



Sessão temática: Política Social e Serviço Social

Mesa coordenada A realidade empírica da implementação do Sistema Único De Assistência Social (Suas) em municípios das Regiões Norte e Nordeste

## SOBRE A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS: REFLEXÕES A PARTIR DA SITUAÇÃO DO MARANHÃO

SALVIANA DE MARIA PASTOR SANTOS SOUSA<sup>1</sup>

**Resumo:** Artigo componente da Mesa Temática A Política de Assistência Social na conjuntura brasileira de restrição de direitos sociais: o processo de desmonte do SUAS e a realidade empírica da implementação da Política. Reflete sobre a questão da participação e do controle social como componentes da democracia, em sua versão hegemônica. Seu fio condutor são o fundamentalismo de mercado e a captura do poder por elites econômicas enquanto partes do processo que vem provocando retrocessos de conquistas históricas dos trabalhadores e rejeição aos componentes democráticos. Tal movimento se expressa nas falas dos sujeitos sociais envolvidos na implementação do SUAS, em forma de desesperança e apatia política.

**Palavras-chave:** Controle social; Participação; Democracia.

**Abstract:** Article component of the Themed Table Social Assistance policy on brazilian context of social rights restriction: the disassembly process of SUAS and empirical reality of the implementation of the Politics. Reflects on the question of participation and social control as components of democracy in its hegemonic version. The assumption of the analysis is that the market fundamentalism and the capture of power by economic elites are part of the same process that has been provoking the setback of the workers' historic achievements and a certain rejection of democratic components. Such movement is expressed, in the speeches of social subjects involved in the implementation of the SUAS, in the form of hopelessness and political apathy.

**Keywords:** Social control; Participation; Democracy.

### 1 INTRODUÇÃO

O presente artigo reflete sobre a questão do controle social e sobre as formas de participação dos usuários na dinâmica da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) em municípios do Maranhão<sup>2</sup>. Parte da perspectiva que a democracia contemporânea tem suporte em uma visão moral do indivíduo como ser autônomo, racional e responsável e do

<sup>1</sup> Professora com formação em Serviço Social. Universidade Federal do Maranhão. E-mail: <eunicepereira.ufma@gmail.com>.

<sup>2</sup> A pesquisa empírica foi desenvolvida nos municípios maranhenses de Açailândia, Bacabeira, Barreirinhas Cururupu, Davinópolis e São Luís.

governo como conjunto de organizações que existem para e através dos indivíduos portadores de direitos.

Participação social e controle das ações do governo, nesse arcabouço teórico, tem origem na noção de consentimento individual, o que autoriza cidadãos, não só a escolherem representantes, mas a referendarem ou questionarem suas formas de ação. É o que define a Constituição brasileira de 1988 e leis ordinárias, como a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), entre outras. A existência dos Conselhos e Conferências, como organismos institucionalizados, colocaria a discussão do controle num patamar político para além da mera vigilância e o reconhecimento dos representantes da sociedade como protagonistas.

Em razão da relevância do controle social para compreender o processo de implementação do SUAS, essa foi uma das dimensões priorizadas na pesquisa que deu origem ao presente artigo. No processo investigativo, tomou-se como referência espaços como redes, movimentos sociais, grupos, fóruns e, com especial relevância a ação dos conselhos, na dinâmica e atividades dos Centro de Referência de Assistência Social-CRAS/ Centro de Referência Especializado de Assistência Social-Creas/ Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua - Centro POP. Para tal, foram consideradas, na realidade dos municípios, três variáveis básicas: a) a compreensão dos sujeitos sociais envolvidos sobre o significado e a importância do controle social; b) a regulamentação das instâncias de controle social e a estrutura dos equipamentos utilizados pelos conselhos; c) a dinâmica mesma do controle social.

## **2. SOBRE A QUESTÃO DA PARTICIPAÇÃO E DO CONTROLE SOCIAL**

Um dos autores contratualistas, Locke (1978), entronizou o direito à resistência, justamente, refletindo sobre o princípio da representação que tem suporte na soberania popular. Dessa forma, o cidadão, além de ser alguém que exerce direitos, cumpre deveres ou goza de liberdades em relação ao Estado, é também titular, ainda que parcialmente, de uma função ou poder público.

Como nesse paradigma os governantes são, fundamentalmente, administradores da cidadania, os indivíduos devem adotar medidas preventivas contra os excessos da ação estatal, contra a corrupção e contra a premiação da incapacidade e da incompetência dos dirigentes. Em certos casos, a rebelião, para além de uma necessidade, é um direito que se deve manifestar contra a degeneração política.

Os princípios operacionais de participação e controle social configurados a partir da composição de vertentes teóricas diversas, podem ser visualizados nas formas de governo historicamente construídas. Os ideais expressos pelos movimentos socialistas, particularmente, os de cariz marxiano, tiveram grande influência no modelo de Estado que se instaurou no pós-guerra, abrindo-se espaço para exigências mais igualitárias no contexto da luta por direitos.

Assim, embora, nessas sociedades o caráter procedimental da justiça seja exaltado e as eleições dos representantes sejam acobertadas por luta de lideranças com fulcro no poder econômico, a preocupação com a maneira de expressão da vontade dos governados nos processos de decisão, através da contestação e da participação foi sendo incorporada por normativas construídas pelos Estados Nacionais. A noção que está na base dessa igualdade jurídica é a de soberania popular que se manifesta através da liberdade de participação e de associação e a possibilidade de os sujeitos sociais se fazerem representar nas decisões de interesse coletivo<sup>3</sup>.

O processo que congrega a construção de espaços para tomar parte no processo decisório e a vigilância da ação dos governantes é o denominado controle político.

Diferentemente do controle mercantil que se apoia em relações de compra e venda mediadas pelo dinheiro, o controle político é desenvolvido através de métodos e ações ao alcance de sujeitos representativos das instituições governamentais: político eleito, o burocrata nomeado, o tecnocrata recrutado por mérito e o cidadão/eleitor. Relaciona-se com a garantia de direitos sociais e repousa nas transações que envolvem a luta pelo poder.

---

<sup>3</sup> Conferir sobre o tema entre outros em Arretche( 1996)

Pode ser indireta, feita através dos sistemas de freios e contrapesos, e, diretamente, pela população e usuários dos serviços públicos com o uso de canais legalizados ou não-institucionalizados, caso da mídia, dos movimentos sociais, do orçamento participativo, das igrejas, dos sindicatos, das associações (PIRES, 2007).

A representação deve ser uma prática efetiva, uma vez que o exercício da participação direta é inviabilizado nas complexas sociedades modernas. Nesse sentido, os representantes devem ser eleitos pelos representados, respeitando-se sua independência parcial ante a preferência dos eleitores; as organizações da sociedade civil devem poder manifestar-se sobre assuntos políticos independentemente do controle do governo; e as decisões políticas devem ser tomadas após debate em instâncias coletivas.

Constituído nessa visão paradigmática, de acordo com o Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS (2009), o SUAS tem como um dos seus desafios

[...] a participação do usuário nos espaços de controle social e na gestão dos serviços socioassistenciais, transitando da inaceitável condição de subalternidade para sua efetiva e autônoma afirmação como sujeito de direitos (CNAS, 2009, p. 4).

A concretização desse postulado do CNAS torna-se ainda mais desafiadora no atual contexto histórico brasileiro em que se materializa uma expedição golpista peculiar em que, como lembra Santos (2017), as regras democráticas passaram a naturalizar o fenômeno da permuta do poder votado por um domínio arbitrado, fora da arena eleitoral, fato que, para o autor, deve ser investigada no contexto da própria dinâmica das instituições<sup>4</sup>.

Tal situação brasileira não é única. Rancière (2014), lembra que se vem construindo um movimento internacional cujo discurso carrega uma versão mais perturbadora da fórmula de que a democracia é pior dos governos, com exceção de todos os outros: só existe uma democracia boa, a que reprime a catástrofe da civilização democrática.

É perturbador, mas não singular, portanto, que entre os muitos porta-vozes que se voltam explicitamente contra a democracia, encontrem-se

---

<sup>4</sup> Conferir sobre a dinâmica das instituições e a questão da gestão em Giovanni (2017).

técnicos e usuários do SUAS a justificarem ações repressivas e contrárias a direitos conquistados e institucionalizados como uma forma de salvar a economia. E, nesse movimento, certa desesperança nas razões institucionais que justificam a participação e o controle social, como podem ser constatada nas falas colhidas na pesquisa que serviu de base empírica para a construção do presente texto. Nelas, o aceite da desigualdade se reproduz marcado, de um lado, pelo encanto matizado do mercado que associa estereótipos como a servidão, o individualismo e o consumismo, este alentado pelo fetiche da mercadoria<sup>5</sup>

### **3 RESULTADOS DA PESQUISA DE CAMPO DOS MUNICÍPIOS**

#### **3.1 Compreensão dos envolvidos acerca do significado e importância do controle social**

As informações coletadas nos municípios indicam que, embora haja sujeitos com pouco domínio sobre os fundamentos da Política e sobre os instrumentos normativos do SUAS, todos os envolvidos parecem ter introjetado o discurso que justifica a importância de uma gestão compartilhada e do controle da sociedade sobre as ações do governo. Parte dos sujeitos avança ao considerar os espaços institucionalizados de controle como lugares de efetivo exercício da democracia e a não-participação como grande obstáculo para efetivação de direitos sociais nesse âmbito

Eu penso que o nó da Política é a participação do usuário. O usuário não participa, aqui no Conselho... não participa. Essa é uma questão que eu acho que tem que ser discutida, eu não sei nem que rumo, sabe? ... de onde começar isso, mas a entidade que representa o usuário o representante não é o usuário, então o usuário não fala. Raras são as representações de usuários que falam né? olha a distância, o representante do usuário não fala, imagina o usuário! O usuário não vem aqui né...? (CONSELHEIRA).

Uma dificuldade que eu acho também é “mais comprometimento” dos conselheiros, até pela falta de interesse de conhecer a importância do Conselho no município, desse controle social que muitos desconhecem (CONSELHEIRA).

Nós nunca trouxemos a realidade para o Conselho. No Conselho a gente está justamente acompanhando mais a gestão da Política, daquilo que o governo faz, mas as entidades não... todas elas... nunca trazem a realidade delas para o Conselho. A preocupação da gente, do Conselho, tanto das entidades civil quanto do poder público, as questões são mais é discutir (...) do que aquilo que as entidades fazem. Então, é uma coisa muito... não tem essa proximidade, ligação de ter essa discussão no Conselho. Então, eu

---

<sup>5</sup> Conferir sobre esse debate em Telles( 2007).

acho que pelo menos nas reuniões que eu estou há dois anos no Conselho não se teve uma discussão da entidade, o impacto que ela tem, o controle, a parceria com órgão público, se essa união do órgão com a entidade está atingindo seu objetivo, o dinheiro que está sendo investido se está sendo aplicado, essa discussão ela nunca chega a nível do Conselho. (CONSELHEIRO).

Para alguns entrevistados a efetivação da participação precisa estar articulada à superação das marcas históricas da Assistência Social (imediatismo, clientelismo e assistencialismo). Nesse sentido, a mudança paradigmática apontada pelo SUAS é tida como um desafio para a maioria dos que se posicionaram na pesquisa. Isto porque entendem que nas instâncias municipais, a utilização de critérios político- clientelistas para indicação dos dirigentes ainda se sobrepõe ao critério técnico. Essa prevalência, inclusive com a manutenção do primeiro-damismo, favorece a elaboração de agendas que influenciam, diretamente, processos de decisão política contrapostos, muitas vezes, às normativas do SUAS e aos interesses da população usuária dos serviços de assistência social.

As ações da Política de Assistência Social ainda são muito usadas como moeda de troca. Infelizmente, tal movimento é decepcionante...Eu, como assistente social, tive muitos sonhos que foram esquecidos, vão passando os anos de formação e a gente vai se desgastando com aquilo ali, porque você faz, faz, e não vê resultado (TÉCNICA).

Foi possível perceber, nas observações, situações de deliberada interferência no sentido de canalizar demandas para as Prefeituras e SMAS, numa relação de reforço às práticas denominadas de ação social. A fala da gestora, a seguir, reflete essa situação:

Antigamente a Secretaria de Desenvolvimento Social chamava-se Ação Social, então o que era “ação social”? Era ação, doar, hoje não se trabalha mais assim, capacita as pessoas, trabalha em cima de capacitação. Mas, a população ainda tem aquele hábito da “ação”, acha que assistência social, a Secretaria de Assistência Social, acha que a Secretaria de Desenvolvimento Social ainda é “ação social”, que é para fornecer cesta básica, passagem, enxoval. Nós não temos esses programas, esses recursos para isso, nunca trabalhamos, nunca conseguimos aquele recurso para fazer doação de enxoval, doação de urnas (GESTORA).

As marcas históricas da Assistência Social, a deliberada interferência de alguns gestores e técnicos o na configuração dos CMAS rebatem diretamente na desconstrução da identidade social dos usuários e

conselheiros como interlocutores políticos e legítimos no trabalho de construção das novas formas de gestão da Assistência Social regulamentadas pelo SUAS. É o que as falas, a seguir, refletem

Ele (usuário) é representado, mas ele não sabe nem quem o representa, não tem articulação nenhuma de quem representa o usuário com o usuário, o máximo que ele representa é a direção dessa entidade, mas o usuário não tem conhecimento. Isso é que permite a duplicidade de paradigma da Política, porque como o usuário não sabe ele recebe a Política como caridade. Talvez seria emancipação, a emancipação do usuário, o reconhecimento do usuário em estar usuário dessa política num determinado momento. Então, não tem, não tem nenhuma participação, o usuário não faz controle da Política, o usuário não discute o controle, o usuário nem sabe se pode participar do Conselho. (CONSELHEIRA).

Eu acho que acontece na maioria dos conselhos, a pessoa é indicada, ela não tem a menor identificação com essa questão de conselho, mas acaba tendo que participar (TÉCNICA).

[...] um trabalho voluntário nem todo mundo quer, se tivesse remuneração eu acredito que teria era gente brigando pra entrar (CONSELHEIRA).

[...] o Conselho, muitas pessoas não valorizam mesmo, como ela disse, porque não tem remuneração, mas é importante a parte de que a hora que a pessoa aceita ela tem que se disponibilizar para o trabalho (CONSELHEIRA).

Um aspecto ressaltado por conselheiros foi a particularidade da representação no CMAS onde os participantes tendem a ser identificados apenas pela deficiência ou carência. “(...) *eles vão para os seus conselhos da política específica (...). Talvez, uma ideia minha mesma, talvez priorizando uma política em que ele tenha mais relação*”. Tendem a priorizar a participação em Conselhos de políticas em que se sintam representados: “*Uma política onde ele se sente parte, ele se sente mais parte do que no Conselho de Assistência*”.

Nesse sentido, para alguns sujeitos participantes da pesquisa, entre os desafios postos para favorecer a compreensão do SUAS como direito e instância de participação política destaca-se o aprofundamento de conhecimentos e práticas que propiciem a construção de estratégias coletivas de gestão. Entendem que isso só é possível “*com uma equipe técnica de referência, qualificada, contratada mediante concursos públicos, em consonância com as prerrogativas da NOB- RH / SUAS*”( TÉCNICA), o que ainda não acontece na maioria dos municípios.

### **3.2 REGULAMENTAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE E ESTRUTURA DOS EQUIPAMENTOS UTILIZADOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE**

A questão da participação e do controle social no SUAS está situada num conjunto de dispositivos jurídicos ao nível dos três poderes que podem ser acionados pela população, para garantir o seu direito à assistência social. Esse arcabouço jurídico institucional (sobretudo, elementos centrais que definem a LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social -Lei nº 8.742/1993, a PNAS 2004 - Política Nacional de Assistência Social, a NOB/SUAS - Norma Operacional Básica do SUAS e a NOB/RH - Norma Operacional de Recursos Humanos do SUAS) já foi incorporado pelos sujeitos responsáveis pela implementação do SUAS nos municípios, o que foi apontado tanto por técnicos, quanto por alguns conselheiros e gestores, como avanço da institucionalidade da Política: concepções de territorialidade, matricialidade familiar, intersetorialidade, descentralização e participação.

De fato, nos casos em que foram encontrado documentos escritos sobre o papel dos conselhos, parecia claro que a função básica dessas esferas é a de avaliar, no campo da assistência social, o cumprimento de duas funções básicas da democracia: a participação e a accountability do sistema, de modo a contribuir para romper com um traço histórico do processo de formação da sociedade brasileira – a privatização do espaço público por agentes privados<sup>6</sup>.

Quanto às condições estruturais, a maioria dos municípios ainda não conta com prédios próprios e equipamentos adequados para criar e manter referência num determinado território, garantindo a acessibilidade aos usuários e a prioridade estabelecida para implantar serviços. Esse aspecto foi observado pelas pesquisadoras e referendado em algumas falas, como as seguintes: *“Não temos nada, não, tem o armário e eu acho que é só o armário, só o arquivo com as pastas, mas mobiliário não, a gente usa tudo do CMDCA. Nem computador, usamos o particular da secretária”* (CONSELHEIRO). *“Assim, eu gosto muito de ler e lá dizia tudo que o Conselho tem e não temos*

---

<sup>6</sup> Para aprofundar esse tema conferir GIOVANNI ( 2016)



*nada daquilo, não temos nada, não temos nem sede própria”*  
(CONSELHEIRO).

O que não deveria acontecer, mas infelizmente... já foi até para a Câmara, não sei se vai ser aprovado, para criar a Casa dos Conselhos, cada conselho teria uma sala, facilitaria muito. Na verdade, eu acho que o único conselho que tem sede é o dos servidores públicos, é sindicato né (CONSELHEIRA).

A maior reclamação que se tem hoje dessas entidades é falta de recurso, muita coisa que fala é que tem que garantir recurso, que não tem, mas o controle mesmo das entidades junto com o órgão gestor é pouco, não se tem, tanto do gestor com as entidades e as entidades com o gestor fazer esse controle. Não se cobra, porque, você sabe, tem a parte do recurso, se a entidade for reclamar para o gestor público que não tem o controle vai penalizar de não passar o convênio e tudo mais, aí fica ligado a uma questão mais pessoal, aí não se tem o controle. (CONSELHEIRO).

No caso dos CMAS, a inexistência de espaço físico adequado é reconhecida como óbice ao debate dos conselheiros, às ações de capacitação, ao planejamento e à implementação de outras ações de caráter coletivo necessárias ao exercício do controle social.

### **3.3 DINÂMICA DO CONTROLE SOCIAL**

Nos municípios pesquisados, a dinâmica da representação, segundo técnicos entrevistados “*tem sido objeto de reflexões*”. Nessas análises, consideram-se como fundamental, para cumprir as exigências normativas do SUAS e como forma de materializar a democracia, “*questionar o próprio sentido do controle social nas situações concretas dos municípios em que a cultura político-clientelista ainda predomina*”.

Alguns conselheiros mencionaram a Conferência Municipal de Assistência Social como estratégia para “ouvir a voz” do povo.

(...) nas Conferências o que se fez? Lá nos CRAS procurou regionalizar pra ele poder participar, o usuário, porque talvez ele não venha na Conferência, mas pelo menos escutar qual a proposta que ele tem, como ele tá sentindo a Política né, participar do planejamento né, os próximos dez anos, nessa perspectiva de escutar muito, o que se tem que evoluir na Política, o controle social. (CONSELHEIRA).

Também mencionaram que há avanços na dinâmica da política

Porque muitas entidades trabalhavam com assistencialismo mesmo, uma pessoa precisando ali de um alimento, de uma cesta básica, então vamos dar cesta básica, precisando ali de um remédio, vamos dar remédio, está precisando ali de um benefício, de um cimento,

uma areia, então, ficava muito na área do assistencialismo mesmo. Mas depois do que já foi falado se deu esse salto e se está amadurecendo essa política e realmente a gente está percebendo que tanto os usuários quanto nós, as pessoas que estão fazendo essa política. [...] A gente percebe que está tendo essa reciprocidade entre os usuários e as pessoas que estão fazendo essa política, tanto o poder público quanto as entidades da sociedade civil. A gente está percebendo esse amadurecimento por que está tendo esse vínculo mais próximo entre os usuários e as entidades responsáveis por fazer acontecer essa política. (Conselheiro CMAS São Luís).

Alguns conselheiros também reforçaram a importância do seu papel social,

Olha, desde quando eu assumi eu tenho me tornado, não sei enquanto cidadão, mas enquanto presidente um calo do sapato da secretária.... (CONSELHEIRO).

Em um município, usuários do Centro POP ouvidos também destacaram a relevância da PAS: avaliaram funcionamento das medidas implementadas e dos equipamentos sociais instâncias, além de fazerem sugestões quanto ao fornecimento da alimentação em restaurante popular para superar dificuldades de deslocamento e enfrentamento das longas filas.

A participação de uma das gestoras ouvidas, em espaços de debate e deliberação nacionais, como a CIB, o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o acento no Fórum de Metrôpoles Brasileiras, para discutir a particularidade do SUAS e a conformação de demandas e do próprio cofinanciamento foi apontado como fator que vem contribuindo para clarear para clarear limites e possibilidades do processo de participação.

De um modo geral, não foram encontradas inovações no modo de ação dos conselhos. Apenas em um dos municípios pesquisados, o credenciamento das organizações sociais realizado pelo CMAS, pode ser considerada como inovação e dado positivo, já que vem contribuindo para favorecer a publicização, a transparência e a ruptura com pressões políticas no acesso a recursos públicos.

Alguns problemas, porém, são apontados como óbices aos processos de participação e controle social:

- a) Composição do CMAS. Apontada como uma questão complicada, porque há número limitado de entidades da sociedade civil no município,

de forma que o Conselho, em geral, é composto por entidades religiosas, culturais e comunitárias “...é uma dificuldade pra indicar, quando indica é qualquer pessoa pra participar do Conselho, uma pessoa que não entende, entendeu?” (CONSELHEIRA). Além disso, “...tem uma grande rotatividade né, porque vira e mexe tem alguém saindo e alguém para substituir” (TÉCNICA). Como representante dos usuários, é comum que conselheiros sejam indicadas mais pela disponibilidade em participar das reuniões do que pelo seu engajamento e atuação política.

b) Indicação de representantes feita pela própria burocracia municipal

Os representantes do poder público às vezes o secretário escolhe aquele funcionário que não tem muito trabalho a fazer, não gosta muito de trabalhar né, aí ele escolhe aquele funcionário pra ir para as reuniões do conselho, pra ser conselheiro. Do mesmo modo, ocorre com a sociedade civil que indica aquele membro da entidade e ele vai também sem muito interesse, sem muito compromisso. Por isso que eu acho que precisa, acho não isso é a realidade, há essa necessidade da capacitação para que o conselheiro compreenda qual o papel dele ali dentro do Conselho (GESTORA).

c) Tendência à simplificação de questões complexas, por parte técnicos e gestores com o objetivo de reduzir o debate público de temas relevantes e o interesse da disputa de recursos por parte dos representantes da sociedade civil,

Existe alguns conselheiros que não estão para aquilo, né? alguns nem entendem. Então, tem uns que aprovam por aprovar, mas tem uns que questionam, aí o técnico que tá lá na reunião explica pra que é, o que não foi, como é, explica o orçamento, aí eles aprovam. Quando a gente tem um presidente que é bem mesmo “cricri”, como tivemos na gestão anterior, ele analisa tudo direitinho e apresenta aos outros conselheiros que não compreendem [...] (GESTORA).

d) Ausência de condições materiais para participação dos usuários, muitos ocupados com a busca de garantias para sua reprodução material.

Todos os conselheiros, aqui, têm um problema e eu acho que é geral, porque aonde eu vou eu ouço reclamações. É difícil articular com o Conselho difícil dar quórum, os conselheiros não têm interesse, não tem incentivo, porque não são remunerados. Então, não é só o de Assistência que funciona, entre aspas. A precariedade, nesse âmbito, é generalizada (TÉCNICA).

Você marca a reunião, vem cinco ou seis pessoas, ninguém vem e a gente manda buscar na casa, vocês viram o carro pra buscar a pessoas na casa porque aqui não tem ônibus, então é muito difícil. Pra que crie, porque vocês têm que ter o Conselho de Assistência pra

fazer as atas, ter alguma documentação, recurso, a gente tá numa reunião [...]. (GESTORA).

e) Falta de capacitação de parte dos representantes da sociedade civil para o debate com os dirigentes: muitos há que não conhecem o SUAS, as normas do setor e, muito menos, as particularidades da burocracia, o que dificulta a discussão com interlocutores mais capacitados.

A participação do usuário não é lá muita, até por falta de interesse e informação do próprio usuário, eles não participam muito das atividades do Conselho (CONSELHEIRA).

f) Falta de vontade política para efetivar a participação

Eu acho que se um ou dois por cento das entidades acompanham o controle eu acho que é muito. Nós fizemos um levantamento de participação da Conferência eu acho que das 150 que tivemos aqui a participação delas foram muito poucas. Então, a gente pode dizer que não tem o interesse das entidades de fazer esse controle, a sociedade civil juntar as entidades pra ver o que você faz, como é que vocês estão fazendo, se está atingindo o objetivo de cada entidade isso não se tem.

Esses obstáculos, que foram observados na maioria dos municípios, indicam o controle social é mais nominal que efetivo, o que favorece o referendo das ações definidas pelos dirigentes, a influência, no processo decisório, de grupos políticos com interesses clientelistas e de grupos econômicos com interesses privados, desviando a direção da proposta original do SUAS e das reais necessidades da população demandante dos serviços de assistência social.

Do que foi observado, pode-se concluir que os espaços de controle social nos municípios vem se consolidando, embora ainda não tenham avançado, como seria esperado, tendo em vista as normativas do SUAS e, até, mesmo, a importância atribuída a essa dimensão da gestão pública pelos entrevistados. De fato, embora, a maioria dos sujeitos envolvidos no campo da assistência social compreenda sua relevância, na prática tende-se a reproduzir, nos espaços da política, questões histórico-estruturais, como a corrupção, o clientelismo, a representação de interesses pessoais e privados, entre outros.

Em relação aos conselheiros, ao lado da falta de capacitação e vontade política de representantes da sociedade civil para o exercício do controle é importante considerar a dificuldade de inserção destes em espaços

não remunerados, nos últimos anos, tendo em vista as dificuldades de reprodução material da grande maioria da população. Também, em geral, não há estruturas materiais adequadas para o exercício dos conselhos com condições objetivas para se criarem inovações nesse campo.

Portanto, são desafios no âmbito do controle social: o aprofundamento de conhecimentos, saberes, competências e, em decorrência, a adoção de instrumentos que propiciem a qualificação da dinâmica conselhistas; capacitação continuada dos conselheiros; a garantia de local próprio e adequado para funcionamento dos Conselhos; a necessidade de real afirmação da Assistência Social como direito, o que implica na publicização dessa percepção da Política para os movimentos sociais organizados da sociedade, de modo a ampliar a interlocução da Política no espaço público.

#### **4 CONCLUSÃO**

Os elementos expostos me permitiram chegar às seguintes conclusões principais:

Nos contextos pesquisados, embora se verifique relativo consenso em relação à atual configuração do SUAS, o que inclui a reprodução formal dos princípios de participação, controle social, representação, portanto, “empoderamento” dos demandantes das ações definidas pela política e o exercício da justiça como equidade, a ação cotidiana dos sujeitos envolvidos não guarda relação com os objetivos formulados.

De fato, os depoimentos indicam que valores e princípios do individualismo e da competição vêm substituindo a lógica da solidariedade sistêmica compatível com a perspectiva de Seguridade Social na qual o SUAS se insere. Distanciam-se, portanto, da configuração que moldou o padrão de proteção social desenhado na Constituição Federal de 1988 e nas normativas do SUAS em que são privilegiados ideais universalistas como os direitos de participação e controle da sociedade sobre as ações do Governo.

Essas dificuldades identificadas revelam que os construtos democráticos preconizados pela política e expressos na gestão compartilhada, no reforço ao poder local e na ampliação das redes locais de assistência social, foram se constituindo, de fato, em mecanismos de retórica e não em uma

intenção efetiva de fortalecimento da democracia, como equidade e justiça substantiva.

Nesse sentido, o sentimento reativo ao centralismo característico de experiências históricas ocorridas no Brasil e que deram fulcro à constituição de políticas públicas expressas em normativas como a LOAS, parece se vir diluindo em face das investidas do pensamento totalitário que se dissemina hoje, em formas explícitas de rejeição à democracia, mesmo em sua versão burguesa.

Tal movimento, com porta-vozes ao redor do planeta e na particularidade brasileira, é revelado pela afirmação de que refrações da questão social, como pobreza, desigualdade<sup>7</sup>, insegurança social, entre outras devem ser individualizadas e assim tratadas.

Ao fim, entendo que todo esse movimento gerador de desesperança, desafia a reinvenção da política com vistas ao desvelamento das contradições internas do sistema, instando à recriação de formas de resistência no sentido da luta pela emancipação humana.

## REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Cleonice Correia. et al. **Relatório pesquisa empírica do município de Bacabeira**. São Luiz: UFMA, 2017. [Mimeo]

ARAÚJO. Cleonice Correia; VIEIRA, Margarete Cutrim. **Relatório Pesquisa Empírica do município de São Luís**. São Luiz: UFMA, 2017. [Mimeo]

ARRETICHE, Marta . Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, jun.1996.

\_\_\_\_\_. **Trajetórias das desigualdades: como o Brasil mudou nos últimos cinquenta anos**. São Paulo: UNESP; CEM. 2015.

CNAS. RESOLUÇÃO n. 109, de 11 de novembro de 2009. Aprova a Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais. Disponível em <[http://www.mds.gov.br/suas/noticias/resolucao\\_cnas\\_no109\\_-\\_11\\_11\\_2009\\_-\\_ipificacao\\_de\\_servicos.pdf](http://www.mds.gov.br/suas/noticias/resolucao_cnas_no109_-_11_11_2009_-_ipificacao_de_servicos.pdf)>. Acesso em: 7 dez. 2017.

---

<sup>7</sup> Conferir sobre a trajetória das desigualdades sociais no Brasil em Arretche(2015)

CARNEIRO, Annova; ARAÚJO, Maria do Socorro.S. **Relatório Pesquisa Empírica do município de Barreirinhas**. São Luiz: UFMA, 2017. [Mimeo]

CARNEIRO, Annova; ARAÚJO, Maria do Socorro.S.. **Relatório Preliminar da Pesquisa Empírica do município de Cururupu**. São Luiz: UFMA, 2017. [Mimeo]

GIOVANNI, Geraldo Di. Poder político e gestão pública: questões e debates contemporâneos - Entrevista Especial concedida a Maria Carmelita Yazbek. **Revista Políticas Públicas**, São Luiz, v. 21, n.1. p. 365-377, 2017.

LOCKE, John. **Segundo Tratado do Governo Civil**. Tradução Jacy Monteiro. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Pensadores);

PEREIRA, Maria Eunice F. Damasceno. et al. **Relatório pesquisa empírica do município de açailândia**. São Luiz: UFMA, 2017. [Mimeo]

PIRES, Valdemir. Controle Social da Administração Pública: entre o político e o econômico. In: GUEDES, Álvaro Martim; FONSECA, Francisco (Orgs.). **Controle Social da Administração Pública: cenários, avanços e dilemas no Brasil**. São Paulo: Cultura Acadêmica; Oficina Municipal; Rio de Janeiro: FGV, 2007.

RANCIÈRE, Jacques. **O ódio à Democracia**. São Paulo: Boitempo, 2014.

SANTOS, W G. **A democracia impedida: o Brasil no século XXI**. Rio de Janeiro: FGV, 2017.

SOUSA, Salviana. et al. **Relatório Pesquisa Empírica do município de Davinópolis**. São Luiz: UFMA, 2017. [Mimeo]

TELLES, Vera. Transitando na linha de sombra, tecendo as tramas da cidade (anotações inconclusas de uma pesquisa). In: OLIVEIRA, Francisco; RIZEK, Cibele Saliba (Orgs.). **A era da indeterminação**. São Paulo: Boitempo, 2007.