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

TATIANA GEMAQUE REZENDE

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MACAPÁ: DILEMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PERÍODO 2018 A 2020

FORTALEZA – CEARÁ
2023

TATIANA GEMAQUE REZENDE

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MACAPÁ: DILEMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PERÍODO 2018 A 2020

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 para a obtenção do título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Orientador: Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior.

FORTALEZA – CEARÁ

2023

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

Rezende, Tatiana Gemaque.
Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá: dilema da participação social no período 2018 a 2020 [recurso eletrônico] / Tatiana Gemaque Rezende. - 2023.
103 f. : il.

Dissertação (MESTRADO PROFISSIONAL) - Universidade Estadual do Ceará, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Curso de Mestrado Profissional Em Planejamento E Políticas Públicas - Profissional, Fortaleza, 2023.
Orientação: Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Júnior.
1. Conselho de Assistência Social. 2. Política Pública. 3. Sociedade civil.. I. Título.

TATIANA GEMAQUE REZENDE

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MACAPÁ: DILEMA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO PERÍODO 2018 A 2020

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 título de mestre em Planejamento e Políticas Públicas. Área de concentração: Planejamento e Políticas Públicas.

Aprovada em: 06/01/2023

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. José Raulino Chaves Pessoa Junior (Orientador)
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Prof.ª Dr.ª Kelly Cristina Costa Soares
Universidade Federal de Campina Grande – UFCG

Prof.ª Dr.ª Neiara de Moraes Bezerra
Universidade Estadual do Ceará - UECE

Dedico este trabalho a todos aqueles que dão sentido a existência desta política pública, aos usuários, que por uma gestão ineficiente do Estado, podem ter seus direitos violados.

AGRADECIMENTOS

Expresso minha gratidão e reconhecimento ao conjunto de Professores do Programa de Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Ceará, por todas as contribuições e conhecimento compartilhado ao longo do curso.

Agradeço meu Orientador Dr. José Raulino Chaves Pessoa Junior por suas orientações teóricas e metodológicas, pela paciência, acolhimento e compreensão das dificuldades enfrentadas por mim nesta caminhada.

Expresso minha gratidão às Professoras Kelly Cristina Costa Soares e Neiara de Moraes Bezerra, pelas valiosas contribuições no momento de qualificação desta pesquisa e por terem aceitado participar da minha banca.

Minha gratidão a (os) conselheiras (os) de Assistência Social do Município de Macapá que aceitaram participar desta pesquisa.

Agradeço à minha família, aos meus pais, Luzia e Osires, por me apoiarem e me incentivarem a seguir estudando. Às minhas irmãs e irmão que me deram suporte quando foi necessário.

Expresso agradecimentos, em especial, ao meu esposo, pela compreensão pela ausência durante o tempo que me dediquei aos estudos e principalmente por não me deixar desistir nos momentos que enfrentei problemas de saúde.

“Há um avanço estratégico possível na assistência social que precisa ser explorado. Basta de este setor andar por força inercial. Basta de trivializá-lo. Cabe reposicioná-lo ante sua possibilidade histórica na sociedade brasileira”. (Aldaiza Sposati)

RESUMO

A presente dissertação constitui-se num estudo sobre o controle social na política pública de Assistência Social. O estudo teve como questão da pesquisa quais as dificuldades enfrentadas pelos(as) conselheiros (as) da sociedade civil no Conselho Municipal de Macapá para efetivação do seu papel na construção da política pública de Assistência Social, no período de 2018 a 2020? O objetivo central é o de investigar os dilemas enfrentados pelos (as) conselheiros (as) da sociedade civil no Conselho Municipal de Macapá para efetivação do seu papel na construção da política pública de Assistência Social, no período de 2018 a 2020. Trata-se de uma pesquisa de campo, que se iniciou com um levantamento e seleção de publicações científicas sobre o assunto pesquisado, em livros, revistas, monografias, teses, dissertações, assim como a pesquisa com um grupo focal de conselheiros, por meio de entrevistas, aplicadas no período de dezembro de 2022 a janeiro de 2023. Verificou-se a atuação de diferentes atores sociais no conselho, que possuem militância nos mais diversos campos dos movimentos sociais e espaços de luta por garantia de direitos, experiência esta que possibilitou uma melhor compreensão do papel da sociedade civil na defesa dos seus interesses neste espaço de formulação de política pública e de poder. No biênio analisado os conselheiros participantes da pesquisa, apontaram como principais intercorrências enfrentadas o significativo corte de recurso em 2019 por parte do Governo Federal, representação esvaziada de poder, pelo fato dos impasses oriundos do contexto vivido à época, além da diminuição do orçamento público, aliado a atuação remota, principalmente no ano de 2019 com o valor de R$ 993.000,00, assim como o início da pandemia da covid-19, quando novas formas de participação tiveram que ser consideradas para que o trabalho do conselho tivesse continuidade. De modo geral, as relações estabelecidas entre poder público e sociedade civil no colegiado ocorreram de forma harmoniosa, onde debates e discussões se deram dentro dos limites da democracia e com vistas às respostas mais qualificadas às demandas complexas da Assistência Social.

Palavras-chave: Conselho de Assistência Social. Política Pública. Sociedade civil.

ABSTRACT

The present dissertation constitutes a study on social control in the public policy of Social Assistance. The study had as a research question what are the difficulties faced by civil society counselors in the Municipal Council of Macapá to carry out their role in the construction of the public policy of Social Assistance, in the period from 2018 to 2020? The central objective is to investigate the dilemmas faced by the civil society councilors in the Municipal Council of Macapá to carry out their role in the construction of the public policy of Social Assistance, in the period from 2018 to 2020. of a field research, which began with a survey and selection of scientific publications on the subject researched, in books, magazines, monographs, theses, dissertations, as well as research with a focus group of counselors, through interviews, applied from December 2022 to January 2023. The performance of different social actors on the council was verified, who have militancy in the most diverse fields of social movements and spaces of struggle for the guarantee of rights, an experience that allowed a better understanding of the role of civil society in defending its interests in this space for formulating public policy and power. In the biennium analyzed, the councilors participating in the research pointed out as the main intercurrences faced the significant cut of resources in 2019 by the Federal Government, representation emptied of power, due to the impasses arising from the context experienced at the time, in addition to the decrease in the public budget, combined with remote work, especially in 2019 with the amount of BRL 993,000.00, as well as the beginning of the covid-19 pandemic, when new forms of participation had to be considered so that the council's work could continue. In general, the relationships established between public power and civil society in the collegiate took place harmoniously, where debates and discussions took place within the limits of democracy and with a view to more qualified responses to the complex demands of Social Assistance.

Keywords: Social Assistance Council. Public policy. Civil society.

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Estrutura e organização dos Conselhos..... 43

Quadro 2 - Oferta de Proteção Social Básica..... 57

Quadro 3 - Quadro de acompanhamento pelo PAIF no Estado do Amapá..... 57

Quadro 4 - Perfil dos sujeitos da pesquisa..... 64

Quadro 5 - Intercorrências por parte do Governo Federal..... 70

Quadro 6 - Controle social..... 72

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANC	Assembleia Nacional Constituinte
CEAS	Conselho Estadual de Assistência Social
CMAS	Conselhos Municipais de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centros de Referência da Assistência Social
CRESS	Conselho Regional de Serviço Social
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
FAT	Fundo de Amparo ao Trabalhador
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FGV	Fundação Getúlio Vargas
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPs	Instituições Participativas
LOA	Lei orçamentaria anual
LOAS	Lei Orgânica da Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
MEAP	Missão Evangélica de Assistência aos Pescadores
MLA	Movimento de Luta Antimanicomial
ONG	Organização não Governamental
PAIF	Proteção e Atendimento Integral à Família
PEAS	Plano Estadual de Assistência Social
PNPS	Política Nacional de Participação Social
PT	Partido dos Trabalhadores
SCFV	Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos
SINDSEAP	Sindicato dos Sociólogos do Estado do Amapá
SPSD	Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas
RMA	Relatório Mensal de Atendimento
SUAS	Sistema Único de Assistência Social
SUS	Sistema Único de Saúde
TECLE	Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

SUMÁRIO

1	**INTRODUÇÃO.....**	13
2	**REFERENCIAL TEÓRICO.....**	17
2.1	**Democracia e a participação social no Brasil.....**	17
2.1.1	Democracia Participativa.....	21
2.1.2	Participação Social no Brasil.....	23
2.2	**Política Pública de Assistência Social e o papel dos Conselhos de Assistência Social.....**	26
2.2.1	Política Pública.....	26
2.2.2	Importância das Instituições para o Processo de formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas.....	30
2.2.3	Neoinstitucionalismo e Políticas Públicas.....	35
2.2.4	Política Pública de Assistência Social e sua Regulamentação.....	38
2.3	**A Política de Assistência Social no Amapá: o Sistema Único de Assistência Social - SUAS em debate.....**	44
2.4	**Controle Social no SUAS.....**	47
2.5	**Atuação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social no Município de Macapá.....**	54
2.5.1	Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá.....	56
3	**OBJETIVOS.....**	60
3.1	**Objetivo Geral.....**	60
3.2	**Objetivos Específicos.....**	60
4	**MÉTODO.....**	61
5	**RESULTADOS E DISCUSSÃO.....**	64
5.1	**Os desafios enfrentados pelos (as) Conselheiros (as) da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Macapá/AP.....**	64
5.1.1	Perfil sociodemográfico dos sujeitos.....	64
5.1.2	Os dilemas enfrentados pelos (as) conselheiros (as).....	70
6	**CONSIDERAÇÕES FINAIS.....**	77
	REFERÊNCIAS.....	80

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS CONSELHEIROS (AS) DO SEGMENTO DA SOCIEDADE CIVIL..... 88
APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TECLE)..... 89
ANEXO A - RESOLUÇÃO Nº 510, DE 07 DE ABRIL DE 2016..... 90
ANEXO B - ATA DA ÚLTIMA REUNIÃO REALIZADA EM 2018..... 101

1 INTRODUÇÃO

A presente pesquisa apresenta inicialmente as produções científicas acerca das categorias de análise Democracia participativa e a Participação Social no Brasil, a fim de situar e fundamentar a abordagem sobre a Política pública de Assistência Social e, em seguida, os dilemas dos Conselheiros de Assistência Social. Busca-se compreender os aspectos discursivos do processo político e a visão normativa associada da participação social no debate como critério de legitimidade, à medida em que amplia a influência das vertentes deliberativas na teoria democrática-deliberativa nas últimas décadas em Macapá.

Sendo assim, é pertinente citar que na democracia deliberativa exige-se que as decisões políticas sejam tomadas por aqueles que estarão submetidos a elas, através do "raciocínio público livre entre iguais" (COHEN, 1998, p. 186). Valores como a participação de todos, a argumentação racional, a publicidade, a ausência de coerção e a igualdade devem referenciar as tomadas de decisão em regimes democráticos, pois a ausência de qualquer um deles compromete a legitimidade dos resultados (DRYZEK, 2010).

Dessa forma, a política pública de assistência social tem sido frequentemente chamada a dar respostas à sociedade, em um país marcado pela desigualdade social, sempre que as demais políticas públicas não dão conta de atender as demandas dos cidadãos a Assistência Social ganha destaque. Como bem exposto por Brotto; Sposati; Senna (2016, p. 25), "o órgão governamental de assistência social lhe aparece como uma porta que se abre quando os demais lhe viram as costas".

Desta vez não tem sido diferente, frente à uma pandemia de ocorrência internacional, do novo coronavírus, os impactos sociais e econômicos enfrentados por uma parcela considerável da população ainda carecem de estudos, mas já se sabe que houve um agravamento da situação de extrema pobreza em países como o Brasil.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2021), 12,8% da população brasileira ficou abaixo da linha de pobreza extrema em 2020, isto significa que aproximadamente 27 milhões de brasileiros tiveram a situação de pobreza agravada no primeiro ano da pandemia. Com uma população estimada de 877.613 habitantes (IBGE, 2021), o Estado do Amapá apresentou a maior concentração de população pobre do país, 55,9%, segundo dados da Fundação Getúlio Vargas (FGV, 2021).

Assistência social é uma política pública prevista na Constituição Brasileira de 1988, nos artigos 203 e 204, como um direito destinado a quem dela necessitar (BRASIL, 2013). No enfrentamento da pandemia, o Estado, através da Assistência Social, deve garantir proteção social à população brasileira, e neste cenário desafiador, fazer gestão exige que o executivo, bem como o controle social, atue de forma proativa e conjunta visando a elaboração de políticas públicas eficazes.

Com a Pandemia do Coronavírus a rotina da assistência social foi sobremaneira alterada, exigindo que o executivo atuasse ombro a ombro com os conselhos de assistência social, ambos desafiados a dar respostas rápidas, através de ações a curto e médio prazo para atender os usuários desta política em situação de emergência. Por outro lado, o governo brasileiro reduziu o número de investimentos nesta política, com o corte no orçamento que chegam a 59,23% em relação à Resolução nº 12/2020, aprovada pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) para o ano 2021 (BLOGCNAS).

A participação social tem um papel fundamental nesse cenário de agravamento das desigualdades sociais no Brasil, uma vez que estes atores sociais representam segmentos diretamente afetados pela situação de pobreza extrema, principalmente os destinatários da política de assistência social, os usuários.

O controle social vem sofrendo constantes ataques desde o início da pandemia da covid-19, pelo governo federal do presidente Jair Bolsonaro, principalmente no que se refere aos cortes dos recursos orçamentários, recursos estes destinados entre outras ações para manter as estruturas dos conselhos de assistência social e a fiscalização das ações do executivo. O mais duro desses ataques foi o Decreto n 9.759 de 11 de abril de 2019, que extingue conselhos e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Este decreto afetou vários conselhos nacionais inclusive na sua dinâmica de funcionamento. Neste mesmo ano, o Governo Federal deixou de financiar a Conferência Nacional de Assistência Social, sendo realizada de forma democrática, por esforços da sociedade civil.

Diante do exposto, a pesquisa busca responder a seguinte questão: **quais as dificuldades enfrentadas pelos(as) conselheiros (as) da sociedade civil no Conselho Municipal de Macapá para efetivação do seu papel na construção da política pública de Assistência Social, no período de 2018 a 2020?** Diante desta problemática proposta, surgem ainda questões secundárias a serem respondidas:

A Democracia participativa e a Participação Social têm sido representadas como protagonismo da sociedade civil no Conselho Municipal? (2) De que forma a política pública

de Assistência Social e o papel dos Conselhos de Assistência Social expressam as demandas de grupos sem voz na arena política? (3) os entraves que dificultam o protagonismo dos conselheiros (as) da sociedade civil no Conselho Municipal de Macapá são percebidos na dinâmica de funcionamento?

O interesse pelo tema de pesquisa surgiu da inquietação diante das observações do papel desempenhado pelos (as) conselheiros (as) representantes da sociedade civil nos conselhos de assistência social, a partir da atuação como técnica na Assistência Social no Governo do Estado do Amapá desde 2011, conselheira estadual de assistência social no biênio (2020-2021) e atualmente como conselheira municipal de assistência social em Macapá no biênio (2021-2022) e reeleita conselheira estadual de assistência social do Estado no biênio (2022-2023), em ambos os mandatos representando o segmento dos trabalhadores.

O desafio de ser conselheiro (a) de assistência social representante do segmento da sociedade civil, é sobretudo entender o seu papel neste espaço privilegiado de poder, onde é possível interferir diretamente no processo de construção das políticas públicas da assistência, neste jogo político os gestores têm muito bem definido suas responsabilidades como gestor, portanto, sabem quando deixam ou não a desejar em suas funções e o que precisam defender no pleno do Conselho para que não tenham empecilhos em suas atividades. Para Machado (2015), no espaço dos conselhos, nos quais se constituem em canais privilegiados de controle social e democracia participativa, os representantes da sociedade civil e gestor têm o papel de deliberar e fiscalizar a execução as políticas sociais.

Sobre isso, Pateman (1992) pontua sobre a ênfase que é dada nos textos políticos da atualidade em relação ao pensamento de que o relacionamento democrático é tão somente uma das numerosas técnicas de controle social que de fato coexistem nas políticas democráticas modernas, e que devem ser levadas em consideração.

Neste sentido, o Governo quando articulado tende a influenciar os representantes da sociedade civil para também defender os seus interesses, o que compromete a função do controle social. Essa relação parece se dar através do clientelismo entre representante da sociedade civil e a figura do Gestor da Assistência. O primeiro acredita ter uma relação de "gratidão" ao gestor pelo trabalho executado (DEMO, 2003).

Para Demo (2003, p. 49), "na democracia, o jogo da cidadania parece ser exatamente este: a população pode exercer razoável controle democrático sobre os mandantes, desde que se possa forjar satisfatória consciência crítica, com base em processos educativos críticos".

Na prática, essa consciência crítica parece se manifestar em conselheiros (as) que já tem uma formação nos movimentos sociais e compreendem seu papel, pois mesmo sendo um dever do Estado ofertar formação aos conselheiros (as), nem sempre existe uma vontade política em fazê-la. Trata-se de uma via de mão dupla perigosa para os Gestores, à medida que os conselheiros (as) se dão conta de seus poderes, tendem a cobrar ainda mais o Estado.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Democracia e a participação social no Brasil

A participação e a democracia são dois temas atualíssimos que se encontram inseridos em um rol de lutas e movimentos sociais no Brasil nos últimos 50 anos. Hodiernamente, a palavra participação representa um movimento que se encontra presente no processo de democratização pelo fato de ser visto como um condutor diante das lutas sociais que são desencadeadas pela sociedade para ter acesso aos direitos sociais e à cidadania (GOHN, 2019).

Sendo assim, com base nas ideias da autora em comento, o termo participação recebeu diferentes nomenclaturas, a saber: comunitária, popular, institucional, cidadã, cívica e outras, ao longo dos tempos. Contudo, é pertinente citar que ganhou relevância no contexto da sociedade brasileira a partir da Constituição de 1988, que abriu novos caminhos para o fortalecimento da democracia participativa no país.

Para a compreensão da participação no contexto da pós-redemocratização trazida pela Constituição de 1988, a autora pontua três aspectos importantes. O primeiro, refere-se ao reconhecimento da democracia como uma forma de governo constituída via processos, lutas e confrontos, que tanto pode reafirmá-la como desconstrui-la ou destruí-la.

O segundo aspecto aborda a respeito do processo de formação da opinião pública e da vontade política dos cidadãos, que interferem diretamente no desenho institucional do modelo democrático vigente. Habermas (1997), afirma que a democracia em sociedades complexas não deve ser entendida apenas em termos descritivos, como governo da maioria, eleições livres e concorrência entre os partidos.

E, por fim, o terceiro aspecto versa sobre os aspectos educativos advindos da participação dos cidadãos, tanto na esfera pública civil como na esfera pública governamental, dando fundamentos para o exercício da cidadania, ou seja, esse processo educativo resulta da produção de saberes e aprendizados políticos (GOHN, 2019).

Mediante ao que foi exposto, percebe-se que a participação é uma ação política presente nas sociedades democráticas, por meio de canais institucionais de participação de controle social dos cidadãos. Aqui cabe expor os ciclos que demarcaram a participação social no Brasil.

O primeiro ciclo dos movimentos sociais nos anos 1960 foi marcado por momentos distintos, dos quais pode-se destacar a intensa participação da juventude, da classe trabalhadora, entre outros atores que estiveram presentes nas manifestações de resistência ao golpe militar. A participação ao longo desse período teve um cunho reformista e integrador; a sociedade civil organizada lutava pela implementação de políticas públicas, pela integração de grupos marginalizados e pelo desenvolvimento comunitário (GOHN, 2019).

O segundo ciclo, segundo Gohn (2019), corresponde aos movimentos sociais que se delinearam no Brasil a partir dos anos 1970, que representaram um novo momento das lutas sociais de resistência ao regime militar. A partir da segunda metade da década de 1970, buscaram atuar na restauração da democracia brasileira participativa que era exercida de maneira autônoma, e significou um ato de resistência ao regime político vigente. Assim, o modelo de participação que se iniciou nesse ciclo se estendeu até os anos 1980, cujas frentes e demandas civis representavam uma forma de resistência popular ao Estado autoritário e ao capitalismo. Esses movimentos foram encarados como os principais protagonistas no processo de democratização da sociedade brasileira (GOHN, 2019).

O terceiro ciclo da participação social encontra-se no contexto dos anos 1980 que inaugurou uma nova fase dos movimentos sociais no Brasil, compreendido como o período de maior efervescência dos movimentos sociais e populares no Brasil e de transição para democracia. Tendo como grande destaque da participação da sociedade civil o crescimento dos movimentos populares urbanos via organizações de base, como as CEBs, e o avanço na organização do mundo do trabalho a partir das centrais sindicais. Destaca-se ainda a atuação dos movimentos sociais culturalistas/ identitários: mulheres, negros, LBTG, entre outros. E como resultado dessa conjuntura os movimentos de gênero e de afrodescendentes; as centrais sindicais; a construção de associações como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) e a luta pelas Diretas Já – este último pode ser considerado o ponto culminante dessa fase, um marco para a contextualização da participação da sociedade brasileira e da luta pela construção da democracia (GOHN, 2019)

No quarto ciclo tem como marco regulatório a implementação da Carta Constitucional de 1988, cujo período dos movimentos sociais no país representou a consagração das liberdades democráticas.

De acordo com os dispositivos da Ordem Social (arts. 194 e 204) estes possibilitaram a organização de sistemas nacionais de gestão participativa das políticas sociais, bem como criaram-se espaços de negociação e cogestão dessas políticas. A participação da

sociedade organizada desempenhou um papel fundamental para constituição e aprovação de importantes leis no campo da justiça social, tais como: Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Único de Assistência Social (SUAS), Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), Lei da Anistia, Lei Maria da Penha, o direito à união homoafetiva, entre outros.

A partir de então, no contexto dos anos de 1990, após o reconhecimento legal das liberdades democráticas, a participação ganhou estatuto de cidadania e se fortaleceu como princípio e modelo de gestão pública. Sobre isso, Gohn (2019) pontua que, nesse novo panorama, a sociedade civil se fortaleceu e ampliou para se entrelaçar com a sociedade política, colaborando para o novo caráter contraditório e fragmentado do Estado.

Com isso, desenvolveu-se um novo espaço denominado público não estatal, onde se incluem os conselhos, fóruns, redes de articulação da sociedade civil e representantes do poder público para gestão de parcelas das coisas públicas, além das organizações não governamentais e do terceiro setor.

Na sequência, no período dos anos 2000, a participação já institucionalizada ganhou destaque e houve inúmeras inovações no campo da participação popular democrática, bem como as políticas públicas ganharam um novo desenho e a realização das conferências foram a tônica do momento. Com isso, a sociedade atuou ativamente na formulação e na fiscalização das políticas públicas, destacando-se nesse contexto, ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder e seu investimento nas políticas inclusivas e de reconhecimento das identidades culturais (GOHN, 2019).

Passados dez anos, a partir dos anos 2010, várias mudanças ocorreram no contexto internacional que trouxeram transformação de foco das lutas e dos movimentos sociais no Brasil. Como por exemplo, a crise mundial do capitalismo que contribuiu excessivamente para ficar visível as manifestações em diferentes partes do mundo, a saber: as revoltas da Grécia, da Espanha e de Portugal; a Primavera Árabe; e o movimento Occupy Wall Street, dos Estados Unidos; entre outros. No Brasil, tais mudanças foram advindas da força trazida pelo Fórum Mundial Social realizado na Cidade de Porto Alegre (RS), um marco para os protestos e processos de participação que se delinearam em 2013 (GOHN, 2019).

A partir do ano de 2013, emergiram as manifestações nas ruas a partir de junho de 2013 e que se tornaram uma forma básica de protesto social na atualidade, sendo caracterizado como um período intenso de combate à corrupção no Brasil, no qual a autora destaca quatro

momentos distintos, marcados por intermediação do ativismo jovem, dos grupos conservadores, do retorno das multidões e fundamentação entre movimentos sociais.

Diante dessa premissa, a população saiu às ruas para manifestar sua indignação contra os políticos, a política, os atentados terroristas, a defesa do meio ambiente e das mulheres e outros. A autora também preleciona que nesse período ocorreram inúmeras fontes de participação de diferentes grupos no cenário nacional.

Portanto, junho de 2013 se inicia um novo ciclo da participação na sociedade brasileira, composto de coletivos e movimentos sociais diversos e pode ser considerado um marco na vida política e sociocultural brasileira, que envolve desde os movimentos autonomistas e movimentos sociais clássicos até as novíssimas formas de organizações liberais.

E para ilustrar a afirmação, depreende-se que novos atores entram em cena: os jovens participantes de coletivos organizados on-line, tais como Movimento Passe Livre, coletivos de estudantes secundaristas, vem pra Rua, Movimento Brasil Livre e ativistas de causas transnacionais, como os do Black bloc. No campo teórico, esses movimentos passaram a ser orientados sob a bandeira do autonomismo, com críticas severas às políticas públicas, ao papel do Estado e às formas de fazer política no país.

Sobre essa realidade histórica, pontua-se que os movimentos sociais sempre existiram, e sempre existirão. Isso porque representam forças sociais organizadas, aglutinam as pessoas não como força-tarefa de ordem numérica, mas como campo de atividades e experimentação social, cujas atividades são fontes geradoras de criatividade e inovações socioculturais. Além do que, expressam energias de resistência ao velho que oprime ou de construção do novo que liberte, uma vez que tais energias sociais antes dispersas são canalizadas e potencializadas por meio de suas práticas em fazeres propositivos (TOURAINE, 1984).

Ademais, reitera-se que as manifestações de junho de 2013 marcaram profundamente a sociedade brasileira pelo fato de abrir um novo capítulo para a democracia no país. Além do que trouxeram um novo significado às lutas sociais e iniciaram um novo ciclo no campo das mobilizações da sociedade civil.

Portanto, sobre as abordagens explicadas neste item, é subjaz a compreensão de que justificam o engajamento gerador da participação sociopolítica dos cidadãos, pois Gohn (2019) destaca dez abordagens que têm orientado coletivos, manifestações, movimentos sociais e organizações movimentalistas que se delinearam ao longo dos anos, a saber:

1. Escolha racional
2. Proximidade dos centros de poder e posição social dos indivíduos na sociedade
3. Mobilização política institucional
4. Identidade coletiva
5. Teoria crítica e reconhecimento de direitos
6. Engajamento militante ou neomarxista
7. Decolonialidade
8. Abordagem relacional ou ciberativismo
9. Gênero, a partir do grupo de mulheres.
10. Autonomismo

Em suma, os caminhos trilhados ao longo desses 50 anos de lutas e movimentos sociais no Brasil reforçam a importância da participação social dos diferentes sujeitos, bem como suas motivações para o engajamento e a consolidação do processo de democratização (GOHN, 2019).

2.1.1 Democracia Participativa

A partir da segunda metade da década de 1970 passamos a ter uma nova relação entre Estado e sociedade, período rico de mobilização da sociedade civil em busca da redemocratização do país. Segundo Neves e Santos (2012), a partir deste período, novos canais de participação social se constituíram em um campo de confronto à ditadura, permitindo e possibilitando novos caminhos para construção da democracia no Brasil.

Esses novos caminhos conduziram à promulgação da Carta Constitucional, que trouxe em seu bojo fundamentos éticos e políticos claramente identificados com a justiça social, a dignidade humana e a democracia. Este cenário exigia um maior protagonismo da sociedade civil.

De acordo com Morais; Silva e Frota (2021, p. 2):

> Os conceitos de democracia e participação estiveram presentes em todos os debates significativos da ciência política do século passado e ainda continuam presentes no século XXI, haja vista a importância que os mesmos adquiriram e ainda adquirem quando do debate sobre os limites da representatividade e sobre os itens referentes à governança.

Várias experiências de democracia participativa surgiram a partir de 1988 no Brasil, dentre as principais tem-se a criação dos conselhos gestores de políticas públicas. Os conselhos gestores estão presentes em praticamente todos os municípios brasileiros e em nível estadual e nacional, em diversas áreas, como assistência social, saúde, educação, cultura, entre outras. Nestes espaços institucionalizados, governo e sociedade civil se fazem presente dialogando sobre a construção de políticas públicas.

Neste contexto, Avritzer (2013, p. 11) afirma que,

> a Assembleia Nacional Constituinte (ANC) permitiu emendas populares e desencadeou uma campanha popular para obter assinaturas para muitas propostas ligadas às políticas públicas e este foi o primeiro momento de aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras áreas.

Esse processo de institucionalização da participação social gerou muito entusiasmo em toda sociedade, porém passada essa fase inicial muitos questionamentos surgiram sobre os dilemas e limites dessa forma de participação na democracia contemporânea, em que na visão de Santos e Avritzer (2010), significam que dois momentos são evidenciados neste debate sobre democracia: primeiro, a situação desejável da democracia, e, segundo, sobre a priorização de processos eleitorais como característica legitima da democracia, em desfavor das formas de participação social.

Esses questionamentos tornam-se mais evidentes quando se busca refletir sobre as formas de participação inseridas no sistema capitalista e suas limitações. Como bem exposto por Santos e Avritzer (2010), a democracia liberal, quando não tenta extinguir a participação nos processos políticos, busca deixá-la isolada em nível local. O movimento contra hegemônico, da mesma forma que considera efetiva a relação próxima entre representação e participação, tem grande apelo a possível relação entre a prática democrática em nível local e nacional.

Corroborando com esta mesma perspectiva Dagnino (2004, p. 198) alerta, que as pessoas que vivenciam espaços participativos porque percebem

> o risco real da participação da sociedade civil em instâncias decisórias, defendidas pelas forças que sustentam o projeto participativo democratizante como um mecanismo de aprofundamento democrático e de redução de exclusão, possa acabar servindo aos objetivos do projeto que lhe é antagônico.

Sendo assim, a redemocratização do Brasil trouxe para o centro do debate político a participação popular, logo, a democracia ganha novos contornos no qual Santos e Avritzer (2010) analisaram vários países e encontraram semelhanças entre os processos de democratização:

> [...] que parecem partilhar um elemento comum: a percepção da possibilidade da inovação entendida como participação ampliada de atores sociais de diversos tipos em processo de tomada de decisão. Em geral, estes processos implicam a inclusão de temáticas até então ignoradas pelo sistema político, a redefinição de identidades e vínculos e ao aumento da participação, especialmente no nível local (SANTOS; AVRITZER, 2010, p. 23).

Isto posto, os autores destacam sobre o papel dos novos atores na cena política, onde a atuação tem como propósito de questionar a exclusão social e a ação do Estado, pois volta-se para a ampliação do político, para a cidadania e inclusão, enfatizando as possibilidades de constituição de uma nova gramática social e de relações entre o Estado e a sociedade, incluindo a possibilidade de experimentalismo na esfera do Estado.

Cabe descrever parafraseando Cunill-Grau (2007, p. 64-81) que o conceito de participação tem sido lembrado no contexto contemporâneo como instrumento para o aprofundamento da democracia e para a reivindicação de democracia participativa, em caráter de complementaridade aos mecanismos de representação. Dentre as quais recuperam conteúdos que são entendidos como prerrogativas democráticas: a participação cidadã na formulação de políticas e decisões estatais e a possibilidade de deliberação pública, o fortalecimento e à democratização da sociedade e do Estado e outros.

2.1.2 Participação Social no Brasil

O termo participação é mais utilizado no vocabulário político, científico e popular da modernidade. Dependendo da época e da conjuntura histórica, ela aparece associada a outros termos como democracia, representação, direitos, organização, conscientização, cidadania, solidariedade e exclusão.

> Participação é, a um tempo só, categoria nativa da prática política de atores sociais, categoria teórica da teoria democrática com pesos variáveis segundo as vertentes teóricas e os autores, e procedimento institucionalizado com funções delimitadas por leis e disposições regimentais. A multidimensionalidade ou polissemia dos sentidos práticos, teóricos e institucionais torna a participação um conceito fugidio, e as tentativas de definir seus efeitos, escorregadias. Não apenas em decorrência de que a

> aferição de efeitos é operação sabidamente complexa, mas devido ao fato de sequer existirem consensos quanto aos efeitos esperados da participação, ou, pior, quanto à relevância de avaliá-la por seus efeitos (LAVALLE, 2011, p. 33).

De acordo com Bobbio *et al.,* (2004, p, 898), no Dicionário de Política "o termo participação, tomado em sentido estrito, poderia ser reservado, finalmente, para situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política".

> o ideal democrático supõe cidadãos atentos à evolução da coisa pública, informados dos acontecimentos políticos, ao corrente dos principais problemas, capazes de escolher entre as diversas alternativas apresentadas pelas forças políticas e fortemente interessados em formas diretas ou indiretas de participação (BOBBIO *et al*., 2004, p. 899).

Com base na afirmação acima, a participação política é considerada como um processo que se relaciona ao número e à intensidade de indivíduos envolvidos na tomada de decisões. Isso porque, desde o tempo dos antigos gregos, a participação consistia, idealmente, no encontro de cidadãos livres, que debatem publicamente e votam sobre decisões de governo. Além disso, ela se articula com a questão da democracia em suas formas direta e indireta (representativa).

Deduz-se, portanto, que em termos de manifestações concretas, o tipo de participação política mais conhecido, citado e valorizado pela ciência política, até poucos anos atrás, era o voto, seguido da participação nas atividades político-partidárias. No entanto, há uma retomada do tema por Dahl (1982) quando enfatiza a importância da vida associativa por meio das organizações independentes, pois "elas são necessárias para o funcionamento dos próprios processos democráticos, para minimizar a coerção governamental, para a liberdade política e para o bem-estar humano" (DAHL, 1982, p. 1), ou seja, reconhece novas formas de participação, por meio do pluralismo social, na busca de fortalecer a sociedade civil para a construção de caminhos que apontem para uma nova realidade social, sem injustiças, exclusões, desigualdades, discriminações, considerando a multiplicidade dos movimentos sociais e dos agentes de organização da participação social.

Sendo assim, com o caráter plural da participação social em termos de classes, camadas sociais e perfis político-ideológicos, é relevante explicar que nos processos que envolvem a participação popular, os indivíduos são considerados como cidadãos, pela articulação da concepção de participação com o tema da cidadania, haja vista que envolve temas como lutas pela divisão das responsabilidades dentro de um governo, nas quais é possível inferir e dizer que tais lutas possuem várias frentes, como a constituição de uma linguagem

democrática não excludente nos espaços participativos criados ou existentes, o acesso dos cidadãos a todo tipo de informação que lhes diga respeito e o estímulo à criação e ao desenvolvimento de meios democráticos de comunicação (DAHL, 1982).

Sobre a participação social cidadã, Milani (2008) assinala:

> [...] a participação social cidadã é aquela que configura formas de intervenção individual e coletiva, que supõem redes de interação variadas e complexas determinadas (provenientes da "qualidade" da cidadania) por relações entre pessoas, grupos e instituições como o Estado. A participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa. A cidadania define os que pertencem (inclusão) e os que não se integram à comunidade política (exclusão); logo, a participação se desenvolve em esferas sempre marcadas, também, por relações de conflito e pode comportar manipulação (MILANI, 2008, p. 560).

Cumpre registrar que o tema da participação social cidadã é fundamental para explicar processos de inclusão social, contra as injustiças, pelo reconhecimento de direitos advindos tanto de lutas, movimentos, campanhas, protestos de setores da sociedade civil, operacionalizados por instituições que promulgam determinadas políticas públicas.

A década de 2000 marcou a ascendência de mecanismos de participação social em nível federal. Principalmente, a partir de 2003, com o governo do presidente Lula, iniciou-se um esforço sistemático de incorporação de formas de interação com a sociedade civil em diferentes áreas de atuação do governo (PIRES; LOPEZ, 2010). Assim, de acordo com os autores foram criados 15 novos conselhos nacionais, o que representa um incremento de aproximadamente 50% sobre o estoque anterior, além da reformulação de conselhos criados anteriormente. No período de 2003 a 2011, foram realizadas 82 conferências nacionais as quais discutiram diretrizes de políticas públicas em diversas áreas, mobilizando mais de 5 milhões de pessoas em milhares de municípios e nos eventos em nível estadual e federal (IPEA, 2013).

Também foram observados no período acima citado, um intenso processo de disseminação das formas de participação social na gestão governamental, com a adoção crescente de outras formas de interação entre Estado e Sociedade, como ouvidorias[1], consultas públicas, audiências públicas e outros formatos menos institucionalizados como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, envolvendo atores governamentais e sociais para viabilizar no país a participação como método de governo (PIRES; VAZ, 2012).

[1] O número de ouvidorias públicas ligadas à órgãos federais cresceu de 40, em 2003, para 276, em 2013, de acordo com informações da Ouvidoria-Geral da União (www.cgu.gov.br/Ouvidoria/RelacaoOuvidorias/).

Entretanto, mesmo com a expressiva disseminação e incorporação de mecanismos de participação social no governo federal, Avritzer (2013) faz observações de dois aspectos que contribuem para a percepção de que a realização da "participação social como método de governo" ainda é um projeto inacabado, marcado por insuficiências.

O primeiro aspecto faz referência sobre algumas áreas de atuação do Estado que ainda permanecem pouco ou nada abertas às interações com atores sociais, pois as ações na área de desenvolvimento econômico sequer se submetem a discussão pública e aberta, limitam-se à incorporação seletiva de atores, não sujeitos a requisitos de publicidade e transparência. Isto é, os cidadãos e as organizações da sociedade civil encontram oportunidades desiguais de relação com atores governamentais nas suas distintas áreas de atuação. A impossibilidade de atores socais intervirem ou serem ouvidos em temas e áreas centrais da atuação do Estado, como desenvolvimento econômico e infraestrutura, impõe limites sérios à participação social e introduz lacunas na construção de uma gestão pública democrática (AVRITZER, 2013).

O segundo aspecto que contribui para o quadro de insuficiência da participação diz respeito ao fato de haver forte heterogeneidade na qualidade do funcionamento dos processos participativos existentes. Em pesquisa realizada com os conselheiros de 24 conselhos nacionais, identificou-se que em muitos deles há carências operacionais e administrativas, como o funcionamento inadequado das secretarias executivas e equipes de apoio, ou a ausência de planejamento antecipado das reuniões e o não envio de materiais e informações, têm prejudicado a qualidade das discussões nos órgãos colegiados (IPEA, 2013).

Em face do que fora afirmado acima, serão descritos no próximo capítulo o papel dos conselhos de assistência social como política pública, sua estrutura e organização e regulamentação.

2.2 Política Pública de Assistência Social e o papel dos Conselhos de Assistência Social

2.2.1 Política Pública

Historicamente, o termo política pública enquanto área do conhecimento tem origem nos Estados Unidos como uma disciplina acadêmica a fim de romper e/ou pular as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, uma vez que se concentravam mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos

governos. Assim, entende-se que a área surge no mundo acadêmico para estudar a ação dos governos (SOUZA, 2006).

Dentre as definições formuladas, a mais conhecida continua sendo a de Laswell, a saber: política pública são decisões e análises que implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz (LASWELL, 1958).

Outras definições também merecem destaque, uma vez que não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Para Mead (1995) é como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas. Já na visão de Lynn (1980) e Peters (1986), é o conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos na vida dos cidadãos.

Entende-se, portanto, por políticas públicas "o resultado da dinâmica do jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, relações essas constituídas pelos grupos econômicos e políticos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil" (BONET, 2011, p. 18). E, ainda, as políticas públicas no pensamento de Santos (2015, p. 5), "são ações geradas na esfera do Estado e que têm como objetivo atingir a sociedade como um todo, ou em partes dela".

Em suma, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, cujo foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.

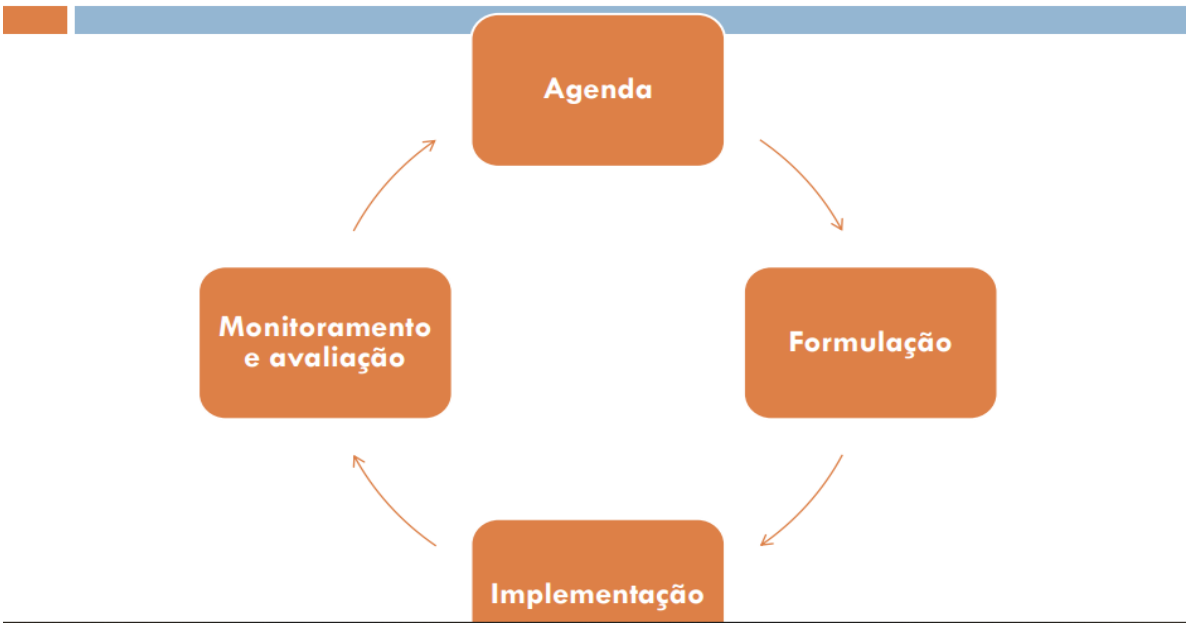
De forma geral, para Azevedo (2014), as políticas públicas foram criadas no seio da teoria liberal moderna, cujos pressupostos se baseiam no bem-estar e na igualdade que se constituem pré-requisito indispensável ao exercício pleno da cidadania. Isto significa que o Estado deveria assumir a responsabilidade de promover, regular e redistribuir essas políticas, assegurando a universalidade e contemplando a coletividade, como característica de importância singular na concretização dos direitos.

Nesse diapasão, entende-se, portanto, que na implementação de política pública deve ser descartado o excessivo descompromisso visualizado em "pacotes" de políticas compensatórias e focalizadas, nas quais, tais políticas não só refletem, mas deixam marcas de abandono, violência e principalmente de negação da cidadania (AZEVEDO, 2014).

As políticas públicas são uma resposta do Estado às necessidades do coletivo que, por meio do desenvolvimento de ações e programas, objetivam o bem-comum e a diminuição da desigualdade social. Esses programas e ações precisam ser estruturados de maneira funcional

e sequencial para tornar possível a produção e organização do projeto, por meio do ciclo das políticas públicas, conforme a Figura 1.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: Souza, 2016.

Para Souza (2016), política pública pode ser definida como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ ou como a análise dessa ação e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações.

O ciclo das políticas públicas nada mais é que um processo que deve levar em conta alguns aspectos:

A participação de todos os atores públicos e privados na elaboração das políticas públicas, ou seja, governantes, políticos, trabalhadores e empresas;

O poder que esses atores possuem e o que podem fazer com ele;

O momento atual do país no aspecto social (problemas, limitações e oportunidades);

Organização de ideias e ações (SOUZA, 2016).

Nesse diapasão, as políticas públicas correspondem a um modelo para compreender a real situação do país e o que pode ser feito por ele e se constituem de ciclos, conforme Souza (2016) que serão vistos a seguir:

Primeiro ciclo: a formação da agenda

Neste ciclo encontra-se a decisão do que é prioritário para o poder público elaborar o planejamento, no qual consiste em perceber os problemas existentes que merecem maior atenção. Contudo, essa percepção, necessariamente, precisa estar atrelada com o contexto da realidade em que a população se encontra. São analisados: a existência de dados que mostram a condição de determinada situação, a emergência e os recursos disponíveis (SOUZA, 2016).

Desse modo, a partir do momento que é feito o reconhecimento dos problemas que precisam ser solucionados de imediato na agenda governamental, faz-se necessário ressaltar que nem tudo que está na agenda será solucionado imediatamente, haja vista que o planejamento tem como característica a flexibilidade e que a viabilização de projetos depende de alguns fatores. A saber:

Avaliação do custo-benefício

Estudo do cenário local e suas necessidades

Recursos disponíveis

A urgência que o problema pode tomar por uma provável mobilização social

Necessidade política

Segundo ciclo: a formulação da política

É a fase que corresponde a apresentação de soluções e/ou alternativas. É o momento em que são definidos os objetivos da política, quais serão os programas a serem desenvolvidos e as linhas de ação, respectivamente. Após esse processo, serão avaliadas as causas e as prováveis alternativas com o intuito de minimizar ou eliminar o problema em questão (SOUZA, 2016).

Portanto, depreende-se que o segundo ciclo se caracteriza pelo exame detalhado das alternativas já definidas na agenda. Assim, organizam-se as ideias, alocam-se os recursos e recorre-se à opinião de especialistas para estabelecer os objetivos e resultados que querem alcançar com as estratégias que são criadas. Nesse ponto, os atores criam suas próprias propostas e planos e as defendem individualmente.

Terceiro ciclo: processo de tomada de decisão

A partir de todas as alternativas avaliadas, na terceira fase se define qual será o plano de ação a ser adotado, junto com a definição dos recursos e do prazo temporal da ação política (SOUZA, 2016).

Quarto ciclo: implementação da política

É a fase em que o planejamento e a escolha são transformados em atos. Ou seja, é quando se parte para a prática, para a ação. Aduz-se que o planejamento ligado à organização é transformado em ação. Para tanto, são direcionados recursos financeiros, tecnológicos, materiais e humanos para executar a política (SOUZA, 2016).

Quinto ciclo: avaliação

É a fase cujo elemento é de extrema importância para as políticas públicas, uma vez que a avaliação deve ser realizada em todos os ciclos, contribuindo para o sucesso da ação. Também é uma fonte de aprendizado para a produção de melhores resultados, pelo fato de se controlar e supervisionar a realização da política, o que possibilita e viabiliza a correção de possíveis falhas para maior efetivação. Nesta fase inclui-se também a análise do desempenho e dos resultados do projeto. Aqui faz-se um alerta para o fato de que dependendo do nível de sucesso da política, o poder público delibera se é necessário reiniciar o ciclo das políticas públicas com as alterações cabíveis, ou se simplesmente o projeto é mantido e continua a ser executado (SOUZA, 2016).

Portanto, resumidamente, a elaboração de uma política pública advém, inicialmente, dos anseios da sociedade e requer, necessariamente, a mobilização de diversos sujeitos, tanto da sociedade civil quanto do Estado. Por meio da discussão e argumentação fundamentadas em ideias, identificam-se os diversos interesses de um determinado segmento da sociedade, constituindo-se em um movimento de luta constante para a garantia da inclusão de suas reivindicações na agenda política, para que, posteriormente, possam ser regulamentadas como políticas públicas (SOARES, 2013).

2.2.2 Importância das Instituições para o Processo de formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas

A emergência e a consolidação de instituições participativas no Brasil têm suscitado amplo debate sobre seu potencial de aprofundar a democracia brasileira (AVRITZER, 2013), advindas da promulgação da Constituição Federal de 1988, nos quais ocorreram, de forma evolutiva, transformações nas formas de interação do Estado com a sociedade brasileira. Entre tais mudanças, destaca-se o processo de constituição, disseminação e operação de instituições

participativas que são formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2013).

As Instituições como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, participação cidadã na definição do orçamento público, entre outros, sejam nos três níveis de governo, contribuem para a admissão de uma dimensão que se encontrava ausente, até então, da democracia representativa tais como: processos deliberativos que transcendem os momentos eleitorais e propiciam alternativas de inclusão dos interesses dos grupos organizados no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política destes grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade.[2]

Em face a esse raciocínio, explica-se que essas formas de participação política por envolverem conjuntos de normas e procedimentos que estruturam a ação social e política, são consideradas instituições (POWELL; DIMAGGIO, 2011; HELMKE; LEVITSKI, 2016), assim como instituições políticas mais tradicionais (eleições, casas legislativas). Tal afirmativa significa que as instituições participativas, por intermédio de suas instâncias representativas, que são formalmente organizadas e vinculadas a estruturas do Estado, proporcionam o desejo e a necessidade de dar voz as demandas sociais, discussão pública e formação de acordos a partir da contribuição de cidadãos e grupos organizados da sociedade (PIRES, 2019).

Nessa direção, é inegável que as instituições participativas no Brasil têm hoje uma grande importância na realidade dos governos, na medida em que vêm se disseminando desde o lançamento de suas bases legais em 1988, e têm sido integradas de forma gradual e orgânica ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas.

Dessa forma, a CF de 1988 é a sétima Constituição do Brasil e é a lei suprema do país, é nela que foi estabelecida a estrutura e organização do Estado, por meio de normas fundamentais, que são superiores às outras normas jurídicas. E, ainda, tem importância histórica porque foi a primeira Constituição do Brasil após o fim do período da ditadura militar (em 1985) e assinalou a volta da democracia no Brasil - a redemocratização, sendo, portanto, um marco na democracia brasileira porque determinou a proteção de diversos direitos e garantias fundamentais a todos os cidadãos. Por isso, é conhecida como a Constituição Cidadã, uma vez

[2] De acordo com Avritzer (2013), instituições participativas podem se diferenciar em ao menos três formas por meio das quais os cidadãos ou associações da sociedade civil interferem no processo de tomada de decisão política: a) desenho participativo de baixo para cima (por exemplo: orçamentos participativos); b) desenho de partilha do poder (tais como conselhos); e c) desenho de ratificação pública (por exemplo, participação na elaboração de alguns planos diretores).

que também garantiu o Estado Democrático de Direito e foi a primeira Constituição brasileira a permitir a participação popular na sua elaboração (AVRITZER, 2013).

Na literatura científica é possível encontrar diversos entendimentos para o termo políticas públicas, como já foi descrito anteriormente. Neste tópico aborda-se o entendimento que fundamenta o tema proposto no qual diz que políticas públicas são os instrumentos sociais importantes para o enfrentamento dos problemas públicos e para a promoção do desenvolvimento (GOMIDE; PEREIRA, 2018; PIRES, 2019).

A partir dessa concepção, é cediço que uma abordagem que vem ganhando bastante notoriedade na literatura é o ciclo das políticas públicas, ou seja, a assunção das fases de políticas públicas, dada sua importância das instituições participativas, nos quais encontram-se divididas em: formulação, implementação e avaliação.

O processo de formulação é composto pelos processos de definição e escolha dos problemas que merecem a intervenção estatal, produção de soluções ou alternativas e tomada de decisão, ou seja, é permeado pela lógica da atividade política. A implementação refere-se à execução das decisões adotadas na etapa prévia, pois está no âmbito da prática administrativa, pois corresponde “à execução de atividades [...] com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação das políticas” (SILVA; MELO, 2020). E, por fim, a avaliação consiste na interrogação sobre o impacto da política (LIMA; D'ASCENZI, 2018).

Seguindo a linha de raciocínio dos autores acima, observa-se que a implementação é uma consequência da formulação, visto que sua trajetória está no processo de sua gênese. Isso significa que o foco central se encontra na análise que é centrada nas normas que estruturam a política pública e suas lacunas/problemas, nas quais correspondem a mudanças que ocorrem na política durante sua execução, cuja responsabilidade são dos formuladores, que devem evitá-los seguindo determinadas orientações para a elaboração das regras que estruturam a implementação (HILL, 2017).

E uma das regras, segundo o autor supra, consiste em manter a política clara, evitar ambiguidades na definição do objetivo, financiamento e das responsabilidades e manter controle efetivo sobre a execução pelos implementadores, a fim de limitar, regular e controlar a discricionariedade dos implementadores são questões centrais.

Regras claras, compreensíveis e específicas visam a permitir a difusão do plano e minimizar a discrição, considerada uma distorção da autoridade governamental. Às falhas de comunicação comumente é atribuído o fracasso do processo de implementação, sempre julgado com base no grau de alcance dos objetivos previamente definidos.

Com isso, a fase de implementação de políticas públicas, encontra-se fortemente ligada às necessidades de desenvolvimento de melhorias nos processos político administrativos, que possam permitir o desenvolvimento das atividades implementadoras. Essa é uma característica que está explícita na literatura internacional: “A análise de políticas públicas [...] é uma forma de pesquisa aplicada desenhada para entender profundamente problemas sociotécnicos e, assim, produzir soluções cada vez melhores” (MAJONE; QUADE, 1980, p. 5).

Á guisa de ilustração para esta tese, Lima e D’ascenzi (2018), citam a existência de uma lista contendo alguns critérios e/ou *check list* das condições para a efetiva implementação, que devem ser considerados com a finalidade de calcular a probabilidade de um programa atingir os objetivos.

Entretanto, encontram-se abordagens contrárias que criticam tal iniciativa de listar as variáveis que ajudam a prever o sucesso ou fracasso do processo de implementação de políticas públicas, uma vez que indicam a incapacidade de orientar e antecipar os problemas, pelo fato de fazer julgamentos sobre as proposições apáticas e estrategicamente vagas (D'ASCENZI, 2016).

A exemplo de Elmore (1979) e Berman (1978), cuja justificativa pauta-se em dizer que as variáveis não podem ser definidas *a priori*. Para eles, os problemas da implementação originam-se, em sua maior parte, da interação da política com as organizações executoras. Silva e Melo (2020), sugerem modelos de implementação capazes de minimizar as vicissitudes do processo. Já Pires (2019) defende que os estilos de implementação empregados pelas burocracias influenciam os resultados (sucesso ou fracasso) da política pública.

E, por sua vez, a avaliação de políticas públicas tem por finalidade examinar as intervenções públicas, sob diversos ângulos, e pode ser realizada por meio de diferentes metodologias. Ela está inserida em um contexto mais amplo, o da análise de políticas públicas, que compreende o estudo das etapas de formulação das políticas públicas (JANNUZZI, 2019).

Por conseguinte, o processo de avaliação envolve os seguintes aspectos: gestão eficiente dos recursos, disseminação da cultura de responsabilidade entre os gerentes, opinião e percepção dos atores receptores da política, os efeitos provocados pela política. Portanto, nota-se que a avaliação não se restringe à última fase do processo de formulação de políticas públicas; ao contrário, ela deve estar presente em todas as etapas, “analisando a pertinência e coerência dos problemas, objetivos e instrumentos levantados, o processo de implementação do programa e seus resultados” (HELLMANN; VILAS BOAS; JANNUZZI, 2014, p.84).

> a avaliação pode ser abrangente, e abarcar todo o processo de formulação e implementação de política pública, analisando concepção, consistência teórica e desenho da política, sistemas de gestão e monitoramento, implementação, além dos efeitos e resultados do programa, uma vez que todas essas etapas influenciam no resultado de uma política pública. Sob essa perspectiva, planejamento, implementação e avaliação de resultados são atividades que se comunicam e interagem (HELLMANN; VILAS BOAS; JANNUZZI, 2014, p.85-86).

Sob essa perspectiva, com a finalidade de demonstrar a importância do processo de avaliação, é válido destacar algumas de suas funções e utilidades, de acordo com Hall e Taylor (2013), que elenca cinco funções da avaliação, quais sejam: 1) controle de legalidade e financeiro; 2) racionalização da tomada de decisão pública; 3) formação dos responsáveis pelo programa; 4) geração de informações; e 5) método de reforma das práticas administrativas.

Com relação ao controle de legalidade e financeiro refere-se ao funcionamento interno da administração pública, baseando-se no exame do ajustamento dos gastos públicos à legislação pertinente. Analisa também o desempenho econômico e financeiro da organização, sob a égide dos fluxos de gastos correspondentes aos custos públicos. Em suma, o controle verifica se os recursos públicos estão sendo corretamente utilizados, dentro das regras públicas (HALL; TAYLOR, 2013).

A racionalização da tomada de decisão pública permite a análise e escolha das alternativas de intervenção, além de possibilitar decisões sobre a continuidade, a expansão ou a interrupção de um programa. Nesta função, a avaliação amplia as possibilidades de uma tomada de decisão mais informada, à medida em que se observa duas perspectivas, a técnico-econômica e a política, igualmente importantes e complementares (HALL; TAYLOR, 2013).

Sobre a formação dos responsáveis pelo programa, a avaliação é vista como um instrumento de aprimoramento do conhecimento dos responsáveis pela gestão e execução da política, o que denota que os responsáveis pelo programa se tornam capazes de administrá-los, geri-los e adaptá-los de acordo com o contexto, que está em constante transformação, traduzindo em um processo de aprendizagem com a intenção de proporcionar maior eficácia e eficiência na gestão das intervenções públicas (HALL; TAYLOR, 2013).

A geração de informações amplia as possibilidades de informação, prestação de contas e transparência da atuação pública. Ela responde às necessidades de informação: do poder legislativo e executivo, que podem avaliar os efeitos e resultados de suas atividades; dos núcleos responsáveis por conduzir a política, possibilitando a estes aprimorar a gestão; e dos atores afetados pela política, para que tenham ciência dos efeitos das intervenções públicas. A

informação produzida pela avaliação dá suporte aos decisores públicos, aos grupos de interesse e aos potenciais beneficiários da política em questão (HALL; TAYLOR, 2013).

E, por último, o método de reforma das práticas administrativas reconhece a avaliação como instrumento para reformar as práticas administrativas. Sob este aspecto, aduz-se que com a introdução do processo de avaliação no setor público, busca-se o aprimoramento das ações públicas, intenta-se "aumentar a eficácia, a eficiência, a sustentabilidade e a estabilidade das políticas públicas" (JANNUZZI, 2019, p. 16). Portanto, é uma prática que afeta não só as regras das instituições públicas, mas também as ações, a postura e a imagem da administração pública.

O exposto corrobora com a perspectiva da avaliação como um procedimento que deve estar presente em todas as fases de desenvolvimento e implementação de um projeto, para fins de superar a ideia de que a avaliação é apenas uma das etapas do ciclo de vida de um projeto. Assim, o objetivo da avaliação é analisar as diferentes etapas, "do momento que se decide intervir até o momento que os impactos se manifestam, verificando a validade, tanto interna quanto externa, das hipóteses causais da intervenção" (JANNUZZI, 2019, p. 22).

2.2.3 Neoinstitucionalismo e Políticas Públicas

De modo conceitual, entende-se por novo institucionalismo ou neoinstitucionalismo um agrupamento de ideias provocadoras composto por um conjunto restrito de reflexões técnicas direcionadas aos teóricos contemporâneos estudiosos da vida política (PETERS, 2009).

Por se tratar de um paradigma institucional com a manutenção da proposta de instituições no centro da análise e aderir à incorporação das preocupações que caracterizaram a relação ao rigor científico, o neoinstitucionalismo reúne diferentes abordagens, o que se convencionou chamar de: neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo da escolha racional e neoinstitucionalismo sociológico (HALL; TAYLOR, 2013; ROMAGNOLI, 2020).

O neoinstitucionalismo histórico está ligado com a preocupação de construir análises pautadas no contexto político, social e histórico. Esta abordagem vai além da concepção presente na teoria da escolha racional, onde as instituições dão forma às estratégias dos indivíduos, mas também condicionam suas preferências e metas. "Para os autores neoinstitucionalistas históricos as preferências são endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos sob estudo" (MARQUES, 1997, p. 27).

O neoinstitucionalismo da escolha racional, origina-se da teoria da escolha racional, que se alicerça no pensamento de que as motivações e preferências dos indivíduos ocorrem a partir de um mecanismo racional de tomada de decisão quando estão diante de alternativas excludentes. Trata-se do individualismo metodológico da matriz econômica neoclássica, em que o seu modelo tem como fundamento a maximização de utilidades. Aqui as instituições são fundamentais para a definição das estratégias dos indivíduos, pois condicionam os comportamentos e preferências dos atores (MARQUES, 1997).

Segundo o autor supra, essa concepção analisa a vida política como uma sequência da indecisão dos atos coletivos. E, ainda, para esta corrente, as instituições só existem graças ao embate entre as forças da sociedade.

Já o neoinstitucionalismo sociológico se fundamenta em uma definição mais englobante do conceito de instituição. Não se fundamenta somente em conjuntos de regras e procedimentos formais, mas também nos aspectos sociais e culturais, ou seja, os costumes, modelos morais e simbólicos também são considerados importantes no processo de constrangimento da ação estratégica do indivíduo. Não se trata apenas de um cálculo racional, mas também da busca da própria legitimidade frente aos seus membros (HALL; TAYLOR, 2013).

Dada as informações acima, há argumentos sobre os arranjos institucionais que geram estabilidade, nos quais as instituições funcionam como aparatos de redução de incertezas, nos quais os indivíduos que se encontram inseridos, constrangem o comportamento estratégico de outros, gerando a perpetuação institucional, por meio de quaisquer forças que possam atuar direta ou indiretamente, resultando em debates acerca da estabilidade e ruptura/mudança institucional, uma vez que as instituições não são modificadas facilmente (ROTHESTEIN, 2008; NORTH, 2013; DIMAGGIO, 2008).

O argumento de Rothestein (2008) para a perpetuação institucional, baseia-se em diferentes atores, com diferentes argumentos e interesses que garantiram o funcionamento de instituições a partir de outras previamente existentes, criando uma dependência de trajetória (*path dependence*).

Entretanto, é imperativo dizer que a mudança acontece por meio de novas demandas de necessidade de novos atores e seus grupos e/ou de agentes que de dentro das organizações percebem oportunidades presentes no ambiente externo ou a aquisição de novos conhecimentos capazes de impulsionar a mudança (ROTHSTEIN, 2008; NORTH, 2013).

Neste sentido, estudos recentes internacionais, apontam sobre a importância do empreendedor político, que também é denominado de empreendedor institucional em algumas obras, destacando a relevância do papel dos atores, representando o poder e os interesses no processo de compreensão da alteração das instituições (DIMAGGIO, 2008).

A literatura afirma que os empreendedores políticos são capazes de analisar as informações e interesses em torno do problema detectado com o direcionamento de caminhos metodológicos para o nascimento de outras organizações com outros interesses. Logo, as grandes transformações, pontuais e significativas, nascem, então, como resultado da ausência de instituições capazes de intermediar o processo conflitivo presente, o que significa dizer a incapacidade de acomodação e formação de compromissos entre as partes interessadas (NORTH, 2013).

Sobre o processo de mudança das instituições, a obra de Levy (2011, p. 81), contém informações sobre "a durabilidade das instituições faz com que elas passem a ser algo de difícil alteração; ao mesmo tempo, faz com que as grandes transformações, quando ocorrem, sejam tão interessantes de se estudar".

Para a autora, instituições formais são como regras socialmente construídas que refletem uma distribuição de recursos de poder. Logo, as instituições se tornam suscetíveis à mudança a medida em que esta distribuição se altera. Complementa que a mudança é resultado de um aumento de eficiência de indivíduos que querem a mudança, ao passo que diminuir o poder de bloqueio, veto, daqueles cujos interesses estão garantidos pelo arranjo corrente.

Em outras palavras, significa que as instituições são estáveis, à medida que, são capazes de acomodar grupos e pessoas gerando obediência. Isso implica dizer que deve necessariamente, existir o ganho entre as partes para justificar a instituição. E que se os atores envolvidos não receberem, minimamente, sua parte da barganha, torna-se excessivamente custosa a implementação institucional e há enfraquecimento, abrindo espaço para o processo de mudança (LEVY, 2011).

Avançando na discussão acerca da estabilidade e mudança institucional, os autores Przeworski, Cheibub e Limongi (2013), fazem um debate sobre a democracia, ao afirmarem que por meio de uma perspectiva institucionalista, cujos comportamentos cívicos são advindos a partir de arranjos institucionais democráticos, resultam e garantem maior estabilidade e garantia ao regime no tempo.

E corroborando com essa ideia, Moisés (2015) argumenta que as instituições democráticas têm funcionado com relativa harmonia e, principalmente, com continuidade

espaço/temporal, seguindo certo padrão incremental de desenvolvimento, mesmo diante de fatos como *impeachment* e sérias denúncias de corrupção. Desde então as sucessões presidenciais ocorrem de acordo com as regras definidas dentro de um quadro de cooperação e harmonia.

Em suma, o argumento enfoca tanto a estabilidade democrática possível a partir das instituições, quanto à qualidade destas para a manutenção de garantias democráticas (MOISES, 2015), com a finalidade de compreender os processos políticos que, obviamente, favoreceram a manutenção do regime democrático, com destaque às instituições como importantes redutores de incerteza, a exemplo de conselhos, associações, sindicatos e outros.

2.2.4 Política Pública de Assistência Social e sua Regulamentação

De modo preliminar examina-se a tese de Sônia Draíbe (1989), na qual ressalta que desde o final dos anos de 1970 se faz presente um conjunto de alterações, a exemplo da abertura do sistema político (que era extremamente centralizado no nível federal), 1985/1986 início do período de transição. Em 1988, a Constituição Federal, finalmente, consagrou novos direitos sociais e princípios de organização da política social, os quais, pelo menos em nível de definições, alteraram alguns pilares básicos do padrão anterior de Estado de bem-estar no Brasil.

A autora destaca que a nova Constituição representou avanço significativo no que se refere ao padrão brasileiro de proteção social até então vigente e sistema de direitos sociais. As modificações constitucionais parecem, à primeira vista, projetar um movimento que vai do modelo meritocrático-particularista em direção ao modelo institucional-redistributivo, isto é, em direção a "uma forma mais universalista e igualitária de organização da proteção social no país" (DRAIBE, 1989, p. 29).

Entretanto, chama atenção dizendo que a materialização vai depender "de inúmeras variáveis, desde os detalhamentos da legislação complementar até a mais clara definição das disponibilidades de recursos para um generoso financiamento das políticas públicas" (DRAIBE, 1989, p. 33).

Para Foucault (2001) a política pública de assistência social encontra-se no campo de forças em luta, onde discursos e saberes se produzem e se confrontam, fazendo com que o funcionamento se hegemonize dentre outras possibilidades. A partir dessa discussão surge saberes e práticas dominantes que constroem certos modos de vida. Nesse sentido, concorda-se

com a leitura de Foucault (2001), ao afirmar que a trajetória da política pública de assistência social não é linear, não é natural, mas sim construída, à medida que indaga sobre as condições que permitem ao homem refletir sobre o que faz.

Na visão do autor acima, para se pensar em Política de Assistência Social se faz necessário o entendimento sobre a partir de que momento a vida biológica ganha foco pelo poder. Assim, como ação do estado direcionada à governabilidade precisa ser problematizada no campo das políticas públicas, os conceitos que emergem imbricados com a Política de Assistência Social também precisam ser analisados.

Com base nos pressupostos, reitera-se que a partir da Constituição Federal de 1988, denominada de Constituição Cidadã por conter em seu cerne os princípios dos Direitos Humanos, a Assistência Social tornou-se uma política pública e foi elevada ao estatuto de direito do cidadão e a um dever do Estado.

No artigo 6º, a Constituição Federal apresenta um conjunto de direitos sociais essenciais para a manutenção da vida e reprodução da força de trabalho, tais como a educação, a saúde, o trabalho, a alimentação, a moradia, o transporte, a segurança, a previdência social, o lazer, a proteção à maternidade e à infância e a assistência (social) aos desamparados (BRASIL, CF, 1988).

De acordo com a lei nº 8.742/93, a Assistência Social é conceituada como: “Direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas” (BRASIL, 1993).

O tripé Saúde, Previdência Social e Assistência Social considerados direitos sociais são destinados a toda a população brasileira, formam o Sistema de Seguridade Social brasileiro. Sendo que o primeiro é universal, se estende para toda a população; o segundo é particular, apenas para seus contribuintes; o terceiro seria para quem por ventura vier precisar, ou seja, é singular (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022).

De modo específico, a Assistência Social é instrumentalizada pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), encarregada de prestar a quem dela necessitar (LEI nº. 12.435, 2011) e suas ofertas serão destinadas, de acordo com a Política Nacional da Assistência Social (PNAS) que prevê no art 1:

> à assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um

> conjunto integrado de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas (LOAS, 2004, on-line).

A Assistência Social também é instrumentalizada pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a partir do ano de 2004 e com o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) (MDS, 2005). Tais documentos constituem os fundamentos dessa política e são encarregados de propagar o discurso institucional (universal) da instituição Assistência Social enquanto uma política pública (BENELLI; COSTA-ROSA, 2013).

Ainda dissertando sobre o tema, a PNAS e o SUAS, celebram que a Assistência Social é vista como uma política pública recente por conceder serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais e está organizada em forma de sistema único e funciona em todo o território nacional, por meio de um conjunto de dispositivos tipificados que visam proteger, garantir, defender o acesso aos direitos socioassistenciais, para assim, reduzir a pobreza e as situações de vulnerabilidade e risco social (SOUZA; MEXKO; BENELLI, 2022).

Hodiernamente, a Assistência Social:

> consiste numa política estratégica, uma vez que possibilita que o trabalhador social esteja em contato com a população beneficiada e que juntos criem alternativas e respostas às consequências sociais originadas pelo modo capitalista de produção (MCP); suas ações coletivas podem produzir influência política ou até mesmo alterar aspectos da realidade na direção dos interesses do polo subordinado (SOUZA, 2015, p. 25).

É notório que durante as três últimas décadas a Assistência Social vem se consolidando como uma política pública com bases sólidas no campo dos direitos humanos, desconstruindo a ideia de ajuda, benesses, filantropia, caridade e voluntarismo construída ao longo de muitos anos. A Constituição Federal de 1988 em seu art. 203 elevou a Assistência Social ao patamar de política de Estado, contribuindo para o rompimento dessas marcas históricas.

Assim, o direito social pressupõe que as dificuldades enfrentadas pelos homens para viver com dignidade serão assumidas coletivamente pela sociedade, com supremacia da responsabilidade do Estado, que deverá criar um sistema institucional capaz de dar conta dessas demandas (COUTO, 2015).

O direito social é uma criação da sociedade capitalista, pois se realiza a partir do reconhecimento das dificuldades sociais geradas dentro da lógica desta sociedade, dando possibilidade ao sujeito de atuar na sociedade de uma forma mais igualitária.

Para Kauchakje (2018), as políticas sociais são resultantes das relações que se estabelecem historicamente no desenvolvimento das contradições entre capital e trabalho. São mediadas pela intervenção do Estado e envolvem alguns atores, como por exemplo, a burocracia estatal, a burguesia industrial e os trabalhadores urbanos. É uma relação social que vincula o cidadão ao Estado e traduz direitos em uma concepção de cidadania.

Esta visão do autor é o prenúncio de que a assistência social não deve ter somente um olhar sobre as necessidades, mas também das possibilidades ou capacidades que devem e podem ser desenvolvidas.

Partindo dessa lógica, a assistência social é uma política pública de caráter não contributivo, garantida a todos que dela necessitarem. Sua visão deve ser social e inovadora no sentido de, dar continuidade ao inaugurado pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, baseada na dimensão ética de incluir os invisíveis, com vistas a instaurar uma visão social de proteção.

Ainda para Couto (2015, p. 22), a "assistência social no contexto da sociedade capitalista, é fundamental para a compreensão do direito dos cidadãos, que é uma das matrizes para o desenvolvimento de políticas sociais que se desdobrarão em programas e projetos sociais".

Para a autora compreender a política social é um meio de efetivação de direitos humanos, pautados no desenvolvimento de ações que visem à materialização de tais direitos em uma perspectiva de diminuir os impactos sociais na vida das pessoas, fundamentado no projeto ético-político do Serviço Social no qual é definido por Iamamoto (2018, p. 55) como um "projeto profissional indissociável da democracia, da equidade, da liberdade, da defesa do trabalho, dos direitos sociais e humanos, contestando discriminações de todas as ordens" E para melhor clareza, apresentam-se princípios, datado de 1993, a citar:

> Ampliação e consolidação da cidadania, considerada tarefa primordial de toda sociedade, com vistas à garantia dos direitos civis sociais e políticos das classes trabalhadoras;
> Defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida;
> Posicionamento em favor da equidade e justiça social, que assegure universalidade de acesso aos bens e serviços relativos aos programas e políticas sociais, bem como sua gestão democrática;
> Empenho na eliminação de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de grupos socialmente discriminados e à discussão das diferenças;
> Garantia do pluralismo, através do respeito às correntes profissionais democráticas existentes e suas expressões teóricas, e compromisso com o constante aprimoramento intelectual;

> Opção por um projeto profissional vinculado ao processo de construção de uma nova ordem societária, sem dominação/exploração de classe, etnia e gênero;
> Articulação com os movimentos de outras categorias profissionais que partilhem dos princípios deste Código e com a luta geral dos trabalhadores;
> Compromisso com a qualidade dos serviços prestados à população e com o aprimoramento intelectual, na perspectiva da competência profissional;
> Exercício do Serviço Social sem ser discriminado, nem discriminar, por questões de inserção de classe social, gênero, etnia, religião, nacionalidade, orientação sexual, idade e condição física (CÓDIGO DE ÉTICA, 1993).

Assim, percebe-se que o projeto acima citado tem caráter processual e que deve ser construído de acordo com as intervenções profissionais nas instituições.

Por outro lado, entretanto, nos dias atuais, na visão de Tatagiba (2019), a partir de 2016 a Assistência Social encontra-se em risco pelos governantes dada as políticas sociais, cujas medidas estão sendo tomadas a fim de conter gastos e reduzir o tamanho do Estado. Ainda de acordo com o autor, no SUAS, dois pontos estruturais estão tendo cortes grandes constantemente: o financiamento público e a participação social. Com isso, sem financiamento orçamento não se faz políticas públicas e muito menos se mantém o funcionamento de um sistema único em todo o território nacional.

Dessa forma, há uma contradição nessa política social, pois não havendo a participação social como estabelecido na Constituição, a sociedade civil fica à mercê, porque não participa da gestão democrática da política, não há divisão de poder, não há cogestão, culminando em ações governamentais que beneficiam a si mesmo. Com isso, ocorre a descaracterização do SUAS anulando uma de suas bases principais: os sujeitos usuários da política não participam da construção daquilo de que eles são destinatários, embora a lei considere que eles são seus principais protagonistas (TATAGIBA, 2019).

Após intensas dinâmicas governamentais de instabilidades e incertezas, o Decreto de nº 9.759, 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal expressa: de acordo com o Decreto, além de conselhos, grupos, juntas, equipes, mesas, fóruns, salas e qualquer outra denominação dada a colegiados que não tenham sido criados por lei.

Isso significa que os conselhos, principalmente os de direitos, que deliberam sobre políticas públicas de interesse de toda a sociedade, são espaços de gestão e deliberação, construção de alternativas e/ou soluções para os problemas do cotidiano dos sujeitos, levando em consideração as características de cada cidade, estado ou cada região do país, não podem ser extintos.

Sendo assim**, c**omo instâncias deliberativas de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, os Conselho estão representados por 50% pelo Poder Público, e 50% pela Sociedade Civil (dentre usuários, entidades e organizações não-governamentais).

> Assim, o papel dos conselheiros (titulares e suplentes) e de que forma eles podem contribuir com o controle social são:
> Buscar aprimorar o conhecimento "in loco" da rede pública e privada prestadora de serviços;
> Manter-se atualizado em assuntos referentes à área e colaborar no aprofundamento das discussões para auxiliar as decisões do colegiado;
> Divulgar as discussões/decisões do Conselho nas instituições que representa e em outros espaços;
> Ser assíduo às reuniões e participativo;
> Desenvolver habilidades de negociação e prática de gestão intergovernamental;
> Conhecer o marco legal que rege os serviços, benefícios e programas de acordo com cada política de atendimento ao Conselho que estiver filiado (assistência social, criança e adolescente, idoso, pessoa com deficiência, segurança alimentar e nutricional) (PNAS, 2011).

Os Conselhos estão estruturados e organizados da seguinte forma:

Quadro 1 - Estrutura e organização dos Conselhos

Organização	**ESTRUTURA E ORGANIZAÇÃO DOS CONSELHOS**	
	I – Diretoria Executiva: Presidente, Vice Presidente e Secretário Executiva	**Secretaria Executiva:** tem por função subsidiar o conselho com assessoria técnica e apoio administrativo a suas atividades.
	II – Plenário ou Colegiado	**Conselheiros e Diretoria:** é o órgão colegiado de deliberação máxima de um Conselho. Suas reuniões ocorrem uma vez ao mês e extraordinariamente quando necessário. De acordo com a maioria dos conselheiros, ou seja, 50% + 1, para que haja quórum.
	III – Comissões Permanentes (Comissões Temáticas e Grupos de Trabalhos)	**Comissões Temáticas:** possui caráter permanente. Tem por função discutir questões relacionadas às normas, política e financiamento da assistência social dentre outros assuntos pertinentes. **Grupos de Trabalho:** possui caráter temporário para atender a uma necessidade específica.
Atos Administrativos	**Regimento Interno:** conjunto de normas administrativas definidas pelo conselho com o objetivo de orientar o seu funcionamento	
	Ata: documento de registro obrigatório e tem valor legal. Após lavrada e aprovada pela plenária deve ser assinada pelo presidente.	

Fonte: PNAS/2011.

Sobre a estrutura e organização dos conselhos, o artigo 204 da Constituição Federal estabelece em seu inciso II que uma das suas diretrizes é a "participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis" (BRASIL, 1988).

Dentre os mecanismos de controle estão o monitoramento, avaliação e fiscalização de serviços, programas e benefícios de assistência social prestados à população por órgãos públicos e entidades sem fins lucrativos. Os Conselhos têm por responsabilidade:

Fiscalizar entidades com e sem fins lucrativos que desenvolvam serviços, programas e projetos previstos em legislações relativas às áreas da assistência social, idoso, criança e adolescente, pessoa com deficiência, e segurança alimentar em todos os níveis de complexidade previstos na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais – Resolução Nº 109/2009 do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS;

Fiscalizar e acompanhar a execução do orçamento da assistência social e do Fundo da Infância e Adolescência – FIA, bem como a efetiva prestação de contas;

Realizar encaminhamentos decorrentes das fiscalizações de visitas realizadas a entidades;

Receber e encaminhar denúncias de violação de direitos ao Centro de Referência de Assistência Social –CREAS para averiguação e acompanhamento e demais órgãos que compõem a rede de atendimento.

Portanto, os conselhos atuam na definição das prioridades das políticas públicas da assistência social, acompanhando, avaliando e fiscalizando os serviços prestados à população usuária por estas entidades não governamentais e órgãos públicos (NEVES, 2021).

2.3 A Política de Assistência Social no Amapá: o Sistema Único de Assistência Social - SUAS em debate

O Amapá é um estado novo, constituído com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que transformou o Território em Estado. Localizado no extremo Norte Oriental do Brasil, integrando os noves estados da região Amazônica, com a linha do Equador passando ao sul do Estado, especificamente na cidade de Macapá, banhado pelo Rio Amazonas, Canal do Norte. Tem uma área de 143.453,71Km², faz limites ao Norte e Noroeste com a Guiana Francesa e Suriname através da Serra de Tumucumaque e o Rio Oiapoque; a Leste e

Nordeste, com o Oceano Atlântico; ao sul e sudeste, com o Estado do Pará, por meio do Rio Amazonas, Canal do Norte e a Oeste e Sudoeste, com o estado do Pará, através do Rio Jarí (SEPLAN, 2020).

Figura 2 - Divisão política do Estado do Amapá

Fonte: IBGE, 2010.

Capital do estado do Amapá, localizado no Sudeste do estado, o município de Macapá foi oficialmente criado pela Lei n.º 281 de 06 de setembro de 1856. Possui uma população de 522.357 habitantes, segundo estimativa do IBGE 2021. Uma população 4% rural e 96% urbana. Em termos econômicos, Macapá tem como atividades de destaque a administração pública, o comércio, alojamento, alimentação e a construção.

O total da população em extrema pobreza de Macapá corresponde a 35.572 (IBGE, 2010). A proporção de pessoas pobres, ou seja, com renda domiciliar per capita inferior a R$ 140,00 (a preços de agosto de 2010), passou de 30,07%, em 2000, e para 18,15%, em 2010. A evolução da desigualdade de renda nesses dois períodos pode ser descrita através do Índice de Gini (instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo), que

passou 0,55, em 1991, para 0,60, em 2000, e para 0,59, em 2010, segundo dados do Atlas do desenvolvimento humano no Brasil. A estimativa populacional realizada pelo IBGE em 2018 aponta que o Amapá terá até o ano de 2030 uma população de 983.304, com crescimento absoluto de 28,3% (AMAPÁ, 2020).

Nesta perspectiva, descreve-se as ações da gestão estadual do SUAS do Estado do Amapá, tendo por base o Plano Estadual de Assistência Social - PEAS, que esboça um conjunto de estratégias prioritárias para o próximo quadriênio (2020-2023), que se consolida como instrumento essencial de planejamento para a execução da Política de Assistência Social do referido Estado (AMAPÁ, 2020).

Sendo assim, o SUAS tem por objetivo:

> Regular em todo o território nacional, a hierarquia, os vínculos e as responsabilidades do sistema-cidadão de serviços, benefícios, projetos e ações de Assistência Social, de caráter permanente e eventual, sob critério universal e lógica de ação em rede hierarquizada de âmbito municipal, do Distrito Federal, estadual e federal (NOB/SUAS, 2005).

Comumente, o SUAS é um sistema público que tem a proposta de efetivar a proteção social de maneira descentralizada e participativa, operacionalizada pela assistência social com o propósito de superar os modelos de programas as imposições de cima para baixo de acordo com as reais necessidades da população.

Diante do exposto, a Assistência Social em todo território do Amapá possui um importante papel na melhoria das condições de vida da população amapaense, com uma vasta oferta de programas, benefícios e serviços públicos que realizam atendimentos para pessoas ou grupos de crianças, jovens, mulheres, idosos, pessoas com deficiência, entre outros. Trata-se de uma política que possui uma complexidade de demandas sociais de diversas ordens e especificidades. A pobreza neste sentido não deve ser atrelada apenas a variável da renda, mas sim em sua perspectiva multidimensional com enfoque em direitos e ao desenvolvimento humano.

A partir dessa nova configuração da Assistência Social como política pública de direito, houve avanços no campo de intervenção e conceituação, tanto no que se refere ao conceito de Proteção Social como direito universal, como pela Constituição Federal de 1988 que aponta como um dos objetivos fundamentais a erradicação da pobreza e redução das desigualdades sociais e regionais. E como estratégia de enfrentamento às questões sociais, a

política de assistência vem implementando programas, serviços e benefícios voltados para o acesso aos mínimos sociais.

Conforme consta no Plano Estadual do Amapá são ofertados serviços de Proteção Social Básica nos 16 municípios por meio dos 21 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que possuem capacidade total de atendimento para 14.000 famílias por ano. E, ainda, os 16 (dezesseis) municípios têm seus benefícios eventuais regulamentados e aprovados pelos respectivos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e em âmbito estadual está regulamentado pela Resolução nº 012/2016 do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), apresentando orientações quanto à forma de utilização dos recursos do Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS) e critérios para concessão do benefício (AMAPÁ, 2020).

A LOAS alterada pela Lei nº 12.435, de 6 de julho de 2011, regulamenta o SUAS e estabelece, em seu artigo 6º, como um de seus objetivos "consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva".

Sendo assim, as normativas que organizam o SUAS em nível nacional são fundamentais para garantir maior unidade no processo de implementação da política pública de Assistência Social, sem, contudo, desconsiderar as diversidades regionais que caracterizam o Estado.

O CEAS/AP atualmente, conforme Resolução CEAS/AP nº 20/2019 é composto por 18 (dezoito) Conselheiros Titulares e respectivos números de Conselheiros Suplentes. Seu colegiado é constituído de forma paritária e proporcional, de acordo com a seguinte formação: 09 (nove) Membros Titulares e Suplentes representantes do poder público cujos nomes são indicação dos Órgãos da Administração Pública Estadual e 09 (nove) Membros Titulares e Suplentes representantes da Organização da Sociedade Civil, eleitos através de processo eleitoral a cada dois anos, dentre os mesmos com representação das Entidades de Assistência Social, dos Trabalhadores da Assistência Social e dos Usuários da Assistência Social com a seguinte composição bienal de 2019 a 2021, incluindo ainda, representantes do COEGEMAS e ampliando o número de representantes dos trabalhadores e usuários, garantindo a proporcionalidade (AMAPÁ, 2020).

2.4 Controle Social no SUAS

A Constituição Federal de 1988 aponta mecanismos democráticos para assegurar a participação e o controle social da administração pública. Destaca-se que esse controle é

exercido através de Conferências, audiências públicas, ação popular, ação civil e os conselhos gestores de políticas públicas, este último cuja característica fundamental é o seu poder de controle sobre as ações públicas, sobre planos e orçamentos. A participação se torna fundamental não só para a qualidade das ações, mas também para a construção de autonomia e emancipação social, especialmente dos usuários, beneficiários dessas ações. Participar, portanto, significa acompanhar, propor, debater, decidir, articular, exercer controle social nas diferentes instâncias e organizações

Dessa forma, a Política de Assistência Social estabelece princípios e diretrizes para a implementação do controle social no SUAS, conforme:

> Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em 15 consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS) (PNAS, 2004, on-line).

O controle social enquanto um conceito, pode ser entendido como “os processos que, ao determinar na interação as relações entre os vários indivíduos, levam a regular e a organizar o comportamento do homem e estabelecem condições da ordem social” (GARELLI, 1993, p. 284), com o intuito de impedir e desestimular os comportamentos contrários às normas vigentes.

Com base no exposto, a implantação dos Conselhos de Assistência Social (Nacional, Estaduais e Municipais) é uma obrigatoriedade instituída por Lei, o qual tem como principais atribuições, exercer o controle social da Política de Assistência Social, zelar pela execução e a deliberação da Política e de seu financiamento, bem como a aprovação do Plano de Assistência Social e da prestação de contas, ou seja, eles normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social (CAMPOS, 2006).

Assim, o controle social é uma ferramenta importante no SUAS, uma vez prima pela qualidade, aplicação, a gestão e a eficiência dos recursos públicos e na organização da política social. E, ainda, entende-se também que é a efetiva participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento das ações da Administração Pública, tornando-a descentralizada (PEREIRA 2006).

Hodiernamente, segundo o autor acima, o controle social é exercido pela sociedade por meio de movimentos sociais, com a finalidade de avaliar a eficácia dos gastos públicos, manter a transparência dos processos e a fiscalização efetiva, a fim de garantir ao cidadão o poder para isso, constituindo-se em uma prerrogativa de democracia, uma vez que permite aos cidadãos acompanharem as decisões e ações administrativas dos órgãos competentes.

A partir de 2005, quando foi instituído o SUAS, os conselhos passaram a representar a implementação das políticas sociais públicas, pois são espaços democráticos pautados pelos princípios da participação, justiça, equidade, descentralização controle social. E, ainda:

> Não são espaços neutros nem homogêneos, pois neles existe o embate de propostas divergentes para dar o rumo da política específica na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes subalternas, lá representadas. Isto significa que o controle social é uma possibilidade nesse espaço, dependendo da correlação de forças dentro dos mesmos, que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil. Um fator determinante para que no âmbito dos conselhos, haja algum controle social na perspectiva das classes subalternas é a articulação dos segmentos que a compõem em torno de um projeto comum para a sociedade a partir da construção de uma "vontade coletiva", obtendo desta forma um posicionamento em bloco mais efetivo dentro dos mesmos, ampliando seu poder de intervenção (BRAVO; CORREIA, 2012, p. 137).

Nesse sentido, os conselhos fortalecem e direcionam a Política Pública do SUAS, sendo, portanto, um instrumento da democracia, que visa os direitos sociais básicos de todos os cidadãos em vulnerabilidade.

Sendo assim, os mecanismos de controle social, mais precisamente os conselhos e as conferências, esclarecem algumas posições ideológicas ao considerar que esses espaços políticos estão abandonados pelos movimentos sociais. Isso se deve ao fato de que os mesmos se encontram presos pelo Estado, à medida em que são difundidos como únicos espaços de luta popular, e, paralelamente, manejam e influenciam seus representantes, ou seja, isso se chama de captura das instâncias participativas por parte dos governos.

Nos conselhos e conferências se expressa a correlação de forças existente no conjunto da sociedade. Eles não são mecanismos acima da sociedade, nem são instâncias isoladas imunes aos conflitos de interesses, cooptação, disputas da direção da política social articuladas a projetos societários, mesmo que isto não esteja explicitado (ARRETCHE, 1999, p.26)

Na análise de Arretche (1999), percebe-se que a expressão controle social, é entendida somente de uma relação entre Estado e sociedade civil. Entretanto, não necessariamente é assim que funciona na realidade. Isto porque a concepção de Estado e

sociedade civil estaria teoricamente pautada em Gramsci, para uma qualificação a esta expressão, visando potencializar as lutas por conquistas sociais no campo das políticas públicas.

Na concepção liberal, sociedade civil é considerada homogênea e portadora de interesses universais, implicando práticas sociais que visam superar os antagonismos de classes, estabelecendo-se negociações e parcerias entre Estado e sociedade para resolver problemas que se apresentam como universais, formando-se relações colaboracionistas baseadas em consensos intercalasses (CORREIA, 2015, p. 6).

Nesta forma de perceber os conselhos e conferências, estes seriam espaços para os contratos que giram em torno das dificuldades das gestões e que deveriam formar consensos em torno das propostas, de forma que estas atendessem um bem comum da sociedade. E, ainda, os conselheiros deveriam ser responsabilizados pela gestão, assim como não serem pressionados à aprovação de prestações de contas não transparentes, quando se alega prejuízos ao município ou estado, advindos da não aprovação das mesmas (BRAVO; CORREIA, 2012).

Assim, segundo a ideia dos autores, os conselhos não podem cair em armadilhas traiçoeiras que se constituem, de maneira errônea, em mecanismos para uma legitimação daqueles que detém o poder. Pois dessa forma, seriam tais movimentos controlados em vez de controlar. Este é o tipo de controle social que interessa aos que pertencem às classes dominantes, sendo dessa forma funcional para a preservação do seu controle e domínio.

Dessa forma, perderiam os conselhos e conferências, o seu sentido primordial de ser um lugar de controle dos movimentos organizados da sociedade civil, frente as ações do Estado, de forma que este incorpore as necessidades da maioria da população (classes submissas).

Destaca-se que o controle social, na perspectiva das classes subalternas, tem limites no espaço dos conselhos, não são espaços neutros nem homogêneos, pois neles existe o embate de propostas divergentes para dar o rumo da política específica na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes subalternas, lá representadas. Isto significa que “o controle social é uma possibilidade nesse espaço, dependendo da correlação de forças dentro dos mesmos, que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil” (CORREIA, 2015, p. 12).

Um fator importante para que, no âmbito dos conselhos, se tenha algum controle social, na perspectiva das massas, seria uma articulação dos segmentos que a compõem, por um projeto comum para a sociedade, buscando-se a partir da construção de uma "vontade coletiva",

uma posição mais efetiva dentro dos mesmos, maximizando seu poder de intervenção (CORREIA, 2015, p. 25).

Além disto, as ferramentas de controle social — conferências e conselhos — que foram institucionalizadas no âmbito do Estado, estão destinadas no Poder Executivo. Trata-se da garantia de que a sociedade civil estaria presente e interferindo na elaboração das políticas públicas. Dessa forma, pode-se exigir a transparência quando do uso dos recursos públicos para a efetivação dos direitos sociais (CARVALHO, SILVA, 2018).

Estas listagens de pautas são imprescindíveis, mesmo que estejam circunscritas à emancipação política, no campo dos direitos sociais. É de grande importância ressaltar que não se faz controle social sem democracia e participação social, sendo esta de forma assídua e contínua, permitindo que os cidadãos não apenas participem da formulação das políticas públicas, mas que os mesmos fiscalizem de forma permanente, onde e como são aplicados os recursos públicos, devendo intervir nas decisões administrativas (BRAVO, 2012).

Assim, a participação efetiva da sociedade na administração pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, como já fora dito. Isso permite que os cidadãos atuem na formulação e fiscalização das políticas públicas e dos recursos públicos, a exemplo dos mecanismos de *accountability*.

O conceito de *accountability* perpassa por ser uma forma de controle social dos atos do poder público em relação ao programa de governo, à corrupção ou à preservação de direitos fundamentais dos cidadãos, cujas estruturas formais e institucionalizadas de constrangimento de suas ações à frente da gestão pública, tornam a obrigação de prestar contas e a tornar transparente sua administração (LOUREIRO, 2014), cuja tendência é melhorar a eficiência da ação governamental.

Entretanto, deve ser dado ênfase à dimensão política, devendo, para tanto, haver uma conscientização da classe política em torno da necessária comunicação com a sociedade, não só na implementação das políticas públicas como também na aferição dos resultados conforme as expectativas da sociedade (CAMPOS, 2000).

Accountability é também um atributo da sociedade civil, como forma de fiscalizar, por meio dos mecanismos de participação popular, independente dos poderes públicos, não só em períodos eleitorais, como também ao longo do mandato de seus representantes.

> A accountability representa a responsabilidade objetiva de uma pessoa ou organização responder perante outras pessoas ou organizações. A accountability envolve, portanto, duas partes: a primeira, que delega responsabilidade para que a segunda proceda à

> gestão dos recursos, gerando obrigação para o gestor de prestar contas da sua gestão, demonstrando o bom uso desses recursos (CAMPOS, 2000, p. 45).

Diante da afirmação, entende-se que o termo está relacionado à sensibilidade das autoridades públicas em relação ao que os cidadãos pensam, à existência de mecanismos institucionais efetivos, que permitam chamá-los à fala, quando não cumprirem suas responsabilidades básicas (LOUREIRO, 2014).

Ademais, a implementação de mecanismos efetivos de controle social, especialmente a *accountability*, como prestação de contas, é extremamente necessária para o exercício da verdadeira cidadania, mediante a participação efetiva e permanente da sociedade no processo político. Assim, neste item, aborda-se sobre as várias formas de *accountability*: a vertical, a horizontal e a societal e, ainda, a importância dessas formas de controle como meio de responsabilização do Poder Público e alcance da boa governança.

A*ccountability* Vertical corresponde à existência de eleições razoavelmente livres e justas, em que os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário, votando a favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte (O'DONNELL, 2008), ou seja, às ações realizadas naqueles que ocupam posições em instituições do Estado. Inclui ainda o autor, que nesta dimensão, há a possibilidade de reivindicações e, mesmo, de denúncias de atos das autoridades públicas, mas destaca que o principal canal de *accountability* vertical, que são as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Todavia, não está claro que as eleições são um verdadeiro instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas (LOUREIRO, 2014).

A *accountability* horizontal é caracterizada pela existência de agências estatais de controle que realizam sanções legais, desde ações de supervisão, impeachment até a punição de ações de outras agências. As ações neste tipo de controle, podem afetar as três esferas: a democrática violada por decisões que, por exemplo, cancelem as liberdades de associação ou introduzam fraudes nas eleições; a liberal infringida, quando agentes estatais violam ou permitem a violação por atores privados de liberdades e garantias, tais como a inviolabilidade de domicílio, a proibição de violência doméstica e a tortura; e a republicana, que refere-se às ações de autoridades, eleitas ou não, que implicam uma séria desconsideração das exigências postas pela tradição republicana, ou seja, que se sujeitem à lei e ou deem decisiva prioridade aos interesses públicos, e não aos seus próprios interesses privados (O'DONNELL, 2008).

Sobre isso, O'Donnell (2008), cita como sugestões para que se adquira *accountability* horizontal, as seguintes: a) partidos de oposição com um papel importante, se

não o principal, na direção das agências; b) agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas, altamente profissionalizadas, dotadas de recursos suficientes e independentes do governo; c) um judiciário altamente profissionalizado, dotado de um orçamento independente dos outros poderes e autônomo em suas decisões relativas a estes; d) informação confiável e adequada, com uma mídia confiável independente, assim como instituições de pesquisa e disseminação; e) indivíduos especialmente políticos e outros líderes institucionais.

A *accountability* societal amplia de maneira significativa o conceito da vertical, cuja caracterização está na forma de atuação da sociedade no controle das autoridades políticas, com ações de associações de cidadãos e de movimentos, com o objetivo de expor os erros governamentais e ativar o funcionamento das agências horizontais.

O'Donnell (2008) define *accountability* societal pautado no conceito proposto por Catalina Smulovtz Y Henrique Peruzootti acerca do tipo de *accountability* vertical, porém não eleitoral, que os autores chamam de societal, da seguinte forma:

> La accountability societal es un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos y sobre los médios, acción que tiene como objetivo el exponer los errores gubernamentales, trayendo nuevas cuestiones a la agenda pública, o de activa el funcionamiento de agencias horizontales. Emplea herramientas institucionales y no institucionales. La activación de demandas legales o reclamos ante agencias de control es un ejemplo de recursos institucionales; las movilizaciones sociales e esposés ilustran algo de los nos institucionales (cuja efectividad) se basa en sanciones simbólicas (O'DONNELL, 2011, p. 5).

Entende-se que essa nova conceituação de *accountability* societal vem ampliar significativamente o conceito de *accountability* vertical proposto por Donnell, incluindo, portanto, nesta dimensão as diversas ações que podem ocorrer não só no processo eleitoral, mas entre os processos, com a utilização de ferramentas institucionais e não institucionais, com a participação da sociedade, por meio de associações, movimentos e mídia, com o objetivo de tornar mais transparente os atos do governo, expondo seus erros, trazendo novas questões para a agenda pública ou influenciando decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. Além do que**, ess**a dimensão incorpora novos atores, tais como associações, ONGS, movimentos sociais e mídias.

De modo, geral, a *accountability* é, portanto, a associação de todos os meios de controle – formais e informais- aliada à necessária transparência da administração, com a utilização de instrumentos de divulgação acessíveis e de fácil compreensão pela sociedade.

E sem querer esgotar a discussão sobre o assunto, é possível dizer que o alcance da *accountability* plena está relacionado com a mudança de pensamento dos atores envolvidos no cenário político, principalmente da sociedade, que precisa ter mais interesse pela gestão pública e entender a relação da boa administração com qualidade de vida, já que em uma democracia representativa os interesses dos cidadãos é que devem ser respeitados e não os dos governantes, que quase sempre esquecem o motivo pelo qual foram eleitos e não atingem os resultados condizentes com suas propostas. Em suma, a sociedade deve ser mais cidadã e a democracia, mais deliberativa (NICOLAU, 2012).

2.5 Atuação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social no Município de Macapá

Hodiernamente, a Constituição de 1988 inaugura um novo momento para os cidadãos brasileiros, com direitos como saúde, educação, assistência social, moradia e tantos outros agora garantidos pelo Estado. A CF 1988 também passa a garantir a participação da sociedade na formulação e na fiscalização da execução de todas as políticas públicas em diversos artigos (Art. 14, e 29; Art. 37;198, inciso III).

Em seu artigo 204, a Constituição Federal de 1988 estabelece que:

> Art. 204 - As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:
>
> I – descentralização política-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;
> II – participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis.

Essa previsão legal garante a participação da população na formulação das políticas públicas e no controle social, através dos Conselhos de Assistência Social em todos os níveis. Em outras palavras, a descentralização e a participação da população são diretrizes estruturantes da política de assistência social.

Em consonância com a CF88 a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabelece em seu art. 16 que:

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

> Art. 16. As instâncias deliberativas do Suas, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:
> I – o Conselho Nacional de Assistência Social;
> II – os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
> III – o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
> IV – os Conselhos Municipais de Assistência Social.
> Parágrafo único: Os conselhos de Assistência Social estão vinculados ao órgão gestor de assistência social, que deve prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício de suas atribuições.

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) é o grande marco legal na garantia da participação da população, pois traz a obrigatoriedade de se criar conselhos em todos os municípios, distrito federal, estados e em âmbito nacional. Os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas que devem fazer o controle social da política de assistência social, e devem contar com o apoio do órgão gestor para o seu o funcionamento (LEI 12.435/2011).

A representação da sociedade civil se dá por meio dos seguintes segmentos: organizações e entidades de assistência social, organizações e entidades de trabalhadores do setor e organizações e representantes de usuários. Segundo dispõe o art. 16 da LOAS, os conselhos devem ter composição paritária entre governo e sociedade civil. A Resolução do CNAS nº 237/2006, em seu § 3º, art. 10, recomenda que "o número de conselheiros/as não seja inferior a 10 membros titulares".

É relevante destacar um delineamento acerca da participação nos conselhos e as competências nas reuniões que fazem parte de todo um processo de democratização da política de assistência social, pois,

> Outra pesquisa que se torna oportuna referenciar é o Suplemento de Assistência Social da Pesquisa de Informações Básicas Municipais, realizada pelo IBGE em parceria com o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MUNIC-2007[20]. As informações levantadas buscaram traçar um perfil dos conselhos municipais, destacando o caráter do conselho (deliberativo ou não), a paridade entre poder público e a sociedade civil, a composição e a frequência das reuniões. Dos 5.564 municípios, 5.497 possuem conselhos. Destes, 5.211 (94,8%) têm caráter deliberativo. Segundo os dados, a presença do caráter deliberativo encontra-se nas cidades de maior população (MARTINS, 2009, p.12).

Quanto ao segmento governamental, os Conselhos estão de acordo com as normativas, segundo art. 12 da Resolução CNASnº237/2006 os representantes do governo nos conselhos devem ser indicados e nomeados pelo respectivo chefe do Poder Executivo, sendo importante incluir setores que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais e econômicas, como Assistência Social; Saúde; Educação; Trabalho e emprego; Finanças e Planejamento.

Em relação à sociedade civil, o art. 11 da Resolução CNAS nº 237/2006-dispõe que os representantes da sociedade civil sejam eleitos em assembleia instalada especificamente para esse fim. Esse processo deve ser coordenado pela sociedade civil e sob a supervisão do Ministério Público, garantindo a ampla participação de toda a sociedade, principalmente dos usuários da Política.

Conforme Resolução CNAS nº 237/2006 o Plenário deve se reunir obrigatoriamente, pelo menos, uma vez ao mês em reuniões ordinárias e, extraordinariamente, sempre que necessário. Para isso, o conselho tem autonomia de convocar e esta previsão deve constar no Regimento Interno.

2.5.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá

Conforme dados apresentados no Relatório Técnico do Núcleo de Monitoramento e Avaliação da Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social – NMA/SIMS (2018), o Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá (CMAS/MCP) foi instituído pela Lei nº 6131/1994, está constituído paritariamente com 12 (doze) representantes, sendo 06 (seis) representantes da sociedade civil e 06 (seis) representantes governamentais, eleitos por assembleias para este fim.

O CMAS/MCP possui assento de pelo menos um conselheiro titular representantes de usuários e representantes governamentais da área de assistência social, saúde e educação, cumpre desta forma as normativas contidas na LOAS art. 16, IV.

Verificou-se também que há alternância na presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil. Neste sentido, foi verificado que o conselho também possui previsão de recursos específicos na Lei orçamentaria anual (LOA), o Conselho também utiliza para suas despesas de funcionamento os 3% de IGD/PBF.

Em relação a infraestrutura necessária para o funcionamento, conforme a LOAS, deve ser garantida pelo órgão gestor em que são vinculados e assim garantir recursos materiais, humanos e financeiros de acordo com a LOAS art. 16, § Único. Neste sentido observou-se:

Quanto a estrutura física, o CMAS possui espaço próprio e equipamentos para seu funcionamento, contendo uma sala ampla para reuniões e as atividades da secretária executiva, um banheiro, hall de entrada e ainda um computador com acesso à internet, uma impressora, três armários arquivos. E para a realização das ações como visitas e o monitoramento das ações da rede socioassistencial privada, o Conselho utiliza de forma compartilhada o veículo da

Secretaria de Assistência social. Em relação a secretária executiva, o conselho possui uma técnica exclusiva, mas não é servidora efetivo do município.

No âmbito de sua competência, o conselho realizou 10 (dez) reuniões ordinárias, e ainda realizou reuniões descentralizadas no período estudado. No que concerne ao Plano de Assistência Social, verificou-se que foi deliberado em 2017 o plano para o quadriênio 2018-2021. O conselho é instância de controle social do Programa Bolsa Família. A instância acompanha o cumprimento de deliberações da Conferência Municipal e fiscaliza os serviços, programas e projetos da rede pública e privada.

> os conselheiros de assistência social são agentes públicos com poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos e fiscalização e acompanhamento da política pública. Uma de suas principais atribuições é exercer o controle social da Política Pública de Assistência Social" (MDS, 2015, p. 25).

Mediante o exposto, a relevância dessas tarefas está em fomentar e qualificar a participação dos representantes da sociedade civil e do poder público em defesa dos princípios democráticos; primar pela transparência nas análises e no processo decisório; conhecer a legislação e garantir a qualidade das informações que são passadas aos conselheiros de forma a subsidiar a tomada de decisões; assessorar as ações do conselho visando à garantia da qualidade dos serviços prestados (CICONELLO, 2008).

Conforme o Plano Estadual de Assistência no período de 2020-2023, o Estado do Amapá oferta serviços de Proteção Social Básica nos 16 municípios por meio dos 21 Centros de Referência da Assistência Social (CRAS), que possuem capacidade total de atendimento para 14.000 famílias por ano, conforme se demonstra no Quadro abaixo.

Quadro 2 - Oferta de Proteção Social Básica

(continua)

Municípios	Quantidade de CRAS	Capacidade de atendimento anual
Amapá	01	500 famílias
Calçoene	01	500 famílias
Cutias do Araguari	01	500 famílias
Ferreira Gomes	01	500 famílias
Itaubal do Piririm	01	500 famílias
Laranjal do Jari	01	700 famílias
Macapá	06	6.000 famílias
Mazagão	01	500 famílias
Oiapoque	01	750 famílias
Pedra Branca do Amapari	01	500 famílias
Porto Grande	01	500 famílias

Quadro 2 - Oferta de Proteção Social Básica

(conclusão)

Municípios	Quantidade de CRAS	Capacidade de atendimento anual
Pracuúba	01	500 famílias
Santana	01	1.000 famílias
Serra do Navio	01	500 famílias
Tartarugalzinho	01	500 famílias
Victória do Jari	01	500 famílias
TOTAL	21	14.000

Fonte: MC/2020 Elaboração: NPB/CPS/SIMS/2020.

Conforme a NOB/SUAS/2012, a proteção social deve garantir a segurança da acolhida; a segurança social de renda; a segurança do convívio ou convivência familiar, comunitária e social; a segurança de desenvolvimento da autonomia individual, familiar e social; e a segurança de sobrevivência a riscos circunstanciais.

De acordo com a Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (1993), os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais da Proteção Social Básica, voltados para a prevenção de vulnerabilidades e riscos sociais ocorrem por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, a partir do Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF), do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV) e do Serviço de Proteção Social Básica no Domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas (SPSD), que visam ao fortalecimento da função protetiva da família, prevenindo situações de violação de direitos e/ou rompimento dos vínculos familiares e comunitários.

Com base no Relatório Mensal de Atendimento (RMA) de 2019, apresenta-se no Quadro abaixo o acompanhamento pelo PAIF no Estado do Amapá.

Quadro 3 - Quadro de acompanhamento pelo PAIF no Estado do Amapá

(continua)

Municípios	Famílias				
	Acompanhadas pelo PAIF	Em situação de extrema pobreza	Beneficiários do Bolsa Família	Beneficiários do Bolsa Família em descumprimento das condicionalidades	Com membros beneficiários do SBPC
Amapá	1727	0	203	124	74
Calçoene	1331	1	16	1	3
Cutias do Araguari	580	297	282	0	48
Ferreira Gomes	318	14	29	9	12
Itaubal do Piririm	86	1	16	2	5
Laranjal do Jari	358	1	3	1	0
Macapá	29.904	353	914	463	658

Quadro 3 - Quadro de acompanhamento pelo PAIF no Estado do Amapá

(conclusão)

Municípios	Famílias				
	Acompanhadas pelo PAIF	Em situação de extrema pobreza	Beneficiários do Bolsa Família	Beneficiários do Bolsa Família em descumprimento das condicionalidades	Com membros beneficiários do SBPC
Mazagão	254	6	109	0	16
Oiapoque	1462	7	47	14	18
Pedra Branca do Amapari	74	4	5	0	0
Porto Grande	646	98	118	29	31
Pracuúba	4	0	1	0	0
Santana	2212	321	480	72	57
Serra do Navio	323	13	16	3	2
Tartarugalzinho	1264	0	4	3	0
Victória do Jari	307	11	11	11	0
TOTAL	40.850	1.127	2.254	732	924

Fonte: Ministério da Cidadania/2020 RMA2019.

O objetivo é o de enfrentar as situações de vulnerabilidade social, prevenir riscos e identificar e estimular as potencialidades das famílias e dos territórios, fortalecendo seus vínculos familiares e comunitários.

3 OBJETIVOS

3.1 Objetivo Geral

A presente pesquisa tem como escopo principal investigar os dilemas enfrentados pelos(as) conselheiros (as) da sociedade civil no Conselho Municipal de Macapá para efetivação do seu papel na construção da política pública de Assistência Social, no período de 2018 a 2020.

3.2 Objetivos Específicos

a) Analisar a produção científica acerca das categorias de análise Democracia participativa e a Participação Social no Brasil;
b) Situar a abordagem sobre a Política pública de Assistência Social e o papel dos Conselhos de Assistência Social, com ênfase ao controle social;
c) Verificar se os desafios da atuação dos Conselheiros Municipais de Assistência Social no município de Macapá são identificados na dinâmica de funcionamento.

4 MÉTODO

O presente estudo trata-se de uma pesquisa científica, cujo método é uma forma de conhecimento que se baseia no relacionamento diário do homem com as coisas do mundo, sendo fundamentado pela experiência, sem utilizar a mesma precisão e objetividade do método científico (TARTUCE, 2016).

A pesquisa se iniciou com um levantamento e seleção de publicações científicas sobre o assunto que está sendo pesquisados, em livros, revistas, jornais, boletins, monografias, teses, dissertações, material cartográfico, com o objetivo de colocar o pesquisador em contato direto com todo material já escrito sobre o mesmo (MINAYO, 2014).

Também buscou-se compreender os principais dilemas enfrentados na trajetória dos representantes da sociedade civil (conselheiros) em Macapá/AM, traçando o perfil e o ativismo realizado por eles em diferentes espaços públicos participativos, por meio de entrevistas, que foram aplicadas no período de dezembro de 2022 a janeiro de 2023 pela pesquisadora *in loco*, com as seguintes variáveis: Segmento que representa; Idade; Gênero; Cor; Renda; Origem; Escolaridade; trajetória no movimento social; Como chegou neste campo de representação; relação do Conselho com a Gestão Municipal no biênio 2018-2020; tipo de intercorrência no biênio 2018-2020 causada pela Gestão da Política Pública de Assistência Social por parte do Governo Federal; controle social no período de 2018-2020; conhecimento do Decreto 9,759, de 2019 e Interesses particulares interferem na atuação do conselho.

A variável independente se concentra nos dilemas enfrentados na trajetória dos representantes da sociedade civil e a variável dependente foca na participação social, pois é no campo da sociedade civil, tal como a definira o marxista italiano Gramsci, que se desenvolve a visibilidade política e pública da questão social pelos movimentos sociais (DURIGUETO; SOUZA; SILVA, 2019).

Segundo Marconi e Lakatos e (2014), a pesquisa científica tem como característica primordial fornecer ao pesquisador maiores informações sobre o assunto que se quer investigar; facilitar a delimitação de tema da pesquisa; orientar a definição dos objetivos e a formulação das hipóteses ou ainda promover a descoberta de um novo assunto.

A pesquisa de campo é uma das etapas da metodologia científica de pesquisa que corresponde à observação, coleta, análise e interpretação de fatos e fenômenos que ocorrem dentro de seus nichos, cenários e ambientes naturais de vivência (MINAYO, 2014).

A amostra usada foi do tipo não-probabilística intencional, pois segundo Marconi e Lakatos (2014, p. 47) esse tipo de amostra não faz uso de formas aleatórias de seleção, tornando-se impossível a aplicação de fórmulas estatísticas para o cálculo, (...), não podendo ser objeto de certos tipos de tratamento estatístico.

Além disso, foi intencional porque, de acordo com esses mesmos autores, é o tipo mais comum, em que o pesquisador está interessado na opinião (ação, intenção) de determinados elementos representativos da mesma. (...). O pesquisador se dirige, portanto à elementos representativos da população em geral, àqueles que, segundo seu entender, pela função desempenhada, cargo ocupado, prestígio social, exercem funções de líderes de opinião na comunidade. O que nesta pesquisa foi com o grupo focal de conselheiros do Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá.

Para a coleta dos dados, foi utilizado questionário (APÊNDICE A), como instrumento de coleta de dados, principalmente pelas vantagens que proporciona quando se deseja atingir uma amostra da população, uma vez que a tabulação dos dados pode ser feita com maior facilidade e rapidez do que por outros métodos.

Para Gil (1999), o questionário, por ser um instrumento de abordagem indireta, por não ser identificado e não controlado, no sentido de repressão às respostas, permite, muitas vezes, a obtenção de informações de forma direta e verdadeira contribuindo, ainda mais, para o trabalho com dados reais. Representa o instrumento central do processo de pesquisa de campo, pois permitiu conhecer como o conselheiro desenvolve seu trabalho e em quais condições oferecem um ambiente propício para a sua prática, resultando em grau de satisfação do mesmo.

Segundo Marconi e Lakatos (2012, p.201), "[...] questionário é um instrumento de coleta de dados, constituído por uma série ordenada de perguntas, que devem ser respondidas por escrito e sem a presença do entrevistador".

Para a análise dos resultados buscou-se organizar a discussão junto com as constatações e questões levantadas em cada parte do questionário, na qual todas as respostas obtidas foram tabuladas, analisadas e registradas. E para a apreciação dos dados, estes foram organizados em planilhas para a construção de um Banco de Dados no Excel para a análise.

Por se tratar de um trabalho acadêmico, todas as normas éticas que estão incluídas no cumprimento dos princípios determinados pelo trabalho científico envolvendo seres humanos, foram realizadas por meio do Termo de Consentimento Livre e Esclarecido – TECLE (ANEXO A).

Os participantes da pesquisa, não tiveram seus nomes identificados ou qualquer outro prejuízo ético, respeitando o direito de privacidade e garantindo que as informações prestadas, logo, não serão utilizadas para outra finalidade, de acordo com a Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012.

A pesquisadora se comprometeu respeitar o direito de privacidade, garantindo que as informações prestadas não sejam utilizadas para outra finalidade, que não seja a pesquisa.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

5.1 Os desafios enfrentados pelos (as) Conselheiros (as) da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Macapá/AP

Nesta seção são interpretados os dados e as informações construídas no decorrer da pesquisa empírica, a fim de verificar os dilemas enfrentados pelos (as) conselheiros (as) da sociedade civil no Conselho Municipal de Macapá para efetivação do seu papel na construção da política pública de Assistência Social.

Essas descrições são baseadas nas respostas obtidas por meio da aplicação dos questionários junto a 6 (seis) conselheiros municipais, sendo 2 (dois) representantes de Entidades, 2 (dois) representantes de Trabalhadores e 2 (dois) representantes de Usuário, sendo uma suplente.

A pesquisa ocorreu no período de dezembro de 2022 a janeiro de 2023 (APÊNDICE A), no qual todas as questões foram tabuladas, analisadas e discutidas, para a construção dos dados, quando já se foram configurando as possibilidades de análise.

Assim, em primeiro lugar, centram-se as análises sobre o perfil sociodemográfico com a caracterização em relação ao gênero, idade, escolaridade, cor, origem, renda e segmento que representa e a relação do Conselho com a Gestão Municipal, conforme o Quadro a seguir, onde seus nomes são fictícios para preservar suas identidades e garantir o anonimato, conforme a Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012. Em seguida, as respostas do formulário de pesquisa.

5.1.1 Perfil sociodemográfico dos sujeitos

Quadro 4 - Perfil dos sujeitos da pesquisa

(continua)

Conselheira (o)/segmento	Idade	Gênero	Cor	Estado civil	Renda	Origem	Escolaridade
ANA Instituto (Usuários)	50 anos	Mulher	Branca	Solteira	2.600,00	Rio Grande do Sul	Ensino Superior
MARIA (Usuários)	48 anos	Mulher	Negra	Solteira	3.000,00	Amapá	Ensino Médio

Quadro 4 - Perfil dos sujeitos da pesquisa

(conclusão)

Conselheira (o)/segmento	Idade	Gênero	Cor	Estado civil	Renda	Origem	Escolaridade
AUGUSTÓ Missão Evangélica de Assistência aos Pescadores (Entidades)	61 anos	Homem	Branco	Casado	7.000,00	Bahia	Ensino Superior
AMÉLIA (Entidades)	60 anos	Mulher	Parda	Divorciada	6.800,00	Amapá	Ensino Superior
CALADO (Trabalhadores	57 anos	Homem	Pardo	Casado	6.000,00	Amapá	Ensino Superior
ANTONIO (Trabalhadores	47 anos	Homem	Branco	Casado	8.000,00	Paraíba	Especialização

Fonte: Elaborado pela autora/2023.

Os dados coletados permitiram uma caracterização geral do perfil dos conselheiros. Constatou-se que a idade varia entre 48 a 61 anos, no que se refere ao gênero, 50% são mulheres e os outros 50% são homens, sendo que 50% são brancos e casados, 33,4% são pardos e solteiros, 16,6% é da cor negra e divorciado. Percebe-se que 50% se origina do Amapá e os demais de outros estados do país.

Sobre o nível de escolaridade, 16,6% possuem especialização; 66,7% possuem Superior Completo; 16,7% possuem Ensino Médio. As profissões são bastante diversificadas, sendo que no quadro profissional existe o assistente social, sociólogo, servidor público, conciliadora judicial, administradores e umbandista. Não possuem vínculo com a Prefeitura de Macapá.

De acordo com CFESS (2011, p. 46-47), em pesquisa publicada em 2011 sobre o perfil dos assistentes sociais no Brasil, destaca-se uma parcela relativamente pequena, mas em crescimento, de profissionais com participação em conselhos (representantes governamentais, representantes dos profissionais, assessores).

> [...] a participação da (o) assistente social nos conselhos de direitos ou de políticas sociais indica o exercício do ‘controle social’, o que implica o exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política, do plano da política e dos recursos financeiros destinados à sua implementação (CFESS, 2011, p. 46-47).

Dessa forma, enfatiza-se que a atuação dos assistentes sociais nesses espaços é importante para enfatizar sua dimensão educativa e a busca na consolidação de direitos pela participação em espaços públicos, porém cabe mencionar que esta atuação não é exclusiva desta categoria, apesar de ser comum encontrar estes profissionais neste espaço de controle social.

Ao serem questionados sobre a trajetória nos movimentos sociais e de que maneira chegaram no campo de representação (Conselho), os conselheiros expressaram os seguintes relatos:

"Se deu basicamente por intermédio de trabalho voluntário na Associação de Moradores, já tenho militância político-social desde os 14 anos. Fundei a Ecovida, uma Organização Não Governamental (ONG), que atua na defesa dos direitos dos usuários e na área ambiental, exerce um papel extremamente importante dentro da esfera política e social da cidade, além de ser uma forma de unir forças para reivindicar direitos" (Conselheiro de usuário – Instituto).

"Comecei aos 13 anos como moradora de rua com minha irmã, no qual procurei minha mãe em várias cidades, desde que meu pai a queimou. Viajei por quase todo o Brasil com uma família cigana até chegar em Uberlândia/MG onde fixamos residência e encontrei minha mãe em um Manicômio. Daí fundei o Movimento de Luta Antimanicomial (MLA), um projeto social que tem a finalidade de ajudar a saúde mental das pessoas" (Conselheira representante dos usuários).

"Pelos Movimentos Estudantis e Centro Acadêmico em 1990 de forma independente, me filiei no PDT, participei do Movimento da Juventude e do Movimento Negro com uma liderança muito forte, fundei o Sindicato dos Sociólogos, até chegar nos Conselhos. Todos esses espaços se constituem em uma militância, que expressa os desejos, as problemáticas que atingem diferentes segmentos, o qual se encontra somado aos movimentos sociais organizados em busca de uma vida mais justa" (Conselheiro representante dos Trabalhadores).

"Pela atuação na Missão Evangélica de Assistência aos Pescadores (MEAP) em 1989 que é uma Organização Missionária, no preparo de missões, dentre muitas outras ações que contribuem para a proclamação do Evangelho entre os pescadores artesanais e ribeirinhos. O objetivo é o de levar o amor de Deus aos povos através de ações pensadas de acordo com as necessidades de cada país. Em 2015 me inscrevi para ser conselheiro, mas somente em 2016 entrei e estou no terceiro mandato" (Conselheiro representante de Entidade).

"Primeiramente fui Vice-presidente do Conselho de Assistência Social aqui em Macapá em 2009, que me deu base para entender o funcionamento, depois fiz parte como conselheira o que me fez ter um novo olhar sobre as políticas públicas e enxergar uma nova visão acerca do direito do usuário" (Conselheiro representante de Entidade).

“Pelo descontentamento da gestão com o trabalhador, o que me instigou a montar uma chapa do CRESS em 2017 e, também pelo Movimento de Crianças e Adolescentes com o intuito de fortalecer as políticas ligadas aos direitos desses indivíduos, pois senti que meu trabalho não estava sendo valorizado, gerando insatisfação e resultando em participar de movimentos” (Conselheiro representante dos trabalhadores).

Os relatos acima dialogam com os pressupostos teóricos e com a variável dependente, à medida que fazem destaques quanto a participação da sociedade civil de forma organizada na esfera pública por meio de lutas por direitos e pela construção da cidadania, intermediada por um conjunto de práticas sociais em várias vertentes, indicando, portanto, sua importância e função como impulsionadora de mudanças e inovações.

Nota-se pelas falas dos entrevistados, uma ampla variedade de respostas das várias áreas de política pública, ou seja, um modo muito particular de adentrar na seara dos movimentos sociais, nos quais a educação não formal encontra-se presente, na medida em que a aprendizagem e produção de saberes ocorre em outros espaços, ou seja, não se resume à educação escolar, realizada na escola propriamente dita. Trabalha-se aqui com uma concepção ampla de educação. A exemplo de outros espaços educativos no qual a participação social é tônica em movimentos e ações coletivas, resultando em aprendizagens e saberes (GOHN, 2011).

Reitera-se que somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988, os Conselhos de Políticas Públicas a partir da década de 1990, foram criados e os movimentos sociais passaram a direcionar suas ações para a construção e defesa das políticas públicas universais e garantidoras de direito, fazendo uso de sistemas descentralizados e participativos (CICONELLO, 2008).

Esse marco institucional é importante, na medida em que há proximidade da sociedade civil com o Estado, a fim de trazer a possibilidade para o efetivo exercício do controle social, principalmente com a democratização na definição da alocação dos recursos públicos. Com o surgimento de mecanismos de participação, e hoje o permanente aprimoramento dos instrumentos de regulação, conquista-se a visibilidade das ações estatais, o que não mais permitiria negociatas políticas, feitas nos gabinetes, práticas muito comuns no Brasil. Espera-se ainda, que a participação dos movimentos sociais tenha um efeito direto sobre os próprios atores que participam, atuando, assim, como fator educacional na promoção da cidadania (TATAGIBA, 2019), por meio do controle social *accountability*.

No que diz respeito ao papel do assistente social conselheiro, urge destacar que, independentemente do segmento representado, sua função é conduzir os interesses particulares e institucionais para o campo dos interesses públicos, comuns a todos. Aliado a isso, sua atuação nos conselhos é fomentar a participação dos usuários, exercer o controle democrático por meio de comissões e articular-se a outros conselheiros e movimentos sociais para que as decisões tomadas nos CAS resultem em políticas democráticas, para não se tornar um burocrata das demandas localizadas (NEVES; SILVA; SANTOS, 2019).

Nesse sentido, no pensamento de Paz (2016, p. 119),

> o motor de defesa dos conselheiros deve ser a defesa de interesses coletivos, pois os conselhos são os espaços essenciais de interlocução política, negociação e deliberação, lugar de disputas de projetos e recursos, mecanismos de partilha de poder e de democratização da vida social.

Sobre a relação do Conselho com a Gestão Municipal no biênio 2018-2020, foram divididos os relatos em dois:

1. Existe uma reciprocidade baseada no respeito, em uma boa relação onde o diálogo impera, mesmo as vezes tendo embates, o que é normal, mas sem conflitos, o que traduz o nível de gestão, em primeiro plano, de forma inicial e básica por receberem incentivos relacionados aos serviços de proteção social de média e alta complexidade.

Assim, pelo que consta nos relatos acima, baseada no direito de participação social, a democratização brasileira trouxe grandes avanços para a gestão das políticas públicas, dentre elas a institucionalização de espaços voltados para o exercício do controle social.

Em face a esse raciocínio, é pertinente citar a Carta de Ottawa (2006)[3] que enumera alguns pré-requisitos que envolvendo a garantia de condições básicas e recursos fundamentais indispensáveis quando se tem por objetivo melhorar a qualidade de vida da população assistida. São eles: paz, abrigo, educação, alimentação, recursos econômicos, ecossistema estável, recursos sustentáveis, justiça social e equidade (CARTA DE OTTAWA, 2006).

[3] A primeira Conferência Internacional sobre Promoção da Saúde realizou-se em Ottawa em 21 de novembro de 1985, aprovou a presente Carta, que contém as orientações para atingir a Saúde para todos no ano 2000 e seguintes. Representou uma primeira resposta às crescentes expectativas para um novo movimento de Saúde Pública em nível mundial. As discussões centraram-se nas necessidades dos países industrializados, mas consideraram preocupações semelhantes de em todas as outras regiões. Essa Carta foi baseada nos progressos obtidos nos cuidados de saúde primários, decorrentes da Declaração de Alma-Atae do documento *As Metas de Saúde Para Todos da Organização Mundial de Saúde* e *Fundo das Nações Unidas para a Infância*, e em debates recentes, realizados em Assembleia Mundial.

Tal documento justifica que para concretizar essas condições básicas citadas acima, bem como as expectativas da população, faz necessário seguir algumas estratégias como: advogar a favor da saúde como um recurso de fundamental importância para o desenvolvimento social, econômico e pessoal e para a qualidade de vida; capacitar a população, com o objetivo de reduzir as desigualdades existentes e garantir a igualdade de oportunidades, facilitando o acesso a informações, melhorando as condições de vida que permitam opções saudáveis (CARTA DE OTTAWA, 2006).

Todavia, esses requisitos para garantir a promoção social, demandam ações coordenadas entre diferentes áreas e setores, nos quais abrangem: os governos; os setores da saúde, social, econômico e de comunicação; as organizações não-governamentais e os voluntários; as autarquias e empresas e a participação da sociedade, além dos sistemas sociais, culturais e econômicos, de abrangência local ou regional (BOURGUIGNON, 2016).

Na visão do autor acima, somam-se também que é preciso contar com a participação social na gestão das políticas públicas, fato que ocorre através dos conselhos gestores, que estabelecem um canal aberto de comunicação e decisões entre a população e o poder público.

Para De Marco (2020), de modo geral, a atuação profissional nos conselhos gestores deve contribuir para a modificação das relações sociais e políticas resgatando a soberania popular. Contudo, ressalta que esse processo de fato se concretize, se faz necessária a presença de certos elementos na esfera pública que são:

> a visibilidade das ações e dos discursos dos sujeitos expressos com transparência; b) o controle social que envolve o acesso aos processos de informação das decisões da sociedade; c) a representação de interesses coletivos que implica a constituição de sujeitos sociais ativos, presentes na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas; d) a democratização que remete à ampliação dos fóruns de decisão política extrapolando os condutos tradicionais de representação e permite incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribuir para criar e consolidar novos direitos; e e) a cultura pública que supõe o enfrentamento do autoritarismo social e da "cultura privatista" e a apropriação do público pelo privado (DE MARCO, 2020, p. 178).

Tais elementos remetem à construção de mediações sociopolíticas dos interesses dos sujeitos sociais a serem reconhecidos, representados e negociados na cena visível da esfera pública. Isto porque o assistente social conselheiro exerce seu trabalho num campo privilegiado, pois atua no campo da formulação e do controle social na execução das políticas sociais, logo, tem oportunidade de adensar e qualificar o desempenho profissional que ajude a direcionar e pautar sua intervenção na perspectiva ética da profissão (NEVES; SILVA; SANTOS, 2018).

2. Outros elementos importantes relatados concentram-se em não haver a continuidade dos serviços da Gestão quando entra uma nova. O que indica que não conseguem traduzir a correlação de responsabilidades que o município deveria assumir, com os incentivos que poderiam receber, criando, dessa forma, distorções entre o que estava previsto e o que aconteceu na realidade, no que tange ao planejamento e estruturação da rede de apoio.

5.1.2 Os dilemas enfrentados pelos (as) conselheiros (as)

Prosseguindo com os relatos mediante as entrevistas realizadas junto aos conselheiros representantes do CAS, pontua-se, de modo geral, que os profissionais estão inseridos em uma instituição, cuja ações são desafiadoras, pois trata-se de profissionais intermediadores entre o governo e a sociedade civil.

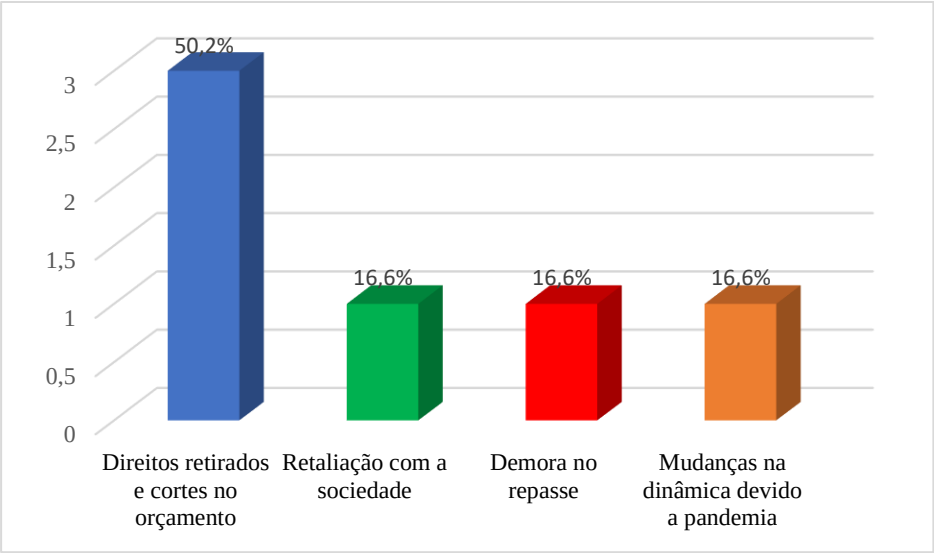
Desse modo, durante a captação de informações dos conselheiros, neste item encontram-se os resultados sobre a Intervenção Externa (Governo Federal) no Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá, cuja pergunta concentrou-se em saber se houve algum tipo de intercorrência no biênio 2018-2020 causada pela Gestão da Política Pública de Assistência Social por parte do Governo Federal. Foram evidenciadas as seguintes respostas:

Quadro 5 - Intercorrências por parte do Governo Federal

Pergunta	Sujeitos	Resposta
Houve algum tipo de intercorrência no biênio 2018-2020 causada pela Gestão da Política Pública de Assistência Social por parte do Governo Federal?,	Conselheira representante dos Usuários	O Governo retirou alguns direitos
	Conselheira representante dos Usuários	Corte de recurso. Direitos retirados
	Conselheiro representante de Entidade	Retaliação com a sociedade civil a fim de calar a mesma
	Conselheiro representante de Entidade	Provocou cortes orçamentários
	Conselheiro representante dos Trabalhadores	Demora no repasse do Fundo.
	Conselheiro representante dos Trabalhadores	Mudanças na dinâmica por conta da pandemia nas relações de interesse

Fonte: Elaborado pela autora/2023.

Gráfico 1 - Intercorrências por parte do Governo Federal



Fonte: Elaborado pela autora/2023

Analisando os resultados acima, observa-se nas concepções dos conselheiros que houve vários retrocessos no período pesquisado em relação ao orçamento público destinado à área social, dados contidos nas Tabelas 1 e 2 que comprovam e comparam a redução dos repasses orçamentários, uma vez que o processo de redemocratização do Estado brasileiro advinda da elaboração da Constituição Federal de 1988, reconheceu direitos de cidadania, no qual encontra-se o Estado como gestor das políticas sociais, além de prever a participação popular nas decisões do poder público (NEVES; SANTOS; SILVA, 2018).

O que se pode notar diante das respostas, segundo os autores acima, são ataques às conquistas dos movimentos identitários e às minorias, bem como aos direitos e políticas sociais erigidos após a Constituição de 1988, ou seja, as conquistas políticas e sociais da Nova República. E, ainda, remetem a ideia de expor os embates que essa questão produz para o exercício dos Conselhos no debate contemporâneo.

Outro questionamento refere-se em como você descreve o controle social no período de 2018-2020, nos quais os resultados encontram-se no quadro abaixo.

Quadro 6 - Controle social

Pergunta	Sujeitos	Resposta
Como você descreve o controle social no período de 2018-2020	Conselheira representante dos Usuários	Corte de verbas orçamentárias.
	Conselheira representante dos Usuários	Corte de recursos.
	Conselheiro representante de Entidade	Retaliação com a sociedade civil a fim de calar.
	Conselheiro representante de Entidade	Demora no repasse do Fundo.
	Conselheiro representante dos Trabalhadores	Não conseguiram atingir os objetivos propostos que é o de executar a fiscalização das políticas públicas, devido a um novo governo federal que interferiu diretamente no conselho.
	Conselheiro representante dos Trabalhadores	Alguns conselheiros não tem conhecimento do seu papel, logo não tinham participação e não eram ativos.

Fonte: Elaborado pela autora/2023.

Aduz-se ainda que os conselheiros expressaram que o novo contexto do executivo federal, aliado a pandemia do novo coronavírus gerou inúmeras discussões ferrenhas a respeito do seu papel, o que consequentemente, resultou em algumas limitações na tomada de decisões, pois as reuniões ocorriam de forma remoto (online), comprometendo a aprovação e fiscalização de projetos.

Para Pereira e Guimarães (2018), os conselhos estão no rol dos principais instrumentos de participação democrática da sociedade civil. Assim, para que se construa uma representação realmente democrática e participativa, é necessário que os representantes criem canais de interlocução permanente com os segmentos representados e as suas intervenções sejam pautadas na defesa de interesses coletivos e não de interesses particulares.

De acordo com o Brasil (2015, p.42).

> O Controle Social é a participação da sociedade civil nos processos de planejamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão pública e na execução das políticas e programas públicos. Trata-se de uma ação conjunta entre Estado e sociedade em que o eixo central é o compartilhamento de responsabilidades com vistas a aumentar o nível da eficácia e efetividade das políticas e programas públicos.

Assim, o Controle social contribui sobre a eficácia e eficiência da Política de Assistência Social, sendo, portanto, esta instância a representação da democracia, ou seja, da participação popular.

Com relação a gestão antes e despois da pandemia do Covid-19, os pesquisados responderam que foi tranquila e articuladora, uma vez que se encontravam nesse contexto pandêmico, que impactou a vida dos conselheiros, pois se tinha um novo cenário com adoção de novas medidas *online* com algumas dificuldades de adaptação ao trabalho remoto.

Sobre os cortes orçamentários relatados pelos pesquisados, encontram-se em anexo algumas atas do período em foco, que são documentos comprobatórios que expõem o quão os repasses federais sofreram cortes, por conta desse contingenciamento, houve restrições nas atuações dos conselheiros em Macapá, conforme consta nas Tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - Relatório das parcelas pagas no período de 2018 a 2020

Ano	Valores/Serviços
2018	R$ 1.686.500,00
2019	R$ 993,000,00
2020	R$ 1.202.600,00

Fonte: Elaborado pela autora/2023.

E para ilustrar os relatos descritos acima, de acordo com a Tabela 1, os Relatórios das parcelas pagas, no ano de 2018 o repasse dos recursos foi de R$ 1.686.500,00. No ano de 2019, foi repassado R$ 993.00 o que denota que houve uma redução muito grande e no ano de 2020, deu um salto para R$ 1.202.600,00, sendo que ocorreu o recebimento de recursos extraordinários destinados às ações de combate ao Covid-19, conforme Anexo B.

Tabela 2 - Relatório das parcelas pagas no período de 2012 a 2014

Ano	Valores/Serviços
2012	R$ 1.936.092,41
2013	R$ 2.586.458,83
2014	R$ 703.576,20

Fonte: Elaborado pela autora/2023.

Com base nos dados contidos na Tabela 2, mesmo havendo o crescimento e elevação no repasse dos valores do orçamento, de 2012 para 2013, observa-se que no ano de 2014, o valor foi de R$ 703.576,20, o que indica que houve uma redução no orçamento de quase 30% dos Serviços em comparação ao ano de 2013, cujo valor foi de R$ 2.586.458,83, sob a gestão da Presidente Dilma Roussef, demostrando que com a decomposição do decréscimo de repasse orçamentário na política de assistência social em Macapá, alguns serviços deixaram de

ser executados nos CRAS e CREAS, e o próprio custeio das atividades do Conselho também foram impactadas.

A partir dessas considerações, percebe-se a ocorrência do desmantelamento da seguridade social, somado com o esvaziamento da agenda do SUAS no âmbito federal, trazendo de volta o risco da sobreposição de ações, com retorno as práticas assistencialistas e fragmentadas, contrárias às diretrizes constitucionais da assistência social (JACCOUD, 2019).

É relevante destacar que em face à pandemia de Covid-19, as provisões da política de assistência social se mostraram primordiais, sob a égide da mobilização de estruturas de implementação que foram sendo consolidadas nos últimos anos. Assim, sabe-se que os trabalhadores do SUAS são os responsáveis por asseverar operações ágeis e procedimentos regulados para a atenção excepcional junto aos mais vulneráveis, em especial à população que não possui condições básicas para sua sobrevivência cotidiana através do trabalho (BICHIR; SIMONI JR; PEREIRA, 2020).

Para Salvador e Teixeira (2014), o orçamento público é uma peça de cunho político que orienta as negociações a respeito de quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado e é utilizado como instrumento de controle e direcionamento dos gastos, conforme Oliveira (2009)**,** reflete sobre a correlação de forças sociais e políticas atuantes e que têm hegemonia na sociedade, a fim de garantir um conjunto de políticas sociais que asseguram direitos.

Com relação ao conhecimento do Decreto 9.759, de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal, houve unanimidade nas respostas afirmativas, pois os conselheiros pesquisados responderam que conhecem o referido Decreto, cujos impactos incidiu no controle social e nas ameaças de acabar com as conferências.

Ao analisar as respostas, percebe-se que esse decreto traz incerteza jurídica e coloca em perigo várias instâncias e políticas sociais, ambientais e monetárias, além de trazer mais riscos para a democracia brasileira do que se imagina.

Nessa linha de raciocínio, convém salientar que os órgãos colegiados são instâncias que elaboram, fiscalizam e decidem sobre uma certa política pública. Isso remete citar que a história dessas instâncias está diretamente relacionada com as conquistas da Constituição de 1988, desde o instante que foi consagrada a participação da sociedade civil nas políticas públicas, assumindo, assim, variados formatos, uma vez que esses órgãos colegiados contam

com representantes de membros e/ou representantes da sociedade civil (BEZERRA et al., 2019).

Dessa forma, com base nas ideias dos autores supra, a extinção de forma genérica, sem detalhar de quais órgãos está se falando, tem como efeito imediato uma enorme insegurança jurídica, além de ser um ataque sintomático a participação, pois ao revogar a Política Nacional de Participação Social (PNPS), o governo deixa expresso um recado de que a participação da sociedade civil não é bem-vinda aos olhos da gestão.

Em controvérsia a esse pensamento, mediante o levantamento da literatura científica especializada, as Instituições Participativas (IPs) aprofundam a democracia no sentido de fazer da tomada de decisão um processo mais público e inclusivo, aumentando sua legitimidade. Assim, tem o poder de exercer grande influência positiva nos resultados das políticas públicas ao aproximar a tomada de decisões daqueles que são por elas afetados (ALMEIDA; TATAGIBA, 2016).

Estudos realizados em várias regiões do mundo mostram que as instituições participativas têm variação significativa quanto ao grau de institucionalização, às regras de funcionamento e ao tipo de sujeitos que incluem, somados com a organização de práticas participativas e/ou investimento de responsabilidades representativas (FUNG; WRIGHT, 2015; SECCHI; 2019; ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2012; AVRITZER; NAVARRO, 2018).

Estudos de Pires et al., (2021) e de Gurza Lavalle e Isunza Vera (2011), mostram que a tendência na atualidade está em abordar as instituições participativas com base em três enfoques: (a) as conexões que as IPs estabelecem com outras instituições do Estado e com instâncias da sociedade civil; (b) o abandono da polarização entre participação e representação; e (c) a seleção de variáveis mais precisas e instrumentos metodológicos mais eficazes para aferir a efetividade das instituições participativas e seus efeitos nas políticas públicas e nos governos.

E, por fim, no tocante à questão se os interesses particulares interferem na atuação do conselho, as respostas relatadas foram que não era realidade na época e que justificaram que barganhar com a gestão, significa ser fadado ao fracasso, por fragilizar o conselho.

Entretanto, o contato com os representantes do CAS, trouxe muitas reflexões sobre os limites da ação social, demonstrando que não existe uma atuação igualitária entre os profissionais, mas que muitas questões, situações cotidianas, insatisfações e expectativas da soceidade cuvil são pertinentes. Dentre as muitas situações apresentadas ao assistente social, cabe ações investigativas e interventivas no sentido de superar as perspectivas do fazer profissional.

Percebe-se, portanto, que a atuação dos conselheiros no CAS à época, foi permeada de limitações em função de que o Estado não cumpriu com seu papel, resultando em falhas no sistema social amapaense e um descaso por parte das autoridades políticas.

Diante do exposto, é inegável a importância dos representantes de trabalhadores do SUAS no projeto institucional do CAS, voltado à garantia dos direitos da população mais vulnerável.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Compreende-se que muitos são os desafios postos aos conselheiros de assistência social do munício de Macapá, no entanto, ao longo da construção deste estudo foi possível identificar que a atuação destes diferentes atores sociais com militância nos mais diversos campos dos movimentos sociais e espaços de luta por garantia de direitos, configura-se como um potencial e diferencial no sentido de compreender a importância da presença da sociedade civil nestes espaços de formulação de política e de poder. As relações entre sociedade civil e poder público se dão de forma harmoniosa quando os atores compreendem que o Conselho também é governança, e juntamente com o Governo fazem a gestão da política pública de Assistência Social, este o caso do CAS de Macapá.

Quando Governo e Sociedade civil não conseguem dialogar, as matérias não são deliberadas no Conselho, as sanções por parte do Governo Federal começam a ser aplicadas, como corte de recursos e os usuários deixam de ser atendidos por esta política, perde a sociedade como um todo. Por isso, é imprescindível o processo formativo para conselheiros de forma contínua, para que compreendam a dinâmica de funcionamento, os impactos das decisões que são tomadas pelo colegiado e as medidas que devem ser adotadas diante de irregularidades.

Outro aspecto que cabe destacar entre e os principais impactos no período pesquisado neste trabalho, refere-se à diminuição dos repasses federais ao Município de Macapá para a área da Assistência Social no ano de 2019, que demonstram que a Assistência Social não era uma prioridade para o Governo da época. Com o corte de recursos serviços deixaram de ser executados nos CRAS e CREAS, e o próprio custeio das atividades do Conselho também foram impactadas. Em 2020 houve um aumento dos repasses, mas em caráter extraordinário, em decorrência da pandemia do novo coronavírus.

Após examinar a democracia e participação social no Brasil, observou-se que são dois temas atualíssimos que se encontram inseridos em um rol de lutas e movimentos sociais no Brasil nos últimos 50 anos e que inúmeras experiências de democracia participativa surgiram a partir da CF de 1988 no Brasil, com o destaque para a criação dos conselhos gestores de políticas públicas que estão presentes em praticamente todos os municípios brasileiros e em nível estadual e nacional, em diversas áreas, como assistência social, saúde, educação, cultura, entre outras.

É importante para esta análise a percepção que a cidadania plena é um ideal desenvolvido no Ocidente e talvez seja inalcançável, mas é a partir deste parâmetro que

avaliamos a qualidade da cidadania em cada país ou momento histórico. Um governo que extingue conselhos através de um decreto, que corta recursos para áreas prioritárias não se compromete com uma cidadania plena, que agregue liberdade, participação e igualdade para todos.

Mediante as respostas dos pesquisados, ficou evidenciado no conjunto das falas dos conselheiros que as dificuldades enfrentadas pelos(as) mesmos para efetivação do seu papel na construção da política pública de Assistência Social, no período de 2018 a 2020, foi devido aos fatores como representação esvaziada de poder, pelo fato dos impasses oriundos do contexto vivido à época, além da diminuição do orçamento público, aliado a atuação remota, principalmente no ano de 2019 com o valor de R$ 993.000,00. Por outro lado, os conselheiros, participantes da pesquisa, explicitaram a importância de sua presença, de sua atuação profissional e comprometimento nesse espaço sócio-ocupacional. Os mesmos consideram que, devido a sua formação profissional crítica e seus referenciais éticos, sua participação é fundamental para defender os direitos dos usuários na mediação entre Estado e sociedade civil.

Decerto que a pandemia do novo coronavírus colocou a humanidade em xeque, pois prospectaram-se várias alterações nos rumos das vivências em sociedade, principalmente em torno das questões sociais, elevando as desigualdades, a exacerbação da intolerância em diversas dimensões, da superexploração do trabalho sob a égide do capital financeiro.

Diante de todas essas tensões, verificou-se que os projetos societários se tornaram desafios em suas execuções, o que de certa maneira, tornou vulnerável os conselheiros da assistência social a agirem em defesa dos direitos da população no acesso aos seus direitos.

Com esse pano de fundo de fragilização de uma política de assistência social, as políticas públicas em Macapá tornaram-se reduzidas nos serviços sociais e na cobertura de benefícios, além de representar um obstáculo à garantia de proteção social para parcelas da população cada vez mais vulnerabilizadas pela crise social, econômica e sanitária, mesmo com a criação do auxílio emergencial como forma de mitigar os prejuízos socioeconômicos derivados da pandemia, por meio de Medida Provisória, pois nos anos anteriores à pandemia, o contexto era diferente.

Entretanto, observou-se que mesmo em meio a situação de contradições da pandemia, os conselheiros de assistência social de Macapá, com seus projetos éticos-políticos-profissionais, foram capazes de propor as respostas mais qualificadas às demandas complexas da crise sanitária e das expressões da questão social, a partir de estratégias coletivas de reflexão sobre a realidade e o planejamento, articulações aos serviços emergenciais, inclusive com

parcerias junto aos movimentos sociais, a fim de potencializar e fortalecer a defesa dos direitos da população vulnerável.

Até porque esses atores tem uma atuação que vai sendo construída no dia a dia suas histórias de vidas, passando pelas demandas e necessidades de ações diversificadas. Sendo assim, esse ator social é posto à prova constantemente, no sentido de reconhecer a realidade em que atua.

A pesquisa trouxe muitas reflexões sobre ação social, demonstrando que não existe uma atuação igualitária entre os conselheiros, mas que muitas questões, situações cotidianas, insatisfações, desafio e expectativas são pertinentes. Dentre as muitas situações apresentadas aos conselheiros, coube observar que há uma expectativa em responder de forma satisfatória as demandas que se apresentam no dia dia do Sistema Ùnico de Assistência Social, de forma que o controle social cumpra seu papel, tendo em vista a garantia de direitos dos usuários desta política pública.

Sendo assim, é importante que se tenha pesquisa científicas sobre representação e representatividade dos segmentos da sociedade civil no controle social, desafios da relação Estado e sociedasde civil, construção da cidadania ativa e passiva, discussão público/privado, pertencimento/desfiliação.

RECOMENDAÇÕES

Em vista das conclusões da pesquisa torna-se relevante mencionar algumas propostas para o fortalecimento do Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá:

- Acompanhar trimestralmente o relatório de atividades e execução financeira dos recursos do tesouro e repasses federais e estaduais;

- Fortalecer o funcionamento das comissões internas do Conselho Municipal;

- Ofertar formação continuada aos conselheiros e à secretaria executiva, sobre temáticas como financiamento, dinâmica de funcionamento do conselho e gestão dos serviços e programas da Assistência Social;

- Dotar o conselho de condições de funcionamento, como veículos, equipamentos, telefone, materiais e corpo técnico de trabalhadores;

- Estreitar o diálogo com Conselho Estadual e o Conselho Nacional de Assistência Social, para tratar de pautas que fortaleçam a atuação dos conselheiros.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Secretaria de Estado de Inclusão e Mobilização Social – SIMS-AP. **Plano Estadual de Assistência Social. 2020-2023.** Macapá, 2020.

ARRETCHE, M. T.S. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.6, p.33-36, 1999.

AVRITZER, L. SANTOS, L. **A dinâmica da participação local no Brasil.** São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. SANTOS, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opinião Pública**, Campinas, v. 18, n.2, p. 383-398, nov. 2013.

AVRITZER, L; NAVARRO, Z. Instituições participativas e desenho institucional. **Opinião Pública**, v. 14, n.5, p. 43-64, 2018.

AZEVEDO, J. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2014.

BENELLI, S. J; COSTA-ROSA, A. Paradigmas diversos no campo da assistência social e seus estabelecimentos assistenciais típicos. **Psicologia** USP, v. 23, n. 4, p. 609-660, 2012.

BERMAN, P. **The Study of Macro and Micro Implementation of Social Policy**. Santa Monica: The Rand Paper Series, 1978.

BEZERRA, C.; SZWAKO, J. ROMÃO, W. VELLO, B. Um decreto contra a participação: s riscos à democracia no Brasil. **Carta Capital**, 13 abr.2019.

BICHIR, R. M.; SIMONI Jr, S.; PEREIRA, G. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** v. 35, n.102, p.44-47, 2020.

BOBBIO, N.; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: EdUnB, 1998.

BONET, L. W. Politicas públicas, direitos humanos e cidadania. **JURIS,** Rio Grande, v. 26, n.6, p. 189-204, 2011.

BOURGUIGNON, J.A. **Concepção de rede intersetorial**. [S.l:s.n], 2016. Disponível em: www.uepg.br/nupes/intersetor.htm. Acesso em: 15 fev. 2016.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Brasília: DF, 1988.

BRASIL. **Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome**. Brasília: Secretaria Nacional de Assistência Social, 2005.

BRASIL. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Serviço Social e Sociedade**. São Paulo, v.6, n. 88, p. 101-126, nov. 2006.

BRASIL. Decreto n. 9.759, de 11 de abril de 2019. Extingue e estabelece diretrizes, regras para colegiados da administração. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 11 abr. 2019.

BRASIL. Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências, e legislação correlata. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, 7 dez. 1993.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Brasília, 2004.

BRAVO, I.; C. M. Desafios do controle social na atualidade. **Serv. Soc**. São Paulo, v.56, n.109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

BROTTO, M. E.; SPOSATI, A.; SENNA, M. **Assistência social**: política e pública. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2016.

CAMPOS, A. M. Accountability: quando devemos traduzi-la para o português? Rio de Janeiro. **Revista de Administração Pública**, v. 24, n. 2, p.33-37, 1990.

CAMPOS, E. B. As dimensões do Controle Social. *In:* RODRIGUES, Olinda; BRITO, Silvana. **Movimentos sociais e conselhos de políticas urbanas**: reflexões sobre participação e controle social. Jundiaí: Paco Editorial, 2018.

CARVALHO, M. G.; SILVA, L. L. P. da. O Controle Social na Efetivação das Políticas Públicas com ênfase na Assistência Social. **Rev.Mult. Psic.,** v.12, n.41, p.760-773, 2018.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL - CFESS. **Assistentes sociais no Brasil**. Elementos para o estudo do perfil profissional. Brasília: CFESS, 2011.

CICONELLO, A. **A Participação Social como processo de consolidação da democracia no Brasil.** [S.l:s.n], 2008.

COHEN, J. **Deliberative democracy**, Cambridge: Cambridge University Press. 1998.

COLE, G.D.H. The social theory. *In:* HIRST, P. **The pluralist theory of the state**. New York: Routledge, 1993. p. 51-108.

CORREIA, M. V. C. Que controle social na política de assistência social? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, v.33, n.72, p.119-144, nov. 2015.

COUTO, B. R. Assistência social: direito social ou benesse? **Serv. Soc. Soc**., São Paulo, v.11, n. 124, p. 665-677, out./dez. 2015.

CUNNIL-GRAU, N. **Repensando o público através da sociedade:** novas formas de gestão pública e representação social. Rio de Janeiro: Revan; Brasília: ENAP, 2007. 302p.

DAGNINO, E. Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In:MATO, Daniel. P**olíticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización**. Caracas: FACES, 2004. p. 95-110.

DAHL, R. **Dilemmas of pluralist democracy**. [S.l:s.n], 1982.

D'ASCENZI, L. **Cultura e mudança em organizações**: análise etnográfica e dialógica da reestruturação promovida pelo Método da Roda nos centros de saúde de Campinas/SP. Campinas. 2016. 143f. Dissertação (Mestrado em Antropologia Social). Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2016.

DE MARCO, P. de S. Orçamento participativo: lócus do fazer político-pedagógico. *In:* CFESS-ABEPSS. **Capacitação em Serviço Social e política social**: o trabalho do assistente social e as políticas sociais, módulo 4. Brasília: CEAD, 2020.

DEMO, P. **Pobreza da pobreza**. Petrópolis – RJ: Vozes, 2003.

DIMAGGIO, P. J. Interest and Agency in Institutional Theory. *In:* L. G. ZUCKER (Ed.), **Institutional Patterns and Organizations**: culture and environment. Cambridge, MA: Ballinger, 2008. p. 3-20.

DRAIBE, S. M. **Há tendências e tendências:** com que estado de bem estar social haveremos de conviver neste fim de século? Campinas: EdUNICAMP, 1989.

DRYZEK, J. S. **Deliberative democracy and beyond**: liberals, critics, contestations. Oxford: Oxford University Press, 2000.

DURIGUETO, M. L.; SOUZA, A. R. de; SILVA, K. N. e. Sociedade civil e movimentos sociais: debate teórico e ação prático-política. **Rev. Katál,** Florianópolis v. 12, n. 1, p. 13-21, jan./jun. 2019.

ELMORE, R. F. Backward Mapping: Implementation research and policy decisions. **Political Science Quaterly**, New York, v. 94, n.4, p. 601- 616, 1979.

FOUCAULT, M. **Microfísica do poder**. 16. ed. Rio de Janeiro: Graal, 2001.

FUNG, A.; WRIGHT, P. Putting the Public Back into Governance: the challenges of citizen participation and its future. **Public Administration Review**, v. 75, n. 4, p. 513-522, 2015.

GARELLI, F. Controle social (verbete) *In:* BOBBIO, N. **Dicionário de Política**. Brasília DF: EdUnB, 1993.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GOHN, M. da G. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação** v. 16, n. 47, p.44-48, maio-ago. 2011.

GOHN, M. da G. teorias sobre a participação social: desafios para a compreensão das desigualdades sociais. **Caderno CRH**, Salvador, v. 32, n. 85, p. 63-81, jan./abr. 2019.

GOMIDE, A. de Á; PEREIRA, A. K. Capacidades estatais para políticas de infraestrutura no Brasil contemporâneo. **Revista de Administração Pública**, v.52, n.5, p.935–955, 2018.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. **Lua Nova,** São Paulo, v.33, n. 58, p.193-224, 2013.

HELLMANN, A.; VILAS BOAS, P. A. F.; JANNUZZI, P. de M. Desenvolvendo capacidade para monitorar e avaliar: o caso do SAGI/MDS. *In:* MADEIRA, Ligia Mori. **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2014.

HELMKE, G.; LEVITSKY, S. **Informal Institutions & Democracy**: lessons from Latin America. Baltimore: John Hopkins University Press, 2016.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. *In:* SARAVIA, E; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2017.

IAMAMOTO, I. **O Serviço Social na contemporaneidade**: trabalho e formação profissional. 14 ed. São Paulo: Cortez, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Indicadores Sociais.** Rio de Janeiro: IBGE, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA- IBGE. **Mapa de pobreza e desigualdade.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividades. Brasília: Ipea, 2013.

ISUNZA VERA, E.; GURZA LAVALLE, A. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos estudos CEBRAP**, v.3, n. 92, p. 105-121, 2012.

JACCOUD, L. Os desafios da proteção socioassistencial em contexto de restrição fiscal. **Revista Congemas**, v.6, n.3, p.22-26, 2019. Disponível em: https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/09/revistacongemas.pdf Acesso em: 15 fev, 2023.

JANNUZZI, P. M. *et al*. Estruturação de sistemas de monitoramento e especificação de pesquisas de avaliação, os problemas dos programas públicos no Brasil são. **Caderno EIAPP**, Brasília, v.4, n.9, p. 101-138, 2019.

KAUCHAKIE, S. As políticas sociais públicas e os novos sujeitos de direitos: crianças e adolescentes. **Rev. Katál**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 22-31, jan./jun. 2018.

,

LASWELL, H.D. **Politics:** who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Book, 1958.

LAVALLE, A. G. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova,** São Paulo, v.84, n.44, p.13-23, 2011.

LEVI, M. Uma lógica da mudança institucional. **DADOS. Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79- 99, 2011.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.,** Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2018.

LOUREIRO, L. J. C. Participação, empreendedorismo e autogestão: uma nova cultura do trabalho? **Sociologias,** Porto Alegre, v. 12, n. 25, p. 158-198, dez. 2014.

LYNN, L. E. **Designing Public. Policy**: a casebook on the role of policy analisis. Santa Monica:[s.n], 1980.

MACHADO. C. F. C. **Os assistentes sociais nos conselhos de assistência social como representantes do gestor.** Florianópolis:[s.n], 2015.

MAJONE, G.; QUADE, E.S**. Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley and Sons, 1980.

MARCONI, M.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2014.

MARQUES, E. C. Notas críticas à literatura sobre Estado, Políticas Estatais e atores políticos. **BIB**, Rio de Janeiro, v.5, n. 43, p. 67-102, set.1997.

MARTINS, V. de B. Participação e controle social no SUAS: o que temos e o que queremos. *In:* CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de textos:** subsídios para debates: participação e controle social do SUAS . Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009.

MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. **Policy Currents**, v.1, n.4, p.33-36, fev.1995.

MICHELS, R. **Sociologia dos Partidos Políticos**. Tradução de Arthur Chaudon. Brasília - DF: EdUnB, 1982.

MILANI, C. R. S. O princípio da participação social na gestão de políticas públicas locais: uma análise de experiências latino-americanas e europeias. **RAP-Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 551-579, maio/jun. 2008.

MINAYO, M. C. de S. **Introdução à** p**esquisa qualitativa**. Petrópolis: RJ, Vozes, 2012.

MOISÉS, J. A. A desconfiança nas instituições democráticas. **Opinião Pública**, Campinas, v.11, p. 33-63, mar. 2015.

MORAIS, N. de, SILVA, M. A. Luz; FROTA, F. H. F. da S. A participação institucionalizada em tempos de recessão democrática. **Revista Debates**, Porto Alegre, v. 15, n. 1, p. 223-246, jan.-abril, 2021. Disponível em: https://www.ufrgs.br. Acesso em: 25 jul. 2022.

NEVES, A. V.; SANTOS, M. de J. S. Conselhos e suas: avanços no fortalecimento da cultura de direitos. **Temporalis**, Brasília, ano 12, n.24, p. 407-431, jul./dez. 2012.

NEVES, A. V.; SILVA, S.H. Conselhos Municipais de Assistência Social: novas competências para o trabalho do assistente social. **R. Katál**., Florianópolis, v. 15, n. 2, p. 173-181, jul./dez. 2018.

NEVES, V.A. **Conselhos Municipais de Assistência Social**: novas competências para o trabalho do assistente social**.** Florianópolis: [s.n], 2021.

NICOLAU, J. Como controlar o representante? Considerações sobre as eleições para a Câmara dos Deputados no Brasil. **Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 2, 2012, p. 219-236. Disponível em: www.scielo.br/pdf/dados. Acesso em: 13 fev. 2023.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB**. Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: NOB, 2012.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA – NOB. **Construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS**. Brasília: NOB, 2005.

NORTH, D. Institutional Change: a framework of analysis. *In:* SJÖSTRAND, S. E. **Institutional Change. Armonk**: Studies in Socio-Economics. [S.l:s.n], 2013. p.35-46.

O'DONNELL, G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Revista Lua Nova,** São Paulo, n. 44. p. 27–54, 2008.

O'DONNELL, G. Accountability Horizontal: La Institucionalización legal de la desconfianza política, Buenos Aires, **Revista de Reflexión y análisis político**, v.7, n.6, p.11-34, 2011.

OLIVEIRA, F. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**. São Paulo: Hucitec, 2009.

PEREIRA, B. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Social Pública**, v.6, n.2, p.55-58, 2006.

PEREIRA, P. C. R.; GUIMARÃES, V. de A. Assistência Social e Controle Social: O Desafio da Política de Assistência Social no Município de Italva – RJ. **Revista Científica Multidisciplinar Núcleo do Conhecimento**, v.1, n.8, p.186-197, ago.2018.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. [S.l]: Chatham House, 1986.

PETERS. B. G. Institutional Theory in Political Science: the new institutionalism. **The Continuum Internacional Publishing Group,** v.5, n.9, p.22-26, 1999. Disponível em: https://crawfordphd.wikispaces.com/file/view/Peters+Ch1-5.pdf. Acesso em: 11 fev. 2023.

PIRES, R. R. C. Estilos de implementação e resultados de políticas públicas: fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. **Dados,** Rio de Janeiro, v. 52, n. 3, p. 735-769, 2019. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/dados/v52n3/06.pdf. Acesso em: 10 fev. 2023.

PIRES, R.; LOPEZ, F. G. Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e evolução nas últimas duas décadas. *In:* INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Brasil em Desenvolvimento**: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2010. p. 565-588.

PONTES, R. N. **Cidadania x Pobreza**: a dialética dos conceitos na política social na era FHC, Curitiba: Appris, 2013.

POWELL, W.; DIMAGGIO, P. -**e new institutionalism in organizational analysis**? [S.l]: University of Chicago Press, 2011.

PRZEWORSKI, A.; CHEIBUB. J. A.; LIMONGI, F. Democracia e cultura: uma visão não culturalista. **Lua Nova**, v.4, n. 58, p. 9-35, 2013.

ROMAGNOLI, A. J. **Neoinstitucionalismo e a análise de Políticas públicas**: estabilidade e ruptura Institucional. Curitiba: [s.n], 2020.

ROTHSTEIN, B. Political Institutions: an Overview. *In:* GOODIN, R. E.; KLINGEMANN, H. D. **A New Handbook of Political Science**. New York: Oxford University Press, 2008. p.133-166.

ROUSSEAU, J. J. **Do Contrato Social ou Princípios do Direito Político**. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

SALVADOR, E.; TEIXEIRA, S. Orçamento e políticas sociais: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 18, n.3, p. 15-32, 2014.

SANTOS, B. de S.; AVRITZER, L. Para ampliar o cânone democrático. *In:* SANTOS, Boaventura de Souza. **Democratizar a Democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p.11-16.

SANTOS, P. S. M. B. **Guia prático da política educacional no Brasil**: ações, planos, programas e impactos. 2 ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015. Disponível em: https://issuu.com. Acesso em: 25 jul. 2022.

SECCHI, L. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2019.

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO DO ESTADO DO AMAPÁ. **Planejamento estratégico**. Amapá, 2020.

SILVA, P. L. B. & MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno NEPP**, Campinas, v.6, n. 48, p. 1-16, 2020. Disponível em: http:// governancaegestao.files.wordpress.com/2008/05/ teresa-aula_22.pdf. Acesso em: 10 fev.2023.

SOARES, L. T. **O desastre social**. Rio de Janeiro: Record, 2013.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul/dez, 2016.

SOUZA, W. A. **A Assistência Social e o trabalho com as pessoas em situação de rua no CREAS:** um campo de intercessão. São Paulo:[s.n], 2015.

SOUZA, W. A.; MEXKO, S.; BENELLI, S. J. Política de Assistência Social e Processo de Estratégia de Hegemonia no Brasil. **Psicologia - Ciência e Profissão,** v. 42, n.23, p.1-16, 2022.

TARTUCE, F. **Métodos de pesquisa**. Porto Alegre: EdUFRGS, 2016.

TATAGIBA, L. Podcast – Número 1 **Assistência Social** [Podcast]. Democracia e Participação. 30 jul. 2019. Disponível em: https://www.ufrgs.br/lappacs/2019/06/30/publicado-o-primeiro-podcast-da-rede-democracia-e-participacao. Acesso em 19 jul. 2022.

TOURAINE, A. **Le retour de l'acteur**. Paris: Fayard, 1984.

APÊNDICE A - ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMI-ESTRUTURADA COM OS CONSELHEIROS (AS) DO SEGMENTO DA SOCIEDADE CIVIL

Perfil dos conselheiros da sociedade civil do Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá

Nome:

Segmento que representa:

Idade: Gênero: Cor:

Renda:

Descreva sua trajetória no movimento social?

Como você chegou neste campo de representação?

Você teve algum tipo de vínculo com a Prefeitura de Macapá à época que estava no CMAS?

Como você descreve a relação do Conselho com a Gestão Municipal no biênio 2018-2020?

2. Intervenção Externa (Governo Federal) no Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá

Houve algum tipo de intercorrência no biênio 2018-2020 causada pela Gestão da Política Pública de Assistência Social por parte do Governo Federal?

Como você descreve o controle social no período de 2018-2020?

Como foi a gestão antes e despois da pandemia do Covid-19?

Houve corte orçamentário neste período?

Tem conhecimento do Decreto 9,759, de 2019, que extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal?

Se sim, o Decreto impactou o CMAS de alguma forma?

EXTRA

Na arena política envolvendo os conselheiros, qual a relação do conselho com a gestão?

Interesses particulares interferem na atuação do conselho?

APÊNDICE B - TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO (TECLE)

Você está sendo convidado a participar da pesquisa intitulada “Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá: dilemas da participação social no período 2018 a 2020”**,** na qual faz parte do Mestrado Profissional em Planejamento e Políticas Públicas**.** Sua participação será valiosa, a fim de responder o formulário de entrevista. Não haverá nenhum prejuízo, pois sua identidade será mantida em sigilo e a pesquisa será para fins acadêmicos.

ANEXO A - RESOLUÇÃO Nº 510, DE 07 DE ABRIL DE 2016

O Plenário do Conselho Nacional de Saúde em sua Quinquagésima Nona Reunião Extraordinária, realizada nos dias 06 e 07 de abril de 2016, no uso de suas competências regimentais e atribuições conferidas pela Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, pela Lei no 8.142, de 28 de dezembro de 1990, pelo Decreto no 5.839, de 11 de julho de 2006, e

Considerando que a ética é uma construção humana, portanto histórica, social e cultural; Considerando que a ética em pesquisa implica o respeito pela dignidade humana e a proteção devida aos participantes das pesquisas científicas envolvendo seres humanos; Considerando que o agir ético do pesquisador demanda ação consciente e livre do participante; Considerando que a pesquisa em ciências humanas e sociais exige respeito e garantia do pleno exercício dos direitos dos participantes, devendo ser concebida, avaliada e realizada de modo a prever e evitar possíveis danos aos participantes; Considerando que as Ciências Humanas e Sociais têm especificidades nas suas concepções e práticas de pesquisa, na medida em que nelas prevalece uma acepção pluralista de ciência da qual decorre a adoção de múltiplas perspectivas teóricometodológicas, bem como lidam com atribuições de significado, práticas e representações, sem intervenção direta no corpo humano, com natureza e grau de risco específico; Considerando que a relação pesquisador-participante se constrói continuamente no processo da pesquisa, podendo ser redefinida a qualquer momento no diálogo entre subjetividades, implicando reflexividade e construção de relações não hierárquicas; Considerando os documentos que constituem os pilares do reconhecimento e da afirmação da dignidade, da liberdade e da autonomia do ser humano, como a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e a Declaração Interamericana de Direitos e Deveres Humanos, de 1948; Considerando a existência do sistema dos Comitês de Ética em Pesquisa e da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa; Considerando que a Resolução 466/12, no artigo XIII.3, reconhece as especificidades éticas das pesquisas nas Ciências Humanas e Sociais e de outras que se utilizam de metodologias próprias dessas áreas, dadas suas particularidades; Considerando que a produção científica deve implicar benefícios atuais ou potenciais para o ser humano, para a comunidade na qual está inserido e para a sociedade, possibilitando a promoção de qualidade digna de vida a partir do respeito aos direitos civis, sociais, culturais e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado; e Considerando a importância de se construir um marco normativo claro, preciso e plenamente compreensível por todos os envolvidos nas atividades de pesquisa em Ciências Humanas e Sociais, resolve: Art. 1o Esta Resolução dispõe sobre as

normas aplicáveis a pesquisas em Ciências Humanas e Sociais cujos procedimentos metodológicos envolvam a utilização de dados diretamente obtidos com os participantes ou de informações identificáveis ou que possam acarretar riscos maiores do que os existentes na vida cotidiana, na forma definida nesta Resolução. Parágrafo único. Não serão registradas nem avaliadas pelo sistema CEP/CONEP: I – pesquisa de opinião pública com participantes não identificados; II – pesquisa que utilize informações de acesso público, nos termos da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011; III – pesquisa que utilize informações de domínio público; IV - pesquisa censitária; V - pesquisa com bancos de dados, cujas informações são agregadas, sem possibilidade de identificação individual; e VI - pesquisa realizada exclusivamente com textos científicos para revisão da literatura científica; VII - pesquisa que objetiva o aprofundamento teórico de situações que emergem espontânea e contingencialmente na prática profissional, desde que não revelem dados que possam identificar o sujeito; e VIII – atividade realizada com o intuito exclusivamente de educação, ensino ou treinamento sem finalidade de pesquisa científica, de alunos de graduação, de curso técnico, ou de profissionais em especialização. § 1o Não se enquadram no inciso antecedente os Trabalhos de Conclusão de Curso, monografias e similares, devendo-se, nestes casos, apresentar o protocolo de pesquisa ao sistema CEP/CONEP; § 2o Caso, durante o planejamento ou a execução da atividade de educação, ensino ou treinamento surja a intenção de incorporação dos resultados dessas atividades em um projeto de pesquisa, dever-se-á, de forma obrigatória, apresentar o protocolo de pesquisa ao sistema CEP/CONEP. Capítulo I DOS TERMOS E DEFINIÇÕES Art. 2o Para os fins desta Resolução, adotam-se os seguintes termos e definições: I - assentimento livre e esclarecido: anuência do participante da pesquisa – criança, adolescente ou indivíduos impedidos de forma temporária ou não de consentir, na medida de sua compreensão e respeitadas suas singularidades, após esclarecimento sobre a natureza da pesquisa, justificativa, objetivos, métodos, potenciais benefícios e riscos. A obtenção do assentimento não elimina a necessidade do consentimento do responsável; II - assistência ao participante da pesquisa: é aquela prestada para atender danos imateriais decorrentes, direta ou indiretamente, da pesquisa; III – benefícios: contribuições atuais ou potenciais da pesquisa para o ser humano, para a comunidade na qual está inserido e para a sociedade, possibilitando a promoção de qualidade digna de vida, a partir do respeito aos direitos civis, sociais, culturais e a um meio ambiente ecologicamente equilibrado; IV – confidencialidade: é a garantia do resguardo das informações dadas em confiança e a proteção contra a sua revelação não autorizada; V - consentimento livre e esclarecido: anuência do participante da pesquisa ou de seu representante legal, livre de

simulação, fraude, erro ou intimidação, após esclarecimento sobre a natureza da pesquisa, sua justificativa, seus objetivos, métodos, potenciais benefícios e riscos; VI – informações de acesso público: dados que podem ser utilizados na produção de pesquisa e na transmissão de conhecimento e que se encontram disponíveis sem restrição ao acesso dos pesquisadores e dos cidadãos em geral, não estando sujeitos a limitações relacionadas à privacidade, à segurança ou ao controle de acesso. Essas informações podem estar processadas, ou não, e contidas em qualquer meio, suporte e formato produzido ou gerido por órgãos públicos ou privados; VII - dano material: lesão que atinge o patrimônio do participante da pesquisa em virtude das características ou dos resultados do processo de pesquisa, impondo uma despesa pecuniária ou diminuindo suas receitas auferidas ou que poderiam ser auferidas; VIII - dano imaterial: lesão em direito ou bem da personalidade, tais como integridades física e psíquica, saúde, honra, imagem, e privacidade, ilicitamente produzida ao participante da pesquisa por características ou resultados do processo de pesquisa; IX - discriminação: caracterização ou tratamento social de uma pessoa ou grupo de pessoas, com consequente violação da dignidade humana, dos direitos humanos e sociais e das liberdades fundamentais dessa pessoa ou grupo de pessoas; X - esclarecimento: processo de apresentação clara e acessível da natureza da pesquisa, sua justificativa, seus objetivos, métodos, potenciais benefícios e riscos, concebido na medida da compreensão do participante, a partir de suas características individuais, sociais, econômicas e culturais, e em razão das abordagens metodológicas aplicadas. Todos esses elementos determinam se o esclarecimento dar-se-á por documento escrito, por imagem ou de forma oral, registrada ou sem registro; XI - estigmatização: atribuição de conteúdo negativo a uma ou mais características (estigma) de uma pessoa ou grupo de pessoas, com consequente violação à dignidade humana, aos direitos humanos e liberdades fundamentais dessa pessoa ou grupo de pessoas; XII - etapas preliminares de uma pesquisa: são assim consideradas as atividades que o pesquisador tem que desenvolver para averiguar as condições de possibilidade de realização da pesquisa, incluindo investigação documental e contatos diretos com possíveis participantes, sem sua identificação e sem o registro público e formal das informações assim obtidas; não devendo ser confundidas com “estudos exploratórios” ou com “pesquisas piloto”, que devem ser consideradas como projetos de pesquisas. Incluem-se nas etapas preliminares as visitas às comunidades, aos serviços, as conversas com liderança comunitárias, entre outros; XIII - participante da pesquisa: indivíduo ou grupo, que não sendo membro da equipe de pesquisa, dela participa de forma esclarecida e voluntária, mediante a concessão de consentimento e também, quando couber, de assentimento, nas formas descritas nesta resolução; XIV – pesquisa

de opinião pública: consulta verbal ou escrita de caráter pontual, realizada por meio de metodologia específica, através da qual o participante, é convidado a expressar sua preferência, avaliação ou o sentido que atribui a temas, atuação de pessoas e organizações, ou a produtos e serviços; sem possibilidade de identificação do participante; XV - pesquisa encoberta: pesquisa conduzida sem que os participantes sejam informados sobre objetivos e procedimentos do estudo, e sem que seu consentimento seja obtido previamente ou durante a realização da pesquisa. A pesquisa encoberta somente se justifica em circunstâncias nas quais a informação sobre objetivos e procedimentos alteraria o comportamento alvo do estudo ou quando a utilização deste método se apresenta como única forma de condução do estudo, devendo ser explicitado ao CEP o procedimento a ser adotado pelo pesquisador com o participante, no que se refere aos riscos, comunicação ao participante e uso dos dados coletados, além do compromisso ou não com a confidencialidade. Sempre que se mostre factível, o consentimento dos participantes deverá ser buscado posteriormente; XVI - pesquisa em ciências humanas e sociais: aquelas que se voltam para o conhecimento, compreensão das condições, existência, vivência e saberes das pessoas e dos grupos, em suas relações sociais, institucionais, seus valores culturais, suas ordenações históricas e políticas e suas formas de subjetividade e comunicação, de forma direta ou indireta, incluindo as modalidades de pesquisa que envolvam intervenção; XVII - pesquisador responsável: pessoa com no mínimo título de tecnólogo, bacharel ou licenciatura, responsável pela coordenação e realização da pesquisa e pela integridade e bem estar dos participantes no processo de pesquisa. No caso de discentes de graduação que realizam pesquisas para a elaboração do Trabalho de Conclusão de Curso, a pesquisa será registrada no CEP, sob-responsabilidade do respectivo orientador do TCC; XVIII - preconceito: valor negativo atribuído a uma pessoa ou grupo de pessoas, com consequente violação dos direitos civis e políticos e econômicos, sociais e culturais; XIX - privacidade: direito do participante da pesquisa de manter o controle sobre suas escolhas e informações pessoais e de resguardar sua intimidade, sua imagem e seus dados pessoais, sendo uma garantia de que essas escolhas de vida não sofrerão invasões indevidas, pelo controle público, estatal ou não estatal, e pela reprovação social a partir das características ou dos resultados da pesquisa; XX - processo de consentimento e de assentimento: processo pautado na construção de relação de confiança entre pesquisador e participante da pesquisa, em conformidade com sua cultura e continuamente aberto ao diálogo e ao questionamento, não sendo o registro de sua obtenção necessariamente escrito; XXI - protocolo de pesquisa: conjunto de documentos contemplando a folha de rosto e o projeto de pesquisa com a descrição da pesquisa em seus aspectos

fundamentais e as informações relativas ao participante da pesquisa, à qualificação dos pesquisadores e a todas as instâncias responsáveis. Aplica-se o disposto na norma operacional do CNS em vigor ou outra que venha a substituí-la, no que couber e quando não houver prejuízo no estabelecido nesta Resolução; XXII - registro do consentimento ou do assentimento: documento em qualquer meio, formato ou mídia, como papel, áudio, filmagem, mídia eletrônica e digital, que registra a concessão de consentimento ou de assentimento livre e esclarecido, sendo a forma de registro escolhida a partir das características individuais, sociais, linguísticas, econômicas e culturais do participante da pesquisa e em razão das abordagens metodológicas aplicadas; XXIII - relatório final: é aquele apresentado no encerramento da pesquisa, contendo todos os seus resultados; XXIV – ressarcimento: compensação material dos gastos decorrentes da participação na pesquisa, ou seja, despesas do participante e seus acompanhantes, tais como transporte e alimentação; XXV – risco da pesquisa: possibilidade de danos à dimensão física, psíquica, moral, intelectual, social, cultural do ser humano, em qualquer etapa da pesquisa e dela decorrente; e XXVI - vulnerabilidade: situação na qual pessoa ou grupo de pessoas tenha reduzida a capacidade de tomar decisões e opor resistência na situação da pesquisa, em decorrência de fatores individuais, psicológicos, econômicos, culturais, sociais ou políticos. Capítulo II DOS PRINCÍPIOS ÉTICOS DAS PESQUISAS EM CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS Art. 3o São princípios éticos das pesquisas em Ciências Humanas e Sociais: I - reconhecimento da liberdade e autonomia de todos os envolvidos no processo de pesquisa, inclusive da liberdade científica e acadêmica; II - defesa dos direitos humanos e recusa do arbítrio e do autoritarismo nas relações que envolvem os processos de pesquisa; III - respeito aos valores culturais, sociais, morais e religiosos, bem como aos hábitos e costumes, dos participantes das pesquisas; IV - empenho na ampliação e consolidação da democracia por meio da socialização da produção de conhecimento resultante da pesquisa, inclusive em formato acessível ao grupo ou população que foi pesquisada; V – recusa de todas as formas de preconceito, incentivando o respeito à diversidade, à participação de indivíduos e grupos vulneráveis e discriminados e às diferenças dos processos de pesquisa; VI - garantia de assentimento ou consentimento dos participantes das pesquisas, esclarecidos sobre seu sentido e implicações; VII - garantia da confidencialidade das informações, da privacidade dos participantes e da proteção de sua identidade, inclusive do uso de sua imagem e voz; VIII - garantia da não utilização, por parte do pesquisador, das informações obtidas em pesquisa em prejuízo dos seus participantes; IX - compromisso de todos os envolvidos na pesquisa de não criar, manter ou ampliar as situações de risco ou vulnerabilidade para indivíduos e

coletividades, nem acentuar o estigma, o preconceito ou a discriminação; e X - compromisso de propiciar assistência a eventuais danos materiais e imateriais, decorrentes da participação na pesquisa, conforme o caso sempre e enquanto necessário. Capítulo III DO PROCESSO DE CONSENTIMENTO E DO ASSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO Art. 4o O processo de consentimento e do assentimento livre e esclarecido envolve o estabelecimento de relação de confiança entre pesquisador e participante, continuamente aberto ao diálogo e ao questionamento, podendo ser obtido ou registrado em qualquer das fases de execução da pesquisa, bem como retirado a qualquer momento, sem qualquer prejuízo ao participante. Art. 5o O processo de comunicação do consentimento e do assentimento livre e esclarecido pode ser realizado por meio de sua expressão oral, escrita, língua de sinais ou de outras formas que se mostrem adequadas, devendo ser consideradas as características individuais, sociais, econômicas e culturais da pessoa ou grupo de pessoas participante da pesquisa e as abordagens metodológicas aplicadas. § 1o O processo de comunicação do consentimento e do assentimento livre e esclarecido deve ocorrer de maneira espontânea, clara e objetiva, e evitar modalidades excessivamente formais, num clima de mútua confiança, assegurando uma comunicação plena e interativa. § 2o No processo de comunicação do consentimento e do assentimento livre e esclarecido, o participante deverá ter a oportunidade de esclarecer suas dúvidas, bem como dispor do tempo que lhe for adequado para a tomada de uma decisão autônoma. Art. 6o O pesquisador deverá buscar o momento, condição e local mais adequado para que os esclarecimentos sobre a pesquisa sejam efetuados, considerando, para isso, as peculiaridades do convidado a participar da pesquisa, a quem será garantido o direito de recusa. Art. 7o O pesquisador deverá assegurar espaço para que o participante possa expressar seus receios ou dúvidas durante o processo de pesquisa, evitando qualquer forma de imposição ou constrangimento, respeitando sua cultura. Art. 8o As informações sobre a pesquisa devem ser transmitidas de forma acessível e transparente para que o convidado a participar de uma pesquisa, ou seu representante legal, possa se manifestar, de forma autônoma, consciente, livre e esclarecida. Art. 9o São direitos dos participantes: I - ser informado sobre a pesquisa; II - desistir a qualquer momento de participar da pesquisa, sem qualquer prejuízo; III - ter sua privacidade respeitada; IV – ter garantida a confidencialidade das informações pessoais; V – decidir se sua identidade será divulgada e quais são, dentre as informações que forneceu, as que podem ser tratadas de forma pública; VI – ser indenizado pelo dano decorrente da pesquisa, nos termos da Lei; e VII – o ressarcimento das despesas diretamente decorrentes de sua participação na pesquisa. Seção I Da obtenção do Consentimento e do Assentimento Art. 10. O

pesquisador deve esclarecer o potencial participante, na medida de sua compreensão e respeitadas suas singularidades, sobre a natureza da pesquisa, seus objetivos, métodos, direitos, riscos e potenciais benefícios. Art. 11. O consentimento do participante da pesquisa deverá ser particularmente garantido àquele que, embora plenamente capaz, esteja exposto a condicionamentos específicos, ou sujeito a relação de autoridade ou de dependência, caracterizando situações passíveis de limitação da autonomia. Art. 12. Deverá haver justificativa da escolha de crianças, de adolescentes e de pessoas em situação de diminuição de sua capacidade de decisão no protocolo a ser aprovado pelo sistema CEP/CONEP. Parágrafo único. Nos casos previstos no caput deverão ser obtidos o assentimento do participante e o consentimento livre e esclarecido, por meio dos representantes legais do participante da pesquisa, preservado o direito à informação e à autonomia do participante, de acordo com a sua capacidade. Art. 13. Em comunidades cuja cultura reconheça a autoridade do líder ou do coletivo sobre o indivíduo, como é o caso de algumas comunidades tradicionais, indígenas ou religiosas, por exemplo, a obtenção da autorização para a pesquisa deve respeitar tal particularidade, sem prejuízo do consentimento individual, quando possível e desejável. Art. 14. Quando for inviável a realização do processo de Consentimento Livre e Esclarecido, a dispensa desse processo deve ser justificadamente solicitada pelo pesquisador responsável ao Sistema CEP/CONEP para apreciação. Seção II Do Registro do Consentimento e do Assentimento Art. 15. O Registro do Consentimento e do Assentimento é o meio pelo qual é explicitado o consentimento livre e esclarecido do participante ou de seu responsável legal, sob a forma escrita, sonora, imagética, ou em outras formas que atendam às características da pesquisa e dos participantes, devendo conter informações em linguagem clara e de fácil entendimento para o suficiente esclarecimento sobre a pesquisa. § 1º Quando não houver registro de consentimento e do assentimento, o pesquisador deverá entregar documento ao participante que contemple as informações previstas para o consentimento livre e esclarecido sobre a pesquisa. § 2º A obtenção de consentimento pode ser comprovada também por meio de testemunha que não componha a equipe de pesquisa e que acompanhou a manifestação do consentimento. Art. 16. O pesquisador deverá justificar o meio de registro mais adequado, considerando, para isso, o grau de risco envolvido, as características do processo da pesquisa e do participante. § 1º Os casos em que seja inviável o Registro de Consentimento ou do Assentimento Livre e Esclarecido ou em que este registro signifique riscos substanciais à privacidade e confidencialidade dos dados do participante ou aos vínculos de confiança entre pesquisador e pesquisado, a dispensa deve ser justificada pelo pesquisador responsável ao

sistema CEP/CONEP. § 2º A dispensa do registro de consentimento ou de assentimento não isenta o pesquisador do processo de consentimento ou de assentimento, salvo nos casos previstos nesta Resolução. § 3º A dispensa do Registro do Consentimento deverá ser avaliada e aprovada pelo sistema CEP/CONEP. Art. 17. O Registro de Consentimento Livre e Esclarecido, em seus diferentes formatos, deverá conter esclarecimentos suficientes sobre a pesquisa, incluindo: I - a justificativa, os objetivos e os procedimentos que serão utilizados na pesquisa, com informação sobre métodos a serem utilizados, em linguagem clara e acessível, aos participantes da pesquisa, respeitada a natureza da pesquisa; II - a explicitação dos possíveis danos decorrentes da participação na pesquisa, além da apresentação das providências e cautelas a serem empregadas para evitar situações que possam causar dano, considerando as características do participante da pesquisa; III - a garantia de plena liberdade do participante da pesquisa para decidir sobre sua participação, podendo retirar seu consentimento, em qualquer fase da pesquisa, sem prejuízo algum; IV - a garantia de manutenção do sigilo e da privacidade dos participantes da pesquisa seja pessoa ou grupo de pessoas, durante todas as fases da pesquisa, exceto quando houver sua manifestação explícita em sentido contrário, mesmo após o término da pesquisa; V - informação sobre a forma de acompanhamento e a assistência a que terão direito os participantes da pesquisa, inclusive considerando benefícios, quando houver; VI - garantia aos participantes do acesso aos resultados da pesquisa; VII - explicitação da garantia ao participante de ressarcimento e a descrição das formas de cobertura das despesas realizadas pelo participante decorrentes da pesquisa, quando houver; VIII - a informação do endereço, e-mail e contato telefônico, dos responsáveis pela pesquisa; IX - breve explicação sobre o que é o CEP, bem como endereço, e-mail e contato telefônico do CEP local e, quando for o caso, da CONEP; e X - a informação de que o participante terá acesso ao registro do consentimento sempre que solicitado. § 1o Nos casos em que algum dos itens não for contemplado na modalidade de registro escolhida, tal informação deverá ser entregue ao participante em documento complementar, de maneira a garantir que todos os itens supracitados sejam informados aos participantes. § 2o Nos casos em que o consentimento ou o assentimento livre e esclarecido não for registrado por escrito, o participante poderá ter acesso ao registro do consentimento ou do assentimento sempre que solicitado. § 3o Nos casos em que o consentimento ou o assentimento livre e esclarecido for registrado por escrito uma via, assinada pelo participante e pelo pesquisador responsável, deve ser entregue ao participante. § 4o O assentimento do participante da pesquisa deverá constar do registro do consentimento. Capítulo IV DOS RISCOS Art. 18. Nos projetos de pesquisa em Ciências Humanas e Sociais, a

definição e a gradação do risco resultam da apreciação dos seus procedimentos metodológicos e do seu potencial de causar danos maiores ao participante do que os existentes na vida cotidiana, em consonância com o caráter processual e dialogal dessas pesquisas. Art. 19. O pesquisador deve estar sempre atento aos riscos que a pesquisa possa acarretar aos participantes em decorrência dos seus procedimentos, devendo para tanto serem adotadas medidas de precaução e proteção, a fim de evitar danos ou atenuar seus efeitos. § 1o Quando o pesquisador perceber qualquer possibilidade de dano ao participante, decorrente da participação na pesquisa, deverá discutir com os participantes as providências cabíveis, que podem incluir o encerramento da pesquisa e informar o sistema CEP/CONEP. § 2o O participante da pesquisa que vier a sofrer qualquer tipo de dano resultante de sua participação na pesquisa, previsto ou não no Registro de Consentimento Livre e Esclarecido, tem direito a assistência e a buscar indenização. Art. 20. O pesquisador deverá adotar todas as medidas cabíveis para proteger o participante quando criança, adolescente, ou qualquer pessoa cuja autonomia esteja reduzida ou que esteja sujeita a relação de autoridade ou dependência que caracterize situação de limitação da autonomia, reconhecendo sua situação peculiar de vulnerabilidade, independentemente do nível de risco da pesquisa. Art. 21. O risco previsto no protocolo será graduado nos níveis mínimo, baixo, moderado ou elevado, considerando sua magnitude em função de características e circunstâncias do projeto, conforme definição de Resolução específica sobre tipificação e gradação de risco e sobre tramitação dos protocolos. § 1o A tramitação dos protocolos será diferenciada de acordo com a gradação de risco. § 2o A gradação do risco deve distinguir diferentes níveis de precaução e proteção em relação ao participante da pesquisa. Capítulo V DO PROCEDIMENTO DE ANÁLISE ÉTICA NO SISTEMA CEP/CONEP Art. 22. O protocolo a ser submetido à avaliação ética somente será apreciado se for apresentada toda a documentação solicitada pelo sistema CEP/CONEP, tal como descrita, a esse respeito, na norma operacional do CNS em vigor, no que couber e quando não houver prejuízo no estabelecido nesta Resolução, considerando a natureza e as especificidades de cada pesquisa. Art. 23. Os projetos de pesquisa serão inscritos na Plataforma Brasil, para sua avaliação ética, da forma prevista nesta Resolução e na Resolução específica de gradação, tipificação de risco e tramitação dos protocolos. Art. 24. Todas as etapas preliminares necessárias para que o pesquisador elabore seu projeto não são alvo de avaliação do sistema CEP/CONEP. Art. 25. A avaliação a ser feita pelo Sistema CEP/CONEP incidirá sobre os aspectos éticos dos projetos, considerando os riscos e a devida proteção dos direitos dos participantes da pesquisa. §1o . A avaliação científica dos aspectos teóricos dos projetos submetidos a essa Resolução compete às

instâncias acadêmicas específicas, tais como comissões acadêmicas de pesquisa, bancas de pós-graduação, instituições de fomento à pesquisa, dentre outros. Não cabe ao Sistema CEP/CONEP a análise do desenho metodológico em si. § 2º. A avaliação a ser realizada pelo Sistema CEP/CONEP incidirá somente sobre os procedimentos metodológicos que impliquem em riscos aos participantes. Art. 26. A análise ética dos projetos de pesquisa de que trata esta Resolução só poderá ocorrer nos Comitês de Ética em Pesquisa que comportarem representação equânime de membros das Ciências Humanas e Sociais, devendo os relatores serem escolhidos dentre os membros qualificados nessa área de conhecimento. Art. 27. A pesquisa realizada por alunos de graduação e de pós-graduação, que seja parte de projeto do orientador já aprovado pelo sistema CEP/Conep, pode ser apresentada como emenda ao projeto aprovado, desde que não contenha modificação essencial nos objetivos e na metodologia do projeto original. Capítulo VI DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL Art. 28. A responsabilidade do pesquisador é indelegável e indeclinável e compreende os aspectos éticos e legais, cabendo-lhe: I - apresentar o protocolo devidamente instruído ao sistema CEP/Conep, aguardando a decisão de aprovação ética, antes de iniciar a pesquisa, conforme definido em resolução específica de tipificação e gradação de risco; II - conduzir o processo de Consentimento e de Assentimento Livre e Esclarecido; III - apresentar dados solicitados pelo CEP ou pela Conep a qualquer momento; IV - manter os dados da pesquisa em arquivo, físico ou digital, sob sua guarda e responsabilidade, por um período mínimo de 5 (cinco) anos após o término da pesquisa; e V - apresentar no relatório final que o projeto foi desenvolvido conforme delineado, justificando, quando ocorridas, a sua mudança ou interrupção. Capítulo VII DAS DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS Art. 29. Será instituída instância, no âmbito da Conep, para implementação, acompanhamento, proposição de atualização desta Resolução e do formulário próprio para inscrição dos protocolos relativos a projetos das Ciências Humanas e Sociais na Plataforma Brasil, bem como para a proposição de projetos de formação e capacitação na área. Parágrafo único. A instância prevista no caput será composta por membros titulares das Ciências Humanas e Sociais integrantes da CONEP, representantes das associações científicas nacionais de Ciências Humanas e Sociais, membros dos CEP de Ciências Humanas e Sociais e de usuários. Art. 30. Deverá ser estimulado o ingresso de pesquisadores e demais profissionais atuantes nas Ciências Humanas e Sociais nos colegiados dos CEP existentes, assim como a criação de novos CEP, mantendo-se a interdisciplinaridade em sua composição. Art. 31. Os aspectos relacionados às modificações necessárias na Plataforma Brasil entrarão em vigor quando da atualização do sistema. Capítulo VIII DAS DISPOSIÇÕES FINAIS Art. 32. Aplica-

se o disposto nos itens VII, VIII, IX e X, da Resolução CNS no 466, de 12, de dezembro de 2012, no que couber e quando não houver prejuízo ao disposto nesta Resolução. Parágrafo único. Em situações não contempladas por essa Resolução, prevalecerão os princípios éticos contidos na Resolução CNS no 466 de 2012. Art. 33. A composição da Conep respeitará a equidade dos membros titulares e suplentes indicados pelos CEP entre a área de Ciências Humanas e Sociais e as demais áreas que a compõem, garantindo a representação equilibrada das diferentes áreas na elaboração de normas e no gerenciamento do Sistema CEP/CONEP. Art. 34. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação. RONALD FERREIRA DOS SANTOS Presidente do Conselho Nacional de Saúde Homologo a Resolução CNS no 510, de 07 de abril de 2016, nos termos do Decreto de Delegação de Competência de 12 de novembro de 1991. MARCELO CASTRO Ministro de Estado da Saúde

Publicada no DOU nº 98, terça-feira, 24 de maio de 2016 - seção 1, páginas 44, 45, 46

ANEXO B - ATA DA ÚLTIMA REUNIÃO REALIZADA EM 2018

Ata da 8 Reunião Ordinária realizada em 2018 pelo Conselho Municipal de Assistência Social de Macapá

Aos cinco dias do mês de dezembro do ano de 2018, às 14:30h (quatorze e trinta) horas na sala de reuniões do conselho, situada na Rua Cândido Mendes, número quarenta e um, bairro Central, com convocação através do Ofício Circular nº 030/2018/CMAS, teve início a 8ª Reunião ordinária com a seguinte ordem do dia**; Pauta 1)** Informes; **2)** *Eleição da Mesa Diretora do CMAS da Gestão 2018/2020;* **3)** *Escolha dos Membros das Comissões da Gestão 2018/2020*. Estavam presentes os (as) Conselheiros (as): Jefferson Manoel Valente Monteiro, conselheiro suplente representante da **SEMAST;** Jacineide Teixeira de Miranda, Conselheira Titular representante da **SEMED**; Edicléia da Costa Ribeiro, conselheira titular representante do **IMPROIR;** Christiane Souza Ribeiro Farias conselheira suplente representante do **IMPROIR**; Naly Colares Távora conselheira Suplente na condição de titular representante da **SEMPLA**; Luciano Maia Bezerra, representante na condição de titularidade do **CRESS;** Custódio Dias de Almeida conselheiro Titular representante da **MEAP;** Maria Ivanete Mendes conselheira Titular representante da **Associação Educadora São Francisco de Assis;** Marta Alessandra Lobato Sandin conselheira Titular Representante da **FECARUMINA;** Antônio Carlos Dias do Rosário conselheiro Titular representante do Instituto **ECOVIDA;** Andréia Fernandes de Andrade conselheira suplente representante do Instituto **ECOVIDA;** Uaci Moraes Caldas conselheiro Titular representante do **SINDSEAP; Convidada Maria Rose Vasconcelos dos Santos técnica do FMAS/SEMAST**. A Secretária Executiva Cynthia Rodrigues iniciou a reunião já informando que a gestora se ausentaria e como não haveria uma mesa gestora a mesma conduziria a reunião, em seguida faz a leitura dos informes sobre a Reunião Descentralizada e Ampliada que acontecerá nos dias 11 e 12 de dezembro de 2018, a reunião tem o objetivo de propiciar discussões importantes sobre a Política Nacional de Assistência Social com os conselheiros, usuários, trabalhadores do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, entidades de assistência social, gestores e demais atores dessa Política além de oferecer oficinas de capacitação para os participantes. Adiante a Secretária executiva diz que além deste haverá outro evento o 122º Encontro de Apoio Técnico do FNAS, que acontecerá nos dias 19 e 20 de dezembro de 2018 em Brasília, e para cada evento foi informado pelo FMAS a disponibilidade de recurso apenas para no máximo dois conselheiros sendo um da sociedade civil e um governamental, a Secretária pede aos conselheiros que manifestem interesse para deliberação do pleno e ressalta que no ano de 2019 todos terão

oportunidades para capacitação. Os conselheiros Antônio Carlos e Jefferson Manoel mostraram interesse em participar da Reunião Descentralizada e o Conselheiro Custódio interessou-se em participar do 122º Apoio Técnico, como não houve interessados dos representantes governamentais presentes a secretária expos aos conselheiros que o conselheiro Línikek tinha interesse apesar de não estar na reunião mas estava sendo representado pela sua suplente e deixou para o pleno decidir, adiante apresentou os candidatos a participar dos eventos para deliberação do conselho, os Pleno aprovou por unanimidade. Adiante passamos para a **1ª Pauta do dia: Eleição da Mesa Diretora**. A secretária executiva informa que a Gestora Simone Palheta da SEMAST não poderá participar da reunião por outros compromissos de urgência, e dialogou com pleno a possibilidade de prosseguir a reunião, uma vez que, a SEMAST tem interesse em candidatar-se a presidência do CMAS, já que nesta gestão o presidente será um representante governamental e o Vice representante da sociedade civil, em seguida o Pleno aprova prosseguir com a votação já que estava presente o seu suplente o conselheiro Jefferson Manoel. Em seguida apenas a SEMAST candidatou-se a presidência do CMAS, logo após o Pleno aprova por unanimidade de votos a SEMAST como assento para assumir presidência do CMAS, com a sugestão da Conselheira Maria Ivanete que a indicação do novo Presidente seja oficializado que o mesmo seja efetivo do quadro de pessoal da secretaria conforme recomenda o Conselho Nacional de Assistência Social –CNAS o pleno concorda com a ressalva da conselheira. Em seguida é aberta a eleição a vice – Presidente no qual o assento será da sociedade civil nesta gestão 2018/2020, adiante se candidatam os conselheiros Antonio Carlos e Maria Ivanete, em seguida a secretaria executiva coloca em votação e com a maioria dos votos e com 7 votos a 3 é eleito Antonio Carlos representante do Instituto ECOVIDA como Vice-Presidente do CMAS. Prosseguindo com a escolha da mesa diretora são aclamados a 1ª Secretária a conselheira Edicléia da Costa Ribeiro representante do IMPROIR e como 2ª secretária a conselheira Maria Ivanete representante dos CAPUCHINHOS. Em seguida foi apresentado a 2ª pauta: ***Escolha dos Membros das Comissões da Gestão 2018/2020,*** a secretária executiva explica como é realizada a escolha das comissões respeitando a paridade sociedade civil e governo e a representatividade respeitando os usuários, entidades e trabalhadores, em seguida apresenta duas proposta de composição das comissões uma composta por 6 conselheiros e outra composta por 4 conselheiros conforme estabelece o regimento interno do conselho, a secretária executiva ressalta que é apenas uma proposta, mas que o pleno poderia fazer modificações caso não esteja de acordo, e após feitas algumas modificações o pleno aprova a segunda proposta que estabelece 4 conselheiros para cada comissão, ficando da

seguinte maneira: **COMISSÃO PERMANENTE DE POLITICA DE ASSISTENCIA SOCIAL**: Usuário: Marta Alessandra – FECARUMINA; Trabalhador: Luciano Bezerra – CRESS; Governamental: Cipriana Oliveira – SEMSA; Governamental: Rudá Cruz dos Santos Júnior – SEMAD. **COMISSÃO PERMANENTE DE FINANCIAMENTO E ORÇAMENTO DA POLÍTICA DE ASSISTENCIA SOCIAL:** Usuário: Antônio Carlos – ECOVIDA**;** Entidade: Maria Ivanete – CAPUCHINHOS**;** Governamental: Jefferson Valente – SEMAST**;** Governamental: Línikek Lima – SEMPLA. **COMISSÃO PERMANENTE DE INSCRIÇÃO DE ENTIDADE DE ASSISTENCIA SOCIAL:** Entidade: Custódio Almeida – MEAP; Trabalhador: Livanete Pereira – CRESS; Governamental: Edicléia Ribeiro – IMPROIR; Governamental: Antônia Maciel -SEMAST. **COMISSÃO PERMANENTE DE ACOMPANHMENTO AO PROGRAMA BOLSA FAMILIA:** Usuário: Andréia Fernandes – ECOVIDA; Trabalhador: Uaci Moraes Caldas – SINDSEAP; Governamental: Christiane – IMPROIR; Governamental: Jacineide Miranda – SEMED. Em seguida a Secretária Executiva explica a função de cada comissão e também a função da Mesa Diretora ao final da reunião a secretaria coloca em pauta no que ocorrer a apresentação do Sr. Oziel presidente da Associação de moradores e agricultores da Comunidade da Ressaca da Pedreira – AMACREP, e que entraram com uma proposta de participação no Programa de Aquisição de Alimentos – PAA e foi Classificado e pede ao conselho que seja analisada a assinatura do Formulário Bipartite entre Organização Fornecedora e Representante do Poder Público Municipal, pois os mesmos perderam o prazo para trazer a Gestora e firmar o compromisso, a Secretária executiva explica que este formulário é entregue junto com a Ata de ciência para fiscalizar a entrega de alimentos, aprovada neste conselho que no caso da AMACREP foi assinada em Maio, levando com eles apenas a Ata assinada pelos conselheiros, explica o Sr. Oziel que este documento é solicitado pela CONAB quando são classificadas as cooperativas, em seguida o conselho reconhece a perda do prazo por motivos de deslocamento e a perda de prazos pela associação e aprova e solicita que a gestão assine o Formulário Bipartite com o ciência deste CMAS da AMACREP, visto que os recebedores destes alimentos não poderão ser prejudicados . Não havendo mais manifestação ou questões a tratar, foi finalizada a Reunião e eu, Cynthia Keliane Rodrigues Silva Secretária Executiva do CMAS secretariei e Lavrei a presente Ata que, lida e aprovada pelos presentes conforme consta no livro de frequência, foi assinada pela Secretária Executiva do CMAS.

Macapá - Ap, 05 de dezembro de 2018.