quais as prioridades para a política e SUAS em sua gestão? Por que?

### **DIMENSÃO SOBRE PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

- 1- O que entende por participação e controle social? Como concretizá-los?
- 2- O Que motivou a criação do SMPS? Que inovações para a participação e o controle social esse sistema apresenta?
- 3- Como avalia os resultados dos CMAS e\ou COMPAC? Como a gestão tem se relacionado com os mesmos?
- 4- Qual o papel dos conselheiros do CMAS e do COMPAC? Há semelhanças e divergências entre os mesmos? Como os percebem?
- 5- Quais as possibilidades e limites do controle social da política de assistência social no município considerando os conselhos citados?
- 6- Qual o nível de envolvimento dos conselheiros com a participação e o controle social?
- 7- Quais são os espaços de participação e controle social da política de assistência que existem no município? Como se dá a participação em cada um deles? Quais as dificuldades encontradas? Participa de algum desses espaços? Qual(is)? De que forma?

8- Como avalia a participação dos usuários da política de assistência social nos serviços socioassistenciais? Que desafios são apresentados?

### **DIMENSÃO DA GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

- 1- Houve mudanças na gestão da política de assistência com o SUAS? Quais?
- 2- O que entende por gestão democrática da política de assistência social? Quais os seus limites e as suas possibilidades?
- 3- Como avalia a gestão da política de assistência social e do SUAS em Canindé?

### **DIMENSÃO DA IGREJA CATÓLICA**

- 1- Qual o papel social da igreja?
- 2- Como é a relação da Secretaria de Assistência social do município com a igreja católica no município? Por que?
- 3- A igreja pode contribuir para a consolidação democrática da política de assistência social no município? De que forma?
- 4- Como avalia a participação da igreja nesta perspectiva? Pontos positivos e/ou negativos? Por que?
- 5- Como construir esta parceria?

APÊNDICE E – Roteiro de entrevista semiestruturada com os representantes da Igreja Católica Municipal

### **IDENTIFICAÇÃO DO PERFIL**

IDADE \_\_\_\_\_

ESCOLARIDADE \_\_\_\_\_

AREA DE FORMAÇÃO \_\_\_\_\_

CARGO OCUPADO NA INSTITUIÇÃO RELIGIOSA? \_\_\_\_\_

HÁ QUANTO TEMPO ESTÁ NA IGREJA? \_\_\_\_\_

### **DIMENSÃO DA IGREJA CATÓLICA**

1- Qual o papel social da igreja? Que trabalho social tem realizado no município? Como ocorre a operacionalização deste? Há parceria com a secretaria Municipal de Assistência Social? Qual e Por quê?

2- O que significa assistência social pra igreja? O que achas do trabalho da Secretaria de Assistência Social e o que espera dela?

3- A igreja contribui com a política de assistência social no município? De que forma? Por que?

4- Quem são as pessoas que procuram atendimento na igreja? Quais suas principais demandas? Como são atendidos?

5- Quais as razões que levam as pessoas buscarem o atendimento assistencial na igreja?

### **DIMENSÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DO SUAS, PARTICIPAÇÃO E CONTROLE SOCIAL**

1- Como percebe a política de assistência social e o SUAS em Canindé? O que sugere para aprimorá-la?

2- O que significam a participação e o controle social para a igreja? Como concretizá-los?

3- O que se entende por gestão democrática da política de assistência social?

4- Como se dar o controle social da política de assistência social de Canindé dentro do CMAS e COMPAC?

5- Como se dá a participação dentro da igreja? Quais as dificuldades encontradas?

6- Qual o modelo ideal de participação e controle social das políticas públicas? Por que?