



7º Encontro Internacional de Política Social 14º Encontro Nacional de Política Social

Tema: Contrarreformas ou Revolução: respostas ao
capitalismo em crise

Vitória (ES, Brasil), 3 a 6 de junho de 2019

Pontuando a realidade empírica da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS)
nas regiões norte e nordeste.

PARTICIPAÇÃO DOS USUÁRIOS NA IMPLEMENTAÇÃO DO SUAS E CONTROLE SOCIAL NAS REGIÕES NORTE E NORDESTE

Maria Antonia Cardoso Nascimento¹

Resumo

O texto aborda o controle social e a participação dos usuários na implementação da Política de Assistência Social como um dos resultados da pesquisa empírica do Projeto de **Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social nas regiões Norte e Nordeste**: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil. O estudo empírico realizado apontou que nos três Estados pesquisados: Pará, Maranhão e Ceará, a participação e o controle social aparecem como um campo político a ser conquistado pelos operadores e usuários do SUAS, pois, embora seu arcabouço legal aponte a participação como uma de suas diretrizes, os sujeitos dessa Política, representados por trabalhadores e usuários, apresentam participação bastante limitada ou quase nenhuma.

Palavras-chave: Participação; Controle social; Assistência social.

Participation of Users in Implementation of SUAS and Social Control in North and Northeast Regions

Abstract

The text addresses the social control and participation of users in implementation of Social Assistance Policy as results of empirical research in Project **Assessing the implementation of Single System of Social Assistance in North and Northeast regions**: meaning SUAS for coping with poverty in poorest regions of Brazil. The empirical study pointed out that in three states surveyed: Pará, Maranhão and Ceará, social participation and control appear as a political field to be conquered by SUAS operators and users, since, although its legal framework points to participation as one of its guidelines, the subjects of this Policy, represented by workers and users, have little or no participation.

Keywords: Participation; Social control; Social assistance.

1 INTRODUÇÃO

Assiste-se no Brasil desde 2016 um processo de enfraquecimento da frágil democracia ilustrado pela extinção dos conselhos de direitos nos primeiros meses de 2019. Como pode ser observado por uma vasta literatura que tem se dedicado a pesquisa e aos estudos dos conselhos (CÔRTEZ, 2005; GOHN 2000; TATAGIBA, 2002; RAICHELI, 2000), esses se caracterizam como produtos das conquistas da classe trabalhadora, na década de 1980, incorporadas constitucionalmente pela Constituição

¹ Doutora em Serviço Social; professora do Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal do Pará; coordenadora do Grupo de Estudos e Pesquisa Trabalho, Estado e Sociedade na Amazônia (Gep-TESA), da mesma Universidade. E-mail: <mariaant@ufpa.br>.

Federal de 1988 e, que têm como objetivo garantir a defesa dos direitos sociais materializados por meio das políticas de Assistência Social, da Saúde e da Previdência Social. Os conselhos de políticas públicas setoriais, assim denominados por Tatagiba (2002), mais expressivos são: os conselhos de Saúde, da Criança e do Adolescente e da Assistência Social. Os conselhos de Assistência Social, segundo a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) se definem pelos seguintes termos:

A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes [...] participação da população por meio da organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis [...] O funcionamento das entidades e organizações de assistência social depende de prévia inscrição no respectivo Conselho Municipal de Assistência Social, ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal, conforme o caso [...] A inscrição da entidade no Conselho Municipal de Assistência Social [...] é condição essencial para o encaminhamento de pedido de registro e de certificado de entidade de fins filantrópicos junto ao Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) [...] é condição para repasses aos municípios, as estados e aos distrito federal, dos recursos de que trata esta Lei, a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social. De composição paritária entre governo e sociedade civil; fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos conselhos de Assistência Social; plano de Assistencial Social' (Lei Federal nº 8.742, art. 5, art. 9º§ 3, Art. 30 § 1-3).

A aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, (LOAS), impôs novo processo de organização e estruturação da Assistência Social em todo o território nacional como resultado de mobilização e participação dos sujeitos que protagonizam a defesa e garantia dos direitos sociais para todos. A aprovação da PNAS em 2004, do SUAS em 2005 e da NOB em 2012, são marcos importantes para essa área. O SUAS, constituído nessa visão paradigmática, 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. (BRASIL, 2009, p. 4).

Importante ressaltar que, pela tradição construída, todo o marco regulatório da Assistência Social é permeado pela prerrogativa da participação popular, enquanto estratégia de se reconhecer cidadania e garantir democraticamente o acesso à PAS nos municípios brasileiros e no Distrito Federal. É verdade, contudo, que, embora seja prevista legalmente, a participação, pensada como acesso igual as instâncias decisórias para os sujeitos, no âmbito da PAS e do SUAS, ainda se constitui em grande desafio para os operadores e usuários dessa política pública. O SUAS admite em seu marco regulatório a importância e a necessidade de se garantir a participação como estratégia de inclusão

social, mas, que na realidade, se apresenta como desafio.

Paiva, Rocha, Carraro (2010, p. 24), analisando os anos pós advento do SUAS, constatam que a “[...] reconstrução orgânica da política de assistência social a partir da participação popular constitui-se, portanto como uma força expressiva na ruptura do legado histórico que ainda persiste no âmbito dessa política pública [...]”, constatando os desafios que se colocam para a questão da participação no âmbito da assistência social.

Este texto que aborda o controle social e a participação dos usuários na implementação da Política de Assistência Social nos estados do Pará, Maranhão e Ceará, está organizado considerando três aspectos, a saber: Compreensão dos envolvidos acerca do significado e da importância do controle social; Regulamentação das instâncias de controle social e estrutura e Dinâmica do controle social.

2 COMPREENSÃO DOS ENVOLVIDOS ACERCA DO SIGNIFICADO E IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL

O controle social relaciona-se com a garantia de direitos sociais e repousa nas transações que envolvem a luta pelo poder. 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. A existência dos Conselhos e Conferências, como organismos institucionalizados, seria uma forma de colocar a discussão do controle social num patamar político para além da mera vigilância e o reconhecimento dos representantes da sociedade como protagonistas conforme chama atenção Gohn (2000)

Nos três Estados em estudo: Pará, Maranhão e Ceará, a participação e o controle social aparecem como um campo político a ser conquistado pelos operadores e usuários do SUAS, pois, embora seu arcabouço legal aponte a participação efetiva como uma de suas diretrizes, os sujeitos dessa Política, representados por trabalhadores e usuários, apresentam atuação bastante limitada ou quase nenhuma. Do ponto de vista administrativo, os municípios pesquisados atendem legalmente aos dispositivos do art. 30 da LOAS que, define os critérios relacionados ao controle social para que municípios se habilitem ao Fundo Nacional de Assistência Social. Os municípios investigados possuem seus conselhos formados, entretanto, isso, *per si*, não garante o efetivo controle social com participação dos sujeitos do SUAS.

Parte dos sujeitos do SUAS reconhece os espaços de controle como lugares de efetivo exercício da democracia, porém, apontam a não-participação dos usuários 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. Essa é uma questão que eu acho que tem que ser discutida, eu não sei por onde começar isso, mas a entidade que representa o usuário, não é o usuário, então o usuário não fala. Raras são as representações de usuários que falam, né? O usuário não vem aqui, né? [...] No Conselho a gente está justamente acompanhando mais a gestão da Política, daquilo que o governo faz, mas as entidades não. Elas nunca trazem a realidade delas para o Conselho. A preocupação da gente, do Conselho, tanto das entidades civil quanto do poder público, é o que as entidades fazem realmente. Então, eu acho que pelo menos nas reuniões que eu estou, há dois anos, no Conselho, não se teve uma discussão do fazer 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 nunca chega a nível do Conselho. (INFORMAÇÕES VERBAIS)².

Observa-se, que, embora haja sujeitos com pouco domínio sobre os fundamentos da Política e sobre os instrumentos normativos do SUAS, a maioria dos envolvidos parece ter assimilado o discurso que justifica a importância de uma gestão compartilhada e do controle da sociedade sobre as ações do governo conforme preconiza a lei acima ilustrada. No entanto, para os conselheiros e as conselheiras participantes da pesquisa, sejam governamental ou não-governamental, as falas têm a mesma sintonia:

Não é fácil a gente articular a sociedade civil hoje. A gente ainda percebe dos próprios conselheiros um desconhecimento do que fazer como conselheiro. Quando cheguei aqui eu não sabia nem porque eu tinha vindo, mas eu fui pro Conselho. Às vezes a gente percebe que o conselheiro não representa a população ou a sociedade, ele tá representando a entidade dele, ou seja, o governo e seus interesses políticos partidários (INFORMAÇÃO VERBAL)³.

[...] há um interesse muito pessoal, um interesse de garantir as questões da própria instituição no conselho de assistência. Como eu sou da sociedade civil eu posso falar com toda tranquilidade e também participo de outros conselhos, a gente tem um diferencial no conselho de assistência porque os técnicos que estão lá, do governo, muitas vezes brigam mais pelas questões da política do que a própria sociedade civil, ou seja, não é o CRAS que deve indicar a pessoa para representação de usuário, não é. Os que foram assim, os que chegaram lá dessa forma, não permaneceram (INFORMAÇÃO VERBAL)⁴.

As falas evidenciam a dificuldade em articular e garantir a participação de

² Depoimentos retirados do grupo focal com Conselheiras em São Luís/MA.

³ Depoimento retirado do grupo focal com Técnicos e Conselheiros, Belém/PA.

⁴ Depoimento retirado do grupo focal com Técnicos e Conselheiros, Belém/PA.

usuários no processo de controle social, pois a despeito desta se colocar como exigência à formação dos CMAS, foram identificados sérios limites para sua real atuação como sujeito com poder de interlocução, conforme preconiza os parâmetros legais. Mesmo nos municípios em que se verificou algum avanço, constata-se ou a ausência de usuários nos conselhos, ou quando estão presentes, não têm discernimento do papel que deveriam desempenhar enquanto conselheiros municipais.

Os usuários que vêm do CRAS e CREAS não são formados para o exercício do controle social, na perspectiva da democratização da política pública. Nesse sentido, esses equipamentos públicos falham por não exercerem um papel educativo/pedagógico para que os usuários possam assumir sua condição de cidadãos de direito e representantes de um coletivo para além do que está prescrito na Constituição e na LOAS. Se o reconhecimento constitucional foi uma conquista dos usuários sua ação como sujeito de direito ainda carece de materialização.

Associa-se ainda o fato de que na maioria dos municípios pesquisados, os conselhos são conduzidos pelos gestores dos órgãos de Assistência Social, transformando-os em lugar de reprodução da concepção clientelista, fisiológica, assistencialista, da política do favor, tornando ainda mais distante a consolidação do SUAS enquanto política pública descentralizada e participativa da Assistência Social.

Assim, tem-se nos municípios pesquisados conselheiros indicados pelos gestores ou articulados e mobilizados por eles, sem que a sociedade civil, representante dos interesses dos usuários, tenha participação em qualquer processo de escolha, tornando o controle social acessório da PAS na realidade municipal.

Para alguns entrevistados, a efetivação da participação e do controle social 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, dessa forma, 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 e de direito. 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 (INFORMAÇÃO VERBAL)⁵.

Apesar de alguns gestores afirmarem empenho no fortalecimento dos conselhos, percebeu-se que a mobilização de conselheiros da sociedade civil é insuficiente: essas convocações e assembleias ocorrem, muitas vezes, tão somente para assegurar o “processo democrático” e aprovar pautas vinculadas a liberação de recursos. Não foi constatado trabalho permanente no âmbito dos municípios que prepare os conselheiros para assumir sua responsabilidade pública. As capacitações, quando realizadas, foram avaliadas insuficientes para qualificar o desempenho das funções requisitadas. Houve depoimentos também de culpabilização dos conselheiros por não buscarem informações e qualificação, uma vez que o MDS oferta cursos *online*.

Definição hierárquica das pautas a serem votadas; discussões de assuntos paralelos; morosidade na deliberação de algumas matérias; falta de conhecimento dos conselheiros, especialmente os da sociedade civil; falta de participação nas reuniões, tanto dos representantes governamentais, como não governamentais; e influência da política partidária são apontadas como principais limites ao trabalho e desenvolvimento do controle social nos municípios. Alguns discursos revelaram dependência do CMAS à administração municipal revitalizando a prática de controle social na perspectiva do poder instituído.

Nesse sentido, as marcas históricas da Assistência Social, a deliberada interferência de alguns gestores e técnicos 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 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. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁶.

⁵ Depoimento retirado do grupo focal com conselheiras em São Luís/MA.

⁶ Depoimento retirado do grupo focal com Conselheiras em São Luís/ MA.

Eu acho que acontece na maioria dos conselhos, a pessoa é indicada para ser conselheira, ela não tem a menor identificação com essa questão de conselho, mas acaba tendo que participar. (INFORMAÇÃO VERBAL)⁷.

Observe-se a existência a hipótese de que a indicação de nomes para exercer a função de conselheiro acaba se tornando uma imposição e não uma opção das pessoas visando fortalecer o espaço conquistado constitucionalmente.

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.” (INFORMAÇÃO VERBAL)⁸, o que ainda não acontece na maioria dos municípios pesquisados nos três Estados.

3 REGULAMENTAÇÃO DAS INSTÂNCIAS DE CONTROLE E ESTRUTURA DOS EQUIPAMENTOS UTILIZADOS PARA O EXERCÍCIO DO CONTROLE

A participação e o controle social no SUAS estão incluídos 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 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.

De fato os estudos mencionados sobre o papel dos conselhos, parecem claro que a função básica deles 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 (CÔRTEZ, 2005; GOHN 2000; TATAGIBA, 2002; RAICHELI, 2000) e, por conseguinte, alterar as condições de materialização física dos CMAS.

A maioria dos municípios, nos três Estados, ainda não conta com imóveis próprios

⁷ Depoimento retirado do grupo focal com técnicos em São Luís/ MA.

⁸ Depoimento retirado do grupo focal com conselheiros em Barreirinhas/MA

e equipamentos adequados para criar e manter referência num determinado território, garantindo a acessibilidade aos usuários e a prioridade estabelecida para implantar serviços. Para os sujeitos da pesquisa, os conselhos não dispõem de infraestrutura adequada ao seu pleno funcionamento: “Não temos nada, não tem armário, só o arquivo com as pastas, mas mobiliário não, a gente usa tudo do Conselho Municipal de Direito da Criança e do Adolescente (CMDCA). Nem computador, usamos, o particular da secretária”; “No documento referente ao funcionamento dos conselhos de assistência diz tudo o que deve ter. Não temos nada daquilo, não temos nem sede própria.” (INFORMAÇÕES VERBAIS)⁹.

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, que vise a democratização da política pública. Na maioria dos municípios, os conselhos enfrentavam problemas de funcionamento, infraestrutura, autonomia e protagonismo, o que reforça a ideia de que os conselhos não se constituem espaço privilegiado de discussão da PAS em âmbito municipal, como podemos perceber nas falas dos conselheiros que ressaltam aspectos relacionados a falta de condições objetivas, criticando seus limites.

Aqui no nosso município estamos estruturando o conselho, mana, agora nós ganhamos este espaço, que eu venho brigando há muito tempo, porque não temos condições de alugar, a situação financeira não cabe. E eu entrei em parceria com a educação aonde era o depósito da Educação, que se encontra aqui na rua principal, muito bonito o espaço lá e eu vinha buscando, buscando e eu consegui. Então, nós vamos agora mobiliar, fizemos a compra, né, todo o equipamento pra ele. Estamos comprando um carro também, já foi licitado, é pra deixar à disposição do Conselho. O espaço vai ficar maravilhoso. Os conselheiros me disseram que na hora que a gente entregar vão sair na avenida fazendo festa [...] (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁰.

Como se pode perceber há críticas sobre o abandono do poder público municipal em relação ao espaço dos conselhos. O caso relato acima é uma exceção. Foi recorrente nos municípios a existência de apenas uma sala alugada para abrigar todos os conselhos setoriais e a mesma se encontrava em condições precárias. A junção dos conselhos foi apontada como incoerência em relação à missão de fiscalização: “[...] dividem o espaço com o conselho da criança, mas, o CMAS não está satisfeito [...] Há pendências administrativas desde 2013, 2014 e 2015” (INFORMAÇÃO VERBAL).

⁹ Depoimentos retirados do grupo focal com conselheiros de Fortaleza/Ceará.

¹⁰ Depoimento retirado do grupo focal com Técnicos e Conselheiros em Belém/PA.

A maioria dos conselhos municipais pesquisados têm uma profissional assumindo o trabalho de secretária executiva, que se fosse, realmente, desenvolvido segundo às orientações inerentes ao cargo, poder-se-ia obter melhores resultados. As secretárias executivas, em algumas das colocações feitas nas entrevistas e nos grupos focais, têm outras ocupações técnicas (dão suporte a mais de um conselho) e ainda realizam convocações, organizam pautas de reuniões, redigem editais e atas, organizam fóruns visando à escolha de conselheiros, organizam conferências municipais, entre outras atividades. A presença de alguém com qualidade técnica para apoiar as ações dos Conselhos Municipais de Assistência Social é ressaltada como uma das reivindicações.

Verifica-se, assim, que, nos municípios pesquisados nas regiões Norte e Nordeste, as condições de estruturas para funcionamento do controle social não recebem prioridade no âmbito da PAS. Isto porque nos três Estados constatou-se o funcionamento dos conselhos em espaços alugados, improvisados, sem equipamentos adequados e com limitado pessoal de apoio, o que termina situando o controle social como uma dimensão formal, prevista em lei. Já a participação popular e de usuários na gestão compartilhada é ainda uma realidade distante.

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.” (INFORMAÇÕES VERBAIS)¹¹.

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. (INFORMAÇÃO VERBAL)¹².

¹¹ Depoimentos retirados do grupo focal com Técnicos em São Luís/MA.

¹² Depoimento retirado do grupo focal com conselheiras em São Luís MA.

As conferências municipais foram destaque na fala de alguns gestores, trabalhadores e conselheiros como espaços de proposição e de avaliação da política municipal. Essas conferências reúnem, além de conselheiros, entidades socioassistenciais, usuários e convidados, abrindo a possibilidade para conhecimento da sociedade acerca da Política de Assistência Social. Na maioria das vezes são precedidas por uma palestra do tema principal, seguida de trabalhos de grupo. Trata-se de um evento democrático, principalmente quando pensa-se no passado quando tudo vinha de cima, como se houvesse um doador e um receptor, conforme analisa Côrtes (2005). O relato abaixo também reitera a referida hipótese de análise:

Sim, é algo que não foi colocado aqui que eu queria ressaltar: a questão da importância das conferências. Certo? Como um campo democrático, um espaço democrático, onde a gente pode na realidade conversar, dialogar, trocar ideias, estudar, conhecer e assim. É tão bom que lá tem briga, lá tem briga para participar da Conferência estadual. (INFORMAÇÃO VERBAL¹³)

A participação de uma das gestoras ouvidas, em espaços de debate e deliberação nacionais, como a Comissão Intergestora Bipartite (CIB), o Colegiado Nacional de Gestores Municipais de Assistência Social (CONGEMAS) e o acento no Fórum de Metrópoles Brasileiras, para discutir a particularidade do SUAS e a conformação de demandas e do próprio cofinanciamento foram apontados como fator que vem contribuindo para clarear limites e possibilidades do processo de participação. Alguns problemas, porém, são apontados como óbices aos processos de participação e controle social: composição do CMAS com número limitado de entidades da sociedade civil; indicação de representantes feita pela própria burocracia municipal; tendência à simplificação de questões complexas, reduzindo o debate público; ausência de condições materiais para participação dos usuários; falta de capacitação de parte dos representantes da sociedade civil para o debate com os dirigentes e falta de vontade política para efetivar a participação.

Esses obstáculos, que foram observados na maioria dos municípios, indicam que o controle social, concebido na perspectiva da democratização dos direitos 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

¹³ Depoimento de uma Conselheira retirado do Grupo Focal com conselheiras em Crateús/CE.

e das reais necessidades da população demandante dos serviços de Assistência Social como foi possível ser observado em relatos de conselheiros que, procuravam assegurar os princípios democráticos dos conselhos de políticas públicas.

É uma pena observar em muitos municípios que quem deveria defender os direitos da população mais pobre, para quem se dirige a política de assistência social, por exemplo, defenda os interesses dos governos, das prefeituras. Isto não é controle social, mas descontrole. (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁴

Nem o município de Belém que possui histórico de mobilização e participação, tendo, inclusive, vivenciado a experiência de Orçamento Participativo e Congresso da Cidade como projeto municipal de planejamento participativo não apresentou inovação. A pesquisa constatou que as experiências de movimentos sociais e de participação não foram potencializadas pelas ações vinculadas ao SUAS desde o ano 2005 como resgata o relato a seguir.

[...] A área da assistência social em associação com a área dos direitos da criança e do adolescente, Belém registra uma relação de marcante presença da sociedade civil organizada desde a década de 1970, com expressiva presença de movimentos que emergiram na luta contra a ditadura militar, como por exemplo a República de Emaús, ligada ao movimento católico progressista, o Centro de Defesa do Menor, etc. e que nos anos 1980 se estenderam por dentro do movimento constituinte nas áreas mencionadas, como o Movimento Nacional de Meninos e Meninas de Rua. Antes mesmo da concretização dos Conselhos de Direitos nas distintas políticas sociais, já, de alguma forma pressionavam o Estado para controlar e protagonizar a defesa dos direitos sociais através de políticas sociais. (INFORMAÇÃO VERBAL)¹⁵.

Além da avaliação de conselheiros e técnicos sobre os limites dos conselhos de direitos na implementação do SUAS, nos anos que antecederam o golpe parlamentar em 2016, período considerados pelos sujeitos da pesquisa favoráveis a relações mais democráticas no âmbito institucional, observou-se por parte dos relatos preocupação com o futuro das entidades a partir de agosto do referido ano, preocupações que ganharam materialização com a extinção dos conselhos sociais, iniciada com o Conselho de Pessoas com Deficiências (PCD). Parece que o que foi observado como limite pela amostra da pesquisa no Norte e Nordeste tende a ser considerado impossibilidade.

REFERÊNCIAS

¹⁴ Depoimento de uma técnica retirado do Grupo Focal com Técnicos e Conselheiros em Belém/PA.

¹⁵ Depoimento retirado do grupo focal com a Técnica, Belém.

BRASIL. Lei n. 8.742 – 7 de dez. de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 8 dez. 1993.

CÔRTEZ, Soraya M. Vargas. Arcabouço histórico-institucional e a conformação de conselhos municipais de políticas públicas. **Revista Educar**, Curitiba, n. 25. 2005. Curitiba: Editora UFPR, 2005.

GOHN, Maria Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. In: CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciências Sociales. Repensando La experiência urbana de América Latina: cuestiones, conceptos y valores. 2000. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/gt/20100930071318/10ghn.pdf>. Acesso em: 3 Maio 2019.

NASCIMENTO, Maria Antônia Cardoso et al. Relatório final da pesquisa **avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social no Estado do Pará**: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil, São Luís, 2018. (mimeo.)

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

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Cortez, 2000.

SILVA, Maria Ozanira da Silva et al. Relatório final da pesquisa **Avaliando a implementação do Sistema Único de Assistência Social na Região Norte e Nordeste**: significado do SUAS para o enfrentamento à pobreza nas regiões mais pobres do Brasil, São Luís, 2018. (mimeo.)

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