

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE MARINGÁ  
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS, LETRAS E ARTES  
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS

JULIANA PEREIRA RINALDI

**Os conselhos gestores da política de assistência social nos municípios de pequeno porte I da microrregião de Ivaiporã – PR: proposição para o aprimoramento da participação.**

Maringá  
2019

JULIANA PEREIRA RINALDI

**Os conselhos gestores da política de assistência social nos municípios de pequeno porte I da microrregião de Ivaiporã – PR: proposição para o aprimoramento da participação.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas.

Área de concentração: Elaboração de Políticas Públicas

Orientador: Prof. Dr. William Antônio Borges

Coorientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Celene Tonella

Maringá  
2019

Dados Internacionais de Catalogação-na-Publicação (CIP)  
(Biblioteca Central - UEM, Maringá - PR, Brasil)

R578c

Rinaldi, Juliana Pereira

Os conselhos gestores da política de assistência social nos municípios de pequeno porte I da microrregião de Ivaiporã – PR : proposição para o aprimoramento da participação / Juliana Pereira Rinaldi. -- Maringá, PR, 2019.  
108 f. figs., tabs.

Orientador: Prof. Dr. William Antônio Borges.

Coorientadora: Profa. Dra. Celene Tonella.

Dissertação (Mestrado Profissional) - Universidade Estadual de Maringá, Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes, Departamento de Ciências Sociais, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional, 2019.

1. Conselhos gestores . 2. Controle social. 3. Sistema Único de Assistência Social - Brasil - SUAS. 4. Conselho Municipal de Assistência Social - Ivaiporã. 5. Serviço social - Brasil. I. Borges, William Antônio, orient. II. Tonella, Celene, coorient. III. Universidade Estadual de Maringá. Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes. Departamento de Ciências Sociais. Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas - Mestrado Profissional. IV. Título.

CDD 23.ed. 306.2

JULIANA PEREIRA RINALDI

**Os conselhos gestores da política de assistência social nos municípios de pequeno porte I na microrregião de Ivaiporã – PR: proposição para o aprimoramento da participação**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas do Centro de Ciências Humanas, Letras e Artes da Universidade Estadual de Maringá, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas pela Comissão Julgadora composta pelos membros:

COMISSÃO JULGADORA



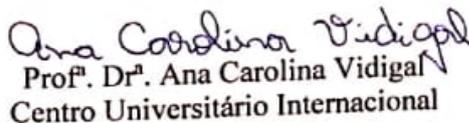
Prof. Dr. William Antônio Borges  
Universidade Estadual de Maringá (Presidente)



Prof. Dr. Celene Tonella  
Universidade Estadual de Maringá (Coorientadora)



Prof. Dr. Kerla Mattiello  
Universidade Estadual de Maringá



Prof. Dr. Ana Carolina Vidigal  
Centro Universitário Internacional

Aprovada em: 25 de outubro de 2019

Local de defesa: Bloco H12, sala 014, *campus* da Universidade Estadual de Maringá

*Dedicatória*

*Aos meus ancestrais, toda honra e gratidão  
por me darem a vida de ventre em ventre,  
de mão em mão e de sopro em sopro como  
instrumentos sagrados, por meio do enlace  
das almas por milênios sobre este  
Universo.*

## AGRADECIMENTOS

Este é um momento daqueles em que as palavras não são suficientes, tornam-se escassas e esvaziadas para traduzir o sentimento e a gratidão em sua completude sobre o que a conclusão desta fase significa em minha vida. Já passei por diferentes oportunidades, circunstâncias, lugares, épocas e ciclos que, seguramente, foram únicos e essenciais para minha construção enquanto ser humano. Levo com muito apreço tudo aquilo que, de alguma maneira, passou pelo meu coração, permitindo experienciar inúmeras sensações que plasmaram os aprendizados e as lições da vida. Sou grata!

Aos meus pais, Adivaldo e Eunice, pelo incentivo, motivação e apoio em todas as fases e projetos de minha vida, por compreenderem as ausências e as exigências, por amarem incondicionalmente apesar de todos meus defeitos e por conduzirem para o bem.

Ao meu esposo Eder, que durante todo tempo esteve ao meu lado com carinho, incentivo e compreensão.

À Cristiane Valoto Mazzo, pela convivência e experiências partilhadas, pelos momentos tão especiais e intensos com gargalhada solta, lágrima plangente, “papo cabeça” requintado e diálogos que transcendem a realidade. Contribuiu imensamente para a conclusão deste trabalho de maneira indescritível.

À Carine da Silva dos Santos, residente técnica de serviço social no Escritório Regional de Ivaiporã, pela colaboração e companhia nas viagens aos municípios para realização dessa pesquisa, em que tivemos muitas conversas prazerosas e troca de experiências de vida, e pelo compromisso e competência que acolheu as demandas durante o período em que estive participando das aulas na UEM.

Ao chefe do Escritório Regional de Ivaiporã, José Narciso de Melo, pelo incentivo e contribuição para que pudesse realizar o sonho do mestrado.

Aos conselheiros e conselheiras dos CMAS da região de Ivaiporã que participaram e contribuíram com elementos riquíssimos para a construção desse trabalho e pela acolhida afetuosa que proporcionaram a mim.

Aos profissionais dos municípios que auxiliaram na articulação e prestaram suporte para que o encontro com o CMAS ocorresse de forma tão produtiva e com tanta leveza.

À Ivone Valoto Ferrari, por ter me acolhido em sua casa com carinho durante o período das viagens à Maringá para frequentar as aulas na UEM.

À querida professora Celene Tonella, pela dedicação e compromisso que dispensou a mim, por despertar e estimular sentimentos que contribuíram com a construção desse trabalho e nos momentos de angústia, medo e indecisão apresentou a palavra certa para continuar a caminhada.

Aos professores da Banca Examinadora, por aceitarem o convite e pela compreensão e contribuições para o aperfeiçoamento deste trabalho.

Aos professores do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional, pelo empenho ao transmitir conhecimento e estímulo ao aprimoramento do nosso exercício profissional.

Aos colegas da Turma 4 do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas – Mestrado Profissional, pela parceria, conhecimentos e experiências partilhados.

A todos que, de alguma forma, me ajudaram a concluir essa etapa da minha vida.

*“Minha fé em todas as colheitas do futuro se  
afirma no presente.”*

*Pablo Neruda*

## **Os conselhos gestores da política de assistência social nos municípios de pequeno porte I da microrregião de Ivaiporã – PR: proposição para o aprimoramento da participação**

### **RESUMO**

A participação da sociedade, por meio de conselhos gestores é imprescindível na implementação de políticas públicas e, sobretudo, no exercício do controle social nas diferentes esferas de governo, especialmente com o cenário político que vem se desenhando no Brasil, de desmonte e desregulamentação de políticas públicas e cerceamento aos espaços legítimos de participação. É indispensável que os atores se utilizem dos lugares que ocupam na sociedade e do conhecimento para fomentar e fortalecer a resistência e defesa à manutenção e à melhoria das políticas públicas. O objetivo de conhecer e compreender como os Conselhos Municipais de Assistência Social, instituídos nos municípios da microrregião de Ivaiporã, têm se estruturado para exercer o controle social da política de assistência social, identificar a articulação e organização para desempenhar seu papel junto à administração pública para a promoção de políticas públicas e propor elementos para melhoria do controle social por meio de formação e capacitação continuadas. Para tanto, classificada pelo objetivo, se caracteriza como uma pesquisa descritiva, por buscar descrever as características de atuação dos conselhos no controle social e emprega técnicas padronizadas para a coleta de dados, para qual se utilizaram o questionário e a observação, tem-se ainda a pesquisa como um estudo de campo pela participação do pesquisador e coleta de informação. O estudo realizado revela que a atuação, de conselhos e/ou conselheiros, encontra-se desarticulada, fragilizada e demanda assessoramento sistemático e contínuo para o exercício do controle social da política de assistência social. Embora há regulamentações sobre funcionamento e atribuições a esses conselhos gestores, observa-se que há dificuldade em compreender e articular, simultaneamente, o controle sobre a política pública, considerando a complexidade e subjetividade dos ganhos sociais, o desempenho dos serviços socioassistenciais e o acompanhamento e a avaliação da gestão de recursos, por exemplo, sabendo que não se resume a estas as atribuições. A ausência de planejamento exequível e de processo/metodologia de trabalho para assessoramento sistematizado e contínuo aos conselhos municipais, tanto pelo Conselho Estadual de Assistência Social como pela Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho pelos Escritórios Regionais, seguramente pode ter contribuído com uma parcela do resultado desse estudo. Diante da análise realizada, buscou-se apresentar proposta para melhorar a atuação desses conselhos gestores, e surge em destaque a necessidade de ofertar formação continuada aos conselheiros, alinhamento e padronização de conceitos, elaboração de instrumento que facilite exercer o controle e instituição de plataforma eletrônica, alimentada periodicamente, que armazene os documentos e materiais produzidos pelos conselhos, por exemplo. Percebe-se que há possibilidade de melhora no exercício do controle social, no entanto, é necessária a (re)construção de projetos societários, com interesses da sociedade visando o bem comum, como também instrumentalizar aqueles atores que se colocam na linha de frente para defesa dos direitos.

**Palavras-chave:** Conselhos gestores. Controle social. Participação. SUAS. Educação permanente.

**Management Councils of the Social Assistance Policy in the small municipalities of the Ivaiporã microregion, State of Paraná: proposal to improve participation.**

**ABSTRACT**

The participation of society, through management councils in the implementation of public policies and especially in the social control in the different spheres of government, is essential, especially with the political scenario under development in Brazil, dismantling and deregulating public policies, curtailing legitimate spaces for participation. It is indispensable that the actors use the places they occupy in society and the knowledge to foster and strengthen resistance and defense to the maintenance and improvement of public policies. Understanding how the Municipal Councils of Social Assistance, in the municipalities of the Ivaiporã microregion, have been structured to exercise social control of the Social Assistance Policy, as well as identifying potentiality and/or weakness in the performance of their role, provide elements for the present study. In this way, this study classified by the objective is characterized as a descriptive research, because it seeks to describe the performance characteristics of the councils in social control and employs standardized techniques for data collection, for which the questionnaire and observation were used. Considering the researcher's participation and information gathering, the research is a field study. The study shows that the performance of councils and/or advisers is disjointed, weakened and demands systematic and continuous guidance for the exercise of social control of the Social Assistance Policy. Although there are regulations on the functioning and attributions of these management councils, it is difficult to simultaneously understand and articulate the control over public policy, regarding the complexity and subjectivity of social gains, performance of social assistance services and the monitoring and evaluation of resource management, for example, knowing that these are not just attributions. The absence of feasible planning and work process/methodology for systematic and continuous assistance to municipal councils, both by the State Social Assistance Council and the State Department of Justice, Family and Labor by the Regional Offices, may have partially contributed to the result of this study. In the light of the analysis carried out, we sought to present proposals to improve the performance of these management councils, highlighting the need to offer continuing education to the counselors, alignment and standardization of concepts, elaboration of an instrument that facilitates the exercise of control and the establishment of an electronic platform, periodically fed, which stores the documents and materials produced by the councils, for example. It is perceived that there is a possibility of improvement in the exercise of social control, however it is necessary to (re)construct societal projects, with interests of society aiming at the common good, as well as to instrumentalize those actors who stand in the front line for defense of rights.

**Keywords:** Management Councils. Social control. Participation. SUAS. Permanent Education.

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número e proporção de conselheiros conforme nível de escolaridade .....	57
Tabela 2 – Distribuição dos conselheiros e profissão/atividade que exerce .....	58
Tabela 3 – Compreensão sobre a função do conselho .....	65
Tabela 4 – Segmento que desencadeia os debates no CMAS .....	66
Tabela 5 – Percepção dos conselheiros quanto à efetivação de deliberações do CMAS.....	68
Tabela 6 – Acesso à informação sobre o andamento das deliberações do CMAS.....	69
Tabela 7 – Fatores que dificultam a participação e o funcionamento de um conselho.....	72

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APAE	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais
CADSUAS	Cadastro Nacional do Sistema Único de Assistência Social
CapacitaSUAS	Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social
CAS	Conselho de Assistência Social
CF/88	Constituição Federal de 1988
CEAS/PR	Conselho Estadual de Assistência Social do Paraná
CMAS	Conselho Municipal de Assistência Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CRAS	Centro de Referência de Assistência Social
CREAS	Centro de Referência Especializado de Assistência Social
CentroPOP	Centro de Referência Especializado para Pessoas em Situação de Rua
EP/SUAS	Educação Permanente no Sistema Único de Assistência Social
ER/IVP	Escritório Regional de Ivaiporã
FAS	Fundo de Assistência Social
FEAS	Fundo Estadual de Assistência Social
FMAS	Fundo Municipal de Assistência Social
FNAS	Fundo Nacional de Assistência Social
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IE	Instituição de Ensino
ILPI	Instituição de Longa Permanência para Idosos
IP	Instituição Participativa
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
LOAS	Lei Orgânica de Assistência Social
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
PMAS	Política Municipal de Assistência Social
PNEP/SUAS	Política Nacional de Educação Permanente Sistema Único de Assistência Social
MDS	Ministério do Desenvolvimento Social
NOB-RH/SUAS	Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social

NOB/SUAS	Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
RENEP/SUAS	Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social
SEDS	Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social
SIFF	Sistema Fundo a Fundo
SISTAG	Sistema de Transferências e Apoio à Gestão
SUAS	Sistema Único de Assistência Social

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1.1	METODOLOGIA .....	16
<b>2</b>	<b>DESENHO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO</b> .....	23
2.1	O PACTO FEDERATIVO E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	23
2.2	DESCENTRALIZAÇÃO DA OFERTA DE SERVIÇO NO ÂMBITO DO SUAS.....	27
2.3	MUNICÍPIO DE PEQUENO PORTE E A GESTÃO DE POLÍTICA PÚBLICA.....	37
<b>3.</b>	<b>A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROCESSO PARTICIPATIVO</b> ..	42
3.1	O CICLO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E A PARTICIPAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA – AGENDA PÚBLICA.....	42
3.2	CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	46
3.3	PERFIL E ATUAÇÃO DOS CMAS DA MICRORREGIÃO DE IVAIPORÃ-PR .....	51
	<b>3.3.1 Perfil sociodemográfico</b> .....	54
	<b>3.3.2 Percepção sobre funcionamento do Conselho</b> .....	60
	<b>3.3.3 Dificuldade na participação</b> .....	70
<b>4</b>	<b>POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS APLICADA AO CONTROLE SOCIAL</b> .....	74
<b>5</b>	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	93
	<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b> .....	96
	APÊNDICE.....	102

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 apresenta, como tema importante, a participação da sociedade, especialmente ao fornecer condições legais para a criação de conselhos gestores como instituições participativas necessárias para o debate e as decisões relacionados às políticas públicas. Propicia discussões sobre a forma, as condições e o exercício do controle social nas três esferas de governo, uma vez que o foco é o serviço destinado ao interesse público e de necessidades diversas. Explicitar como se processa a articulação da sociedade nos espaços públicos, fazendo com que se garanta a inclusão e oferta de serviços pelo plano de governo dos gestores públicos, que venham ao encontro e sejam compatíveis às demandas diagnosticadas pela população, é mais que um trabalho, um dever dos pesquisadores da área.

A formação da agenda pública e, conseqüentemente, da política pública, ao longo do tempo passa por diferentes contextos, em que ora é vista como relevante, ora utilizada apenas para articulação política, não se prendendo exclusivamente ao bem da coletividade. Diante desse cenário, observa-se que há uma “escolha”, inclusão/exclusão, de atores para pensar a agenda política, o que fica explícito no período militar, ao atuar sob o viés de reforma e crescimento, o que não condizia integralmente aos interesses de todos os setores da sociedade porque privilegiava essencialmente o desenvolvimento econômico (MELO, 1998, p. 16).

Tal estratégia de gestão e definição de agenda, gradativamente se desgasta, acentuando-se com a crise fiscal e o desequilíbrio externo a partir dos anos 80, destacando inclusive a transição política que o Brasil passava ao caminhar para o processo de redemocratização. Identifica-se que as políticas não mais alcançavam certos segmentos sociais, pontuando a incapacidade atrelada a má alocação de recursos e assim provocando retração nos benefícios a serem ofertados. Diante disso, “para todos os agentes políticos e sociais preocupados em virar a página de nossa história, lidar com o espólio da herança deixada pelo regime militar no campo das políticas sociais constituiu um desafio de dimensões gigantescas” (TONELLA, 2004, p. 138).

Frente ao contexto, a população migra do campo de simples receptora de políticas públicas, para o da ação, com um papel privilegiado no que se refere a sua compreensão como uma importante fonte de informações, ao passo que se caracteriza como um notável ator em prol da consolidação de políticas públicas que objetiva atender seus interesses (FREY e PENNA, 2009, p. 2). Torna-se um desafio proporcionar condições e fortalecer os canais que

garantam a efetiva participação da sociedade nas atividades de planejamento, acompanhamento, monitoramento e fiscalização de políticas públicas.

Os conselhos gestores de políticas são exemplos desses canais. Para Gomes (2000), esses canais são uma via formal da participação social, reconhecidos como instituição, amparados por competências definidas em legislação específica, para exercer o controle social de políticas públicas, sejam elas setoriais ou de defesa de direitos. O controle, sob um aspecto amplo, “é considerado um dever-poder, já que determinado em lei, não podendo ser postergado ou renunciado, sob pena de responsabilidade solidária por omissão, por parte de qualquer agente público” (AVON, 2012, p. 51).

Além do controle interno (pelo próprio Poder Executivo) e externo (Legislativo), por exemplo, tão ou mais importante é o controle social, pois, se encontra presente seja como agente público ou também como beneficiários/destinatário de políticas públicas (BRASIL, 2005). Refletir como se processa a real participação da sociedade na gestão pública é algo que necessita especial atenção ao se inserir nesse campo de pesquisa, uma vez que a própria CF/88 preconiza esta participação por meio de organização em conselhos ou individualmente, como parte legítima ao propor ação de âmbito popular na agenda política.

Essa importância se justifica, que pela instituição dos conselhos em lei como campo da participação e no exercício do controle social, quando possibilita que a sociedade se insira/utilize desses espaços para requerer seus direitos, direcionar e orientar a gestão das políticas públicas com a finalidade de ter os interesses coletivos atendidos. No entanto, há elementos que obstaculizam o desempenho dos conselhos, como a participação do público potencial destinatário da política em debate, organização e funcionamento, capacitação e conhecimento sobre as atribuições.

A CF/88 prevê que mecanismos de participação popular, em especial com a participação da sociedade civil, por meio de conselhos gestores de políticas públicas pudessem proporcionar o exercício de cidadania. Como direito do cidadão e dever do Estado (BRASIL, 1988), a política de assistência social, que compõe o tripé da seguridade social com a saúde e a previdência social, deve ser realizada por meio de ações que contemplem a iniciativa pública e da sociedade, seguindo os princípios pressupostos na Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), a fim de atender as necessidades básicas da população, em especial aquela que se encontra em situação de vulnerabilidade e /ou risco social.

Há instrumentos legais que definem e legitimam a participação da sociedade civil como mecanismo de controle social, dentre eles a CF/88, a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS/2012), por exemplo, que servirão para delinear e orientar este trabalho referente às atribuições e competências enquanto controle social.

Dessa forma, são constituídos formalmente a política de assistência social, a conferência, o conselho de assistência social e o fundo de assistência social, atribuindo responsabilidades e competências para o desenvolvimento dessa política pública nas três esferas de governos - federal, estadual e municipal.

Destaca-se ainda que o instrumento que trata dessa formalização em âmbito local é a lei municipal, que dispõe sobre a organização da Política Municipal de Assistência Social (PMAS). Este instrumento traz o desenho da referida política pública, com base na LOAS (Lei Federal nº 8.742/93, alterada pela Lei Federal n.º 12.435/2011), a ser executada no município, e a composição do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como órgão deliberativo do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e representação paritária entre governo e a sociedade civil.

A constituição de uma política pública, além da participação da população destinatária das ações, é estabelecida por elementos articulados, como a definição de agenda, entendida como um conjunto de propostas/temas relacionados que necessita de certa atenção por parte de autoridades, a especificação de alternativas para se escolher, a seleção da melhor alternativa e então a implementação dessa decisão (KINGDON, 2006).

Na década de 90, os atores envolvidos tinham visibilidade política e capacidade de intervenção e a definição de agenda que eram determinadas pelos representantes em cargos políticos e vinculados a grandes entidades e organizações assistenciais como a Legião Brasileira de Assistência (LBA), com forte influência da Igreja Católica. Neste período, a regulamentação da LOAS foi desconsiderada e as ações governamentais eram desenvolvidas com foco no voluntariado, a exemplo do programa Comunidade Solidária.

Neste cenário, a participação da sociedade por meio de instituições participativas, especificamente com formalização e implantação dos conselhos gestores de políticas públicas, no controle social, como forma de interferir na agenda política e ter as necessidades da população atendidas surge como uma alternativa à implementação de política pública, tendo como parâmetro os princípios constitucionais sobre direito do cidadão e dever do Estado.

Esta pesquisa tem por objetivo conhecer e analisar como o controle social é exercido, articulado e se organiza para atuar junto à administração pública a fim de promover políticas públicas quais os espaços constituídos formal e/ou informalmente e as possibilidades para desenvolver um trabalho eficiente e de fortalecimento deste segmento no trato com a política pública.

## **1.1 Metodologia**

Na perspectiva do mestrado profissional, que pressupõe apresentação de um produto, esta pesquisa apresenta uma proposta para capacitação, baseando-se nos resultados alcançados pelo levantamento do perfil dos municípios e na Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (PNEP/SUAS), com elementos básicos para planejamento e organização do controle social da política municipal de assistência social. O produto apresentado visa potencializar a referida política pública, fornecendo subsídios para sua consolidação e melhores resultados do controle social sobre tais aspectos.

Aborda-se a gestão da política de assistência social dos municípios de pequeno porte I, pertencentes à área de abrangência da microrregião de Ivaiporã, identificando a organização e estruturação a partir do exercício do controle social dos CMAS. Nesse campo, perceber o papel do governo do Estado do Paraná por meio da Secretaria da Justiça, Família e Trabalho (SEJUF), com contribuição dos Escritórios Regionais (ER), em realizar o assessoramento técnico, bem como do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/PR), e assim, instrumentalizar esses atores e acompanhar quanto às dificuldades para concretizar suas atribuições instituídas legalmente, sob o aspecto de ganhos sociais.

Ao identificar uma temática para investigação considera-se seu contexto social, profissional e/ou cultural. Nesse sentido, o exercício profissional enquanto assistente social oportunizou um caminhar no campo das lutas e na perspectiva da garantia dos direitos. O serviço social é uma profissão que possui caráter sociopolítico, crítico e interventivo, e atua no conjunto de desigualdades que surgem do distanciamento entre a socialização da produção e a apropriação privada dos frutos do trabalho; tem como um dos princípios fundamentais a “defesa do aprofundamento da democracia, enquanto socialização da participação política e da riqueza socialmente produzida” (CFESS, 1993, p. 23). Dessa forma, seu principal veio é o dever por buscar, assegurar e resguardar o direito do cidadão e lutar pela consolidação da democracia.

E assim se foi desempenhando e desenhando a trajetória profissional, que desde o primeiro trabalho vinculado ao município de Novo Itacolomi – PR (pequeno porte I), na política de assistência social, se desencadeou a aproximação com ações de mobilização popular e de comunidades rurais. Tais ações têm o objetivo de promover a articulação, fortalecimento e participação na implementação da referida política pública, além de favorecer à reflexão sobre os direitos sociais e o potencial mobilizador dos atores com o reconhecimento do território a partir das comunidades.

Ao ingressar como Assistente Social no Escritório Regional de Ivaiporã da SEJUF, permaneceram ações relacionadas à gestão e assessoramento técnico para implementação da política de assistência social, isso recolocou o interesse pessoal pelo assunto – o controle social e a participação da sociedade na gestão pública, uma vez que para todo ato referente à implantação e/ou implementação de serviços requer a deliberação do Conselho de Assistência Social, e que esta não seja apenas uma ação mecânica e de cumprimento de protocolo. Destacase a possibilidade de analisar essa dinâmica considerando que os municípios, campo para a pesquisa, são assessorados por este Escritório Regional, a fim de melhorar a participação do Estado do Paraná na assessoria e no apoio ao controle social como uma de suas competências.

A área territorial, que abrange a microrregião de Ivaiporã, pertence à mesorregião geográfica Norte Central Paranaense, cuja divisão administrativa da SEJUF está composta por 19 municípios, sendo: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Borrazópolis, Cândido de Abreu, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jardim Alegre, Lidianópolis, Lunardelli, Manoel Ribas, Nova Tebas, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste, São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí. Busca-se a abordagem territorial por se tratar de uma visão integrada de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas, considerando a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento, a valorização da cultura local e a inclusão social como objetivos fundamentais a serem atingidos (IPARDES, 2007).

Vale ressaltar que com a mudança de gestão estadual, a partir das eleições 2018, meados do ano corrente, houve reestruturação administrativa do Estado, em que algumas secretarias foram reorganizadas, e entre estas extinguiu-se a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), responsável pela política de assistência social, e assuntos relacionados foram incorporados e recompostos na Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho (SEJUF) por meio de departamentos. No entanto, a divisão administrativa de

municípios permanece temporariamente, pois, ao longo da gestão será readequada, uma vez que foi ampliado o número de escritórios regionais.

Os CMAS, objeto dessa pesquisa, compreendem a microrregião de Ivaiporã, sendo definido como critério de elegibilidade exclusivamente os municípios considerados de pequeno porte I, conforme caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), de até 20.000 habitantes – os municípios relacionados a seguir possuem, no mínimo, 2.301 a, no máximo, 17.306 habitantes, segundo estimativa do IBGE, data de referência em 1.º de julho de 2017-, por haver semelhanças e especificidades que possibilitam análise do exercício do controle social a partir da rede de serviços socioassistenciais existente mínima, totalizando 18 municípios relacionados: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Borrazópolis, Cândido de Abreu, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Jardim Alegre, Lidianópolis, Lunardelli, Manoel Ribas, Nova Tebas, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste, São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí.

É relevante pontuar que 78,2% dos municípios do Paraná estão classificados como pequeno porte I; na região de Ivaiporã - 94,7% correspondem a esse porte. Sob este aspecto, torna-se pertinente o estudo apresentado para que o governo do Estado, por meio da SEJUF e do CEAS/PR, tenha informação e possa incorporar ao seu planejamento ações de assessoramento a esses municípios para o exercício do controle social.

O universo foi definido em pesquisar todos os conselheiros titulares, e na ausência deste o seu conselheiro suplente, representando os segmentos do poder público e da sociedade civil, sendo total de 198 conselheiros, dos 18 CMAS, para proporcionar a melhor representação e caracterização da referida região sobre o exercício do controle social.

A pesquisa, como atividade de indagação e construção da realidade, classificada pelo objetivo se configura como uma pesquisa descritiva, por buscar descrever as características de atuação dos CMAS no controle social e que emprega técnicas padronizadas para a coleta de dados, para qual utilizamos o questionário e a observação. Considerando os procedimentos técnicos utilizados, tem-se que a pesquisa é um estudo de campo, ao focalizar uma comunidade, a participação pelos conselhos, em que conta com a presença do pesquisador e coleta de informações

Como é desenvolvido no próprio local em que ocorrem os fenômenos, seus resultados costumam ser mais fidedignos. Como não requer equipamentos especiais para coleta de dados, tende a ser bem mais econômico. E como o pesquisador apresenta nível maior de participação, torna-se maior a probabilidade de os sujeitos oferecerem respostas mais confiáveis (GIL, 2002, 53).

Diante do que se propõe aqui, a pesquisa encontra-se alinhada a uma abordagem qualitativa, embora apresente elementos de cunho quantitativo quando na sistematização dos dados quantificáveis que serviram para subsidiar a compreensão acerca de como ocorre o controle social exercido por essas instituições participativas - os CMAS

A terceira fase (análise), em geral, ocorre a partir de princípios de um tratamento quantitativo. Entretanto, como estamos apresentando procedimentos de análise qualitativa, nessa fase devemos tentar desvendar o conteúdo subjacente ao que está sendo manifestado. Sem excluir as informações estatísticas, nossa busca deve-se voltar, por exemplo, para ideologias, tendências, e outras determinações características dos fenômenos que estamos analisando (GOMES, 2004, p. 76).

Ainda que um estudo de campo possibilite análise estatística de dados por se utilizar de questionários ou formulários para a coleta, tem-se a tendência em utilizar variadas técnicas, e sob este aspecto, os procedimentos de análise vinculam-se ao caráter qualitativo (GIL, 2002).

Deve-se pontuar que o estudo também se pauta em elementos da pesquisa bibliográfica, com base na qual estão estruturados teoricamente com os aportes conceituais, tendo a compreensão de que os dados e categorias teóricas foram lapidados por inúmeros pesquisadores e com ampla divulgação.

A pesquisa consistiu em coletar e sistematizar informações dos conselheiros do CMAS por meio da observação e da aplicação de questionário.

A observação, como “técnica de coleta de dados para conseguir informações se utiliza os sentidos na obtenção de determinados aspectos da realidade” (MARCONI e LAKATOS, 2003, p. 190), foi considerada por possibilitar a identificação e colheita de elementos que, embora o indivíduo não tenha conhecimento, são necessários para interpretação e análise do objeto. Para registro utilizou-se de diário de campo.

Para o questionário foi considerada a vantagem no melhor aproveitamento de tempo, a perspectiva de atingir um número maior de pessoas simultaneamente, a possibilidade de abranger de maneira mais ampla uma área geográfica, não exigir muitas pessoas para treinar e realizar a coleta em campo, a liberdade de resposta pelo público e a flexibilidade sobre a ordem e interesse para responder. Embora essa forma apresente algumas limitações apontadas pela literatura, como percentual de instrumentos respondidos que retornam ao pesquisador, pergunta sem resposta, incompreensão sobre a atividade desenvolvida pelo conselheiro e o

questionado, por exemplo, acabam se constituindo em um fator de análise, considerando o foco dessa pesquisa, uma vez que pode denotar a fragilidade ou insegurança para atuação do conselheiro sobre seu papel.

O questionário, elaborado contendo 56 questões – separadas em blocos para a análise como será apresentado adiante considerando o foco do trabalho – e organizado entre questões abertas, fechadas e de múltipla escolha, foi aplicado durante as reuniões ordinárias ou extraordinárias dos CMAS, conforme contato por telefone ou e-mail para o agendamento prévio com o presidente, o técnico do órgão gestor da política municipal de assistência social ou o secretário-executivo dos conselhos, segundo a organização de cada conselho ou da administração municipal.

A aplicação dos questionários foi realizada no período entre os meses de agosto e outubro de 2018, entregues e recolhidos no início ou ao final da reunião, conforme definido pelos conselheiros ou presidente/coordenador. Alguns casos, os questionários foram devolvidos na sede do Escritório Regional. Relevante destacar que precedida a entrega dos questionários foi realizado o esclarecimento sobre o objetivo da pesquisa, o trato ético das informações e autorização formal por meio do preenchimento do termo de consentimento livre e esclarecido.

A pesquisa obteve 111 respostas de conselheiros (56%), com participação de 16 municípios (88,9%) do universo, que após a coleta as informações foram tabuladas. Importante considerar que para as questões abertas, todas as opiniões foram lidas e criadas categorias para classificação dos textos, considerando que não foi pré-estabelecido o objeto de análise; as categorias foram construídas a partir das respostas. As categorias organizaram as informações de modo a dialogar com as demais questões quando possível,

a palavra *categoria*, em geral, se refere a um conceito que abrange elementos ou aspectos com características comuns ou que se relacionam entre si.(...) Nesse sentido, trabalhar com elas significa agrupar elementos, ideias ou expressões em torno de um conceito capaz de abranger tudo isso. Esse tipo de procedimento, de um modo geral, pode ser utilizado em qualquer tipo de análise em pesquisa qualitativa (GOMES, 2004, p. 70).

Ainda, segundo Gomes (2004), as categorias quando definidas, a partir da coleta dos dados, possuem caráter mais específico e mais concreto, porque parte da realidade foi apresentada e captada do campo da pesquisa. As categorias definidas encontram-se no

capítulo em que é exposta a análise dos dados coletados, relacionadas às questões e às reflexões sobre o viés abordado quanto ao exercício do controle social.

Considerando o caminho traçado, o presente trabalho encontra-se organizado em quatro capítulos.

No primeiro capítulo descrevem-se a política de assistência social e o desenho do sistema de proteção social brasileiro perante constituição legal enquanto política pública, a descentralização da oferta de serviço, o pacto federativo e a perspectiva democrática e autonomia, e a organização dos municípios de pequeno porte I para a gestão de política pública.

Discutem-se no segundo capítulo o ciclo de política pública e a constituição da agenda pública com fomento e contribuições da sociedade civil pelas IP's. O controle social na política de assistência social, considerando constituição de CMAS pela legislação, atribuições, composição, representação e o protagonismo do usuário, a presença das entidades e dos trabalhadores nas instâncias de controle no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Verificam-se o perfil e as demandas dos CMAS da microrregião de Ivaiporã pelo perfil sociodemográfico, a percepção sobre o funcionamento do conselho e a dificuldade da participação social para exercício do controle social. O perfil de atuação dos CMAS é dividido em três grupos para análise no trabalho: perfil sociodemográfico, percepção sobre funcionamento do conselho e dificuldade na participação.

O terceiro capítulo apresenta sugestões para formulação de um plano que contemple assessoramento aos CMAS, que possibilite caracterizar com elementos que apontem qualitativamente para melhores resultados do exercício desse controle social, por meio de formulação de plano de capacitação com elementos básicos para atuação dos conselheiros e elaboração de planejamento contendo estratégias durante a gestão do CMAS que dê embasamento para fiscalização de serviços, programas, projetos e benefícios.

Ainda que o Estado seja composto por 399 municípios, o recorte do questionário aplicado e apresentado nesse trabalho aponta um diagnóstico sobre os municípios de pequeno porte I da microrregião de Ivaiporã para a necessidade de capacitação e formação ao exercício do controle social; não se trata de um censo, mas uma amostra por conveniência considerando que foi realizado com os conselheiros que concordaram em participar, e, portanto, não suscita generalização e os achados podem não ser representativos de toda essa população, uma vez

que há características regionais que implicam em peculiaridades. Por isso reforça-se que a proposta abarca a realidade da região do estudo.

Vale ressaltar que para orientar a implementação de política pública, o estudo realizado é algo pertinente, dado que nem sempre se utiliza de diagnóstico direto com o público-alvo - em geral, serve-se de dados compilados de aplicativos e ferramentas informacionais do Ministério da Cidadania (MC), no caso da política de assistência social, informados pela própria gestão municipal.

Com este estudo possibilita-se a identificação e proposta de uma estratégia para fortalecimento do exercício do controle social pela sociedade, como também contribuir para conhecimento e avaliação relacionados ao desempenho de seu papel na gestão pública, incluindo ainda a responsabilidade do Estado do Paraná em realizar o assessoramento e acompanhamento técnico ao funcionamento adequado das atribuições dos conselhos.

Portanto, este estudo proporciona uma análise quanto à situação atual do exercício do controle social e da participação da sociedade na gestão da política pública, especialmente de assistência social, tendo o município como espaço privilegiado, na perspectiva da descentralização político-administrativa e forma de organização pelo Estado do seu território e estrutura com definição de poder político, e as possibilidades de estruturação dos serviços com oferta qualificada e suficiente à demanda e de monitoramento e avaliação.

## 2 DESENHO DO SISTEMA DE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRO

### 2.1. O pacto federativo e políticas públicas

Abordar, ainda que brevemente, sobre a organização do Estado com o processo de descentralização, autonomia e distribuição de competências permite compreender como o controle social se insere na gestão de políticas públicas. Nesse contexto, temos como modelo de gestão do Estado brasileiro o federalismo, como um arranjo institucional composto por normas, leis e práticas que regulam e organizam.

O federalismo tem como premissa a divisão de responsabilidades governamentais e assegura a integridade do Estado nacional ante a possibilidade de diferenças e/ou disputas em âmbito regional (SOUZA, 2010). Para manutenção dessa harmonia entre os entes das três esferas de governo é que existe o pacto federativo, em que se estabelece que nenhum Estado ou município que integre a federação pode renunciar e se declarar independente diante da União.

A Federação é a forma utilizada para se designar o Estado composto por diferentes unidades territoriais, os Estados Federados, com autonomia para governar sua própria área a partir de prerrogativas estabelecidas por instrumento legal em um governo central (CONCIANI e SANTOS, 2009).

Destaca-se que o federalismo não surge de uma forma linear e igual em todos os países, sendo que para sua formação é necessário incluir o processo histórico que vem a caracterizar uma federação, além de considerar os elementos presentes na Constituição para se reconhecer um Estado Federal e questões relacionadas ao grau de descentralização expresso e a garantia de autonomia. Quanto ao grau de descentralização do poder

José Afonso da Silva ensina que o grau de descentralização do poder é fixado na Constituição de cada Estado. O autor denomina de federalismo centrípeto, se a concepção constituinte inclinar-se pelo fortalecimento do poder central; de federalismo centrífugo, se a Constituição fixar-se na preservação do Poder Estadual e Municipal; e, finalmente, de federalismo de cooperação, se o constituinte optar pelo equilíbrio de forças entre o poder central e local (SOUZA, 2010, p.4).

A Constituição de 1988 ampara-se em características democráticas e de descentralização ao recuperar elemento básico federalista, e restabelecer uma distribuição de competências com o objetivo de harmonizar a relação entre o governo central e governos

estaduais e municipais, diferentemente do período da ditadura militar em que havia concentração de poder estabelecido por ato institucional (CONCIANI e SANTOS, 2009). No entanto, observa-se concentração considerável de competências da União nos artigos 21 e 22 comparada àquelas delegadas aos Estados e municípios, e sobre a execução direta de políticas públicas boa parte recai sobre os municípios, local onde o cidadão se encontra.

Ainda que ocorra uma concentração de poder central, busca-se organizar os poderes do Estado, com divisão de competências entre União, Estados, Distrito Federal e municípios, constituindo assim o pacto federativo, com a convivência simultânea de competências privativas, concorrentes e suplementares entre os entes federados.

Tal organização tem como característica nominada de federalismo cooperativo que, para Souza (2010), apresenta ações que se completam e integram equilibrando as forças entre os entes, assim, a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado democrático de Direito, formada pela união indissolúvel dos Estados e municípios e do Distrito Federal (BRASIL, 1988). Importante destacar que no artigo 18 da Constituição Federal é apresentada a organização político-administrativa compreendida pela União, Estados, Distrito Federal e municípios, sendo estes autônomos.

Sobre os aspectos relacionados à autonomia, a definição trazida pelo dicionário revela como a faculdade própria de algumas instituições quanto à decisão sobre organização e normas de comportamento, sem sofrer imposições externas, ou ainda, uma autodeterminação político-administrativa de que podem usufruir organismos em relação ao país ou comunidade política dos quais faz parte. Nesse sentido, é relevante pensar como se realiza a articulação de um federalismo cooperativo e a da autonomia dos entes, uma vez que se observa um rol de competências estabelecidas na Constituição que mais favorecem as decisões do governo central, entendendo a autonomia para além da tomada de decisão sem interferências externas. No dizer de Souza (2010),

Para que estados e municípios tenham real autonomia política, é necessário que possuam autonomia administrativa e financeira. Em outras palavras, a existência real da autonomia depende da existência de recursos suficientes e não sujeitos a condições, para que possam desempenhar suas atribuições. Sem recursos suficientes a autonomia existirá apenas no papel (p. 11).

Embora a CF/88 se fundamente por um viés que possibilitaria o fortalecimento de um pacto federativo, há a centralidade da União quanto às competências, especialmente sob

aspectos relacionados à capacidade financeira de Estados e municípios em prover oferta de serviços em quantidade e qualidade satisfatórias a partir de um padrão mínimo e igualdade. A Constituição prevê a partilha de recursos de maneira equânime, porém a União tratou de reformular essa distribuição a partir de seus interesses superiores, o que fragiliza os princípios estabelecidos pela Carta Magna.

A fórmula de partilha das receitas tributárias criada pelo constituinte originário não funcionou. A União, num processo iníquo, foi substituindo os impostos que é obrigada a repartir com Estados e Municípios por contribuições que não estão sujeitas a essa partilha. Essas contribuições, muitas vezes, possuem identidade de fatos geradores de impostos de Estados e Municípios, contrariando a repartição de competências da Constituição. Com isso, criou-se um desequilíbrio em prol da União, que passa a deter a primazia na Federação brasileira, o que conduz a uma tendência crescente de supressão da autonomia dos Estados e Municípios e de centralização de poder, em evidente desrespeito ao pacto federativo (SOUZA, 2010, p. 12).

Há uma centralização de poder que privilegia a União a partir da análise dos artigos 21 ao 24 da Constituição Federal de 1988, na perspectiva da autora. Esse aspecto, em certa medida, fere princípios do pacto federativo, sendo necessários o equilíbrio e o exercício da autonomia político-administrativa e da autonomia financeira dos Estados e municípios. Ainda que ocorra certa centralização, é necessário destacar que a CF/88 trouxe a ampliação das competências dos Estados e municípios, como a capacidade de legislar, auto-organização, autogoverno e autoadministração.

Tais princípios estabelecidos não poderão sofrer reformulações que alterem o conteúdo, pois são estes que definem e caracterizam a orientação política, estrutura, regime político e forma de governo do Estado, além de normatização matriz relacionadas a valores políticos e sociais. O pacto federativo é firmado constitucionalmente com o objetivo de normatizar permanentemente, sendo assim, ainda que o texto não transcreva de forma expressa, este é um sistema tido como cláusula pétrea por ter garantido a existência política de cada membro.

Desde a primeira Constituição, é possível identificar que o federalismo tem sido um sistema de governo recorrente, ainda que com a ocorrências de algumas variações e interferências de momentos históricos e interesses de segmentos com certo grau de representação política no cenário, há uma subdivisão de competências, em que para a União cabem assuntos de interesse nacional, aos Estados-membros de interesse regional e aos municípios aqueles relacionados ao âmbito local (CONCIANI E SANTOS, 2009).

Ao estabelecer as competências para cada ente e sua área de abrangência, um fator imprescindível a ser discutido é a influência exercida sobre o cidadão pelas três esferas, portanto, pode-se dizer que há uma relação entre federação e democracia, que por se tratar de descentralização política favorece a participação da população de maneira que possa ser mais democrática.

Ponto importante é a relação entre federação e democracia. Por se tratar de uma descentralização política, mais perto estarão às decisões dos jurisdicionados, aumentando a probabilidade de que estas sejam mais democráticas. Daí a perfeita conclusão de que, quanto mais autoritário o governo, mais centralizado ele o será (CONCIANI e SANTOS, 2009, p. 273).

Assim, temos que o modelo de gestão adotado propicia maior participação democrática e promove aproximação com a população beneficiária de serviços, programas e projetos implementados por políticas públicas, pois a descentralização permite que o cidadão interaja e acompanhe de maneira mais integrada a gestão local sobre suas necessidades.

Nessa perspectiva, o federalismo cria condições mais favoráveis à resolução de questões em pequenas unidades. As necessidades da população podem receber o melhor encaminhamento uma vez que o poder de decisão se encontra mais próximo às comunidades, e se assegura e fortalece a democracia com a participação da população na vida política e governamental do país.

A organização do Estado brasileiro permite que o governo local estabeleça agenda própria sobre os temas de interesse da sua população, em que a caracterização pela independência são entes federativos autônomos.

A população tem a oportunidade de interferir no processo de formulação de políticas públicas em âmbito nacional quando a participação de Estados e municípios se institucionaliza por meio dos conselhos com representação destes entes e exerce o controle de uma política. Essa formalização e concretização de espaços para negociação faz com que as decisões não sejam mais unilaterais sobre a implementação de políticas, de cima para baixo quando a União estabelece as regras, “tais conselhos funcionam como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade conferida ao Executivo federal” (ARRETCHE, 2004, p. 23).

O federalismo pode propiciar que as políticas públicas sejam articuladas e organizadas com base no território. Os conselhos gestores e, especialmente, as conferências têm papel

importante em apresentar propostas para implementação e regulamentação de políticas pelo ente federal. São espaços de participação que devem ser fortalecidos e ocupados pelo cidadão, como uma estratégia para garantir que seus anseios sejam atendidos.

É necessário instrumentalizar esses atores, sejam eles conselheiros ou representantes da sociedade civil por meio de organizações, sobre o lugar que ocupam e de que forma podem acessar seus direitos, além de participar da gestão de políticas com conhecimento mínimo necessário.

Os municípios são consagrados como ente dotado de autonomia e titular na execução direta de políticas públicas, congregando para concretização da perspectiva democrática.

## **2.2 Descentralização da oferta de serviço no âmbito do SUAS**

Com a Constituição Federal de 1988, a assistência social passa a ser concebida como política pública, compondo o tripé da Seguridade Social, com a Saúde e a Previdência Social. Regulamentada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), em 1993, como política social pública, delinea-se seu campo de atuação na perspectiva dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, integrando um sistema de bem-estar social brasileiro. Firma-se como estratégia para romper com a filantropia e aspectos caritativos praticados ao longo dos anos.

A LOAS dispõe sobre a organização da Política de Assistência Social (PAS), como um instrumento legal que regulamenta os pressupostos constitucionais nos artigos 203 e 204 da CF/88, e estabelece os princípios de supremacia no atendimento às necessidades sociais, de universalização dos direitos sociais, de respeito à dignidade, autonomia e direitos do cidadão a benefícios e serviços de qualidade, de igualdade de direitos no acesso ao atendimento e divulgação de benefícios e serviços ofertados pelo Poder Público.

Tendo um processo desencadeado para reestruturação dessa política pública, dando maior amplitude e com intuito de ressignificar um sistema descentralizado e participativo, diferentes atores se envolveram e reuniram esforços para propor uma política pautada no federalismo, com atribuições e competências para os três níveis de governo, instituindo benefícios, serviços, programas e projetos destinados ao enfrentamento da exclusão social dos segmentos mais vulnerabilizados.

Assim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, com aprovação do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), apresenta um redesenho para implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), redefinindo para um caráter de política de proteção social, e articulada a outras políticas sociais. Esses serviços socioassistenciais são organizados a partir de três referências: vigilância social, proteção social e defesa social e institucional.

Vigilância social consiste na produção e sistematização de informações, composição de indicadores e índices das situações de vulnerabilidade e risco, tanto pessoal como social, que acomete famílias e indivíduos em diferentes ciclos da vida que fragilizam autonomia, integridade e existência.

Como política de proteção social, a política de assistência social visa garantir a todos que dela necessitam a provisão dessa proteção sem a contribuição prévia. A proteção social compreende as formas que as sociedades constituem, institucionalizadas, para proteger parte ou o conjunto de seus membros a partir de demandas decorrentes de instabilidade, danos e incidência de riscos, que expõe o indivíduo a situações que desencadeiam vulnerabilidade e risco social, sem que possa reunir sozinho condições de superação de tais circunstâncias (PNAS, 2004).

Para assegurar a proteção social é necessária a aproximação com o cotidiano, pois é nele que vulnerabilidades e riscos se constituem na vida das pessoas. Assim, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) se configura necessariamente na perspectiva socioterritorial. Considerando as desigualdades socioterritoriais, se volta a prover garantias de direitos e de condições dignas de vida, por meio de seguranças afiançadas de sobrevivência, de acolhida e de convívio ou vivência familiar.

Sendo a segurança de sobrevivência garantida por meio de benefícios, continuados ou eventuais, que assegure proteção social ao indivíduo, seja idoso, pessoas com deficiência, mulheres e crianças, sem fonte de renda, sustento, vítima de calamidade e emergências e outras fragilidades. A segurança de acolhida refere-se à provisão de necessidades humanas como direito à alimentação, ao vestuário e ao abrigo, ou ainda, decorrente da necessidade de separação da família por diversas situações de violência, negligência, abandono, entre outras. Enquanto que a segurança de convívio ou vivência familiar supõe que sejam mantidas as relações tanto familiares quanto sociais, na perspectiva multicultural, intergeracional, interterritoriais e intersubjetivas.

Assim, o público da política de assistência social se constitui de cidadãos e grupos em situação de vulnerabilidade e risco em que se tem

famílias e indivíduos com perda ou fragilidade de vínculos de afetividade, pertencimento e sociabilidade; ciclos de vida; identidades estigmatizadas em termos étnico, cultural e sexual; desvantagem pessoal resultante de deficiências; exclusão pela pobreza e, ou, no acesso às demais políticas públicas; uso de substâncias psicoativas; diferentes formas de violência advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social (PNAS, 2004, p. 18).

Na defesa social e institucional a organização dos serviços de proteção básica e especial deve garantir o acesso ao conhecimento sobre os direitos socioassistenciais e sua defesa pelos usuários dessa política, por meio de atendimento digno e respeitoso, agilidade no atendimento conforme necessidade, orientação e informação adequada sobre o funcionamento do serviço, por exemplo.

Amparada pela LOAS, artigo 4º, a PNAS é regida pelos seguintes princípios democráticos:

- I – Supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;
- II - Universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas;
- III - Respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;
- IV - Igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais;
- V – Divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (p.17).

Nesse sentido, a assistência social se organiza por dois tipos de proteção: proteção social básica e proteção social especial de média e alta complexidade. A proteção social básica reúne um conjunto de serviços, projetos, programas e benefícios com o objetivo de prevenir situações de vulnerabilidade e risco social ao desenvolver potencialidade e o fortalecimento de vínculos tanto familiares quanto comunitários; é ofertada pela rede socioassistencial, composta pelo Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) e pelas entidades sem fins lucrativos de assistência social, de forma integrada.

Sobre a proteção social especial, como um conjunto de serviços, projetos e programas, tem-se o objetivo de promover a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades a famílias e indivíduos para o enfrentamento das situações de violação de direitos, e encontra-se subdividida em média e alta complexidade, sendo importante destacar suas características para compreensão quanto aos objetivos.

A proteção social especial de média complexidade é os serviços ofertados ao atendimento às famílias e indivíduos com seus direitos violados, mas que os vínculos familiar e comunitário não foram rompidos ou que possa conter indícios de fragilidade; é realizado por meio de acompanhamento sistemático, especializado e individualizado, estando o Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS) presente como equipamento de referência.

Enquanto que a proteção social especial de alta complexidade trata da proteção integral com moradia, alimentação e higienização, por exemplo, para famílias e indivíduos que se encontram sem referência, em situação de ameaça, ou abandono, necessitando o afastamento temporário ou retirada de seu núcleo familiar e/ou comunitário e sejam acolhidos em casa lar, república, casa de passagem, albergue, família substituta, família acolhedora ou medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade.

Com a alteração pela lei nº 12.435/2011, a LOAS apresenta que a gestão das ações dessa política pública passa a ser organizada e denominada, na forma de lei, Sistema Único de Assistência Social (SUAS), um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo sob o aspecto da proteção social, da vigilância socioassistencial e de defesa de direitos.

Consolida a gestão compartilhada, a integração da rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, o estabelecimento de responsabilidades entre os entes federativos, a definição de níveis de gestão, a gestão do trabalho e da interação de serviços e benefícios e a garantia de direitos (BRASIL, 2011).

A premissa de gestão proposta nessa política favorece inovações nos aspectos vinculados à implementação, gestão, monitoramento, avaliação e informação. Traz à luz que uma gestão democrática vai além de uma inovação gerencial (PNAS, 2004), dadas as características e desigualdades socioterritoriais e desvencilhar-se de práticas segmentadas.

Sobre a descentralização, integração, participação e responsabilidades aos entes, faz-se necessário pontuar a organização do Estado brasileiro em federalismo, como um arranjo institucional composto por normas, leis e práticas que o organizam e regulam. Uma forma de convergir às relações intergovernamentais, que têm como premissa a divisão de responsabilidades governamentais e ainda assegurar a integridade do Estado nacional ante a possibilidade de diferenças e/ou disputas em âmbito regional. Abordar, ainda que brevemente, sobre a organização do Estado com o processo de descentralização, autonomia e distribuição de competências permite oportunizar relações, fomentar os processos participativos e de cooperação na gestão de políticas públicas.

Sob este aspecto, a regulamentação dos artigos 2º e 3º da LOAS possibilitou a identificação de ações de responsabilidade direta da política de assistência social e aquelas que atuam em corresponsabilidade.

A característica, dada pelo artigo 6º da mesma lei, de gestão em sistema descentralizado e participativo, “implica na participação popular, na autonomia da gestão municipal, potencializando a divisão de responsabilidades e no cofinanciamento entre as esferas de governo e a sociedade civil” (PNAS, 2004, p. 6).

Enquanto política pública, a assistência social tem se estruturado e tomado corpo de forma gradativa. Mais precisamente nos últimos 15 anos ocorreram instrumentalizações legais a respeito da organização e oferta de serviços ao público destinatário, orientando de forma concreta sua implementação.

Cabe destacar, por ser objeto de estudo desse trabalho, o processo de democratização iniciado pela Constituição Federal e reafirmado pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) no artigo 17, parágrafo 4º, atribui como competência aos conselhos acompanhar a execução da política e apreciar e aprovar proposta orçamentária de acordo com as diretrizes estabelecidas em conferências (federal, estadual e municipal), como instância instituída formalmente por meio de lei específica.

O Sistema Único de Assistência Social (SUAS), organizado pela lei nº 12.435/2011, como um sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por competência a gestão de serviços da política de assistência social no campo da proteção social, da vigilância socioassistencial e de defesa de direitos, define como diretrizes

I - descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

- II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 2011).

O SUAS é composto por um conjunto de segmentos articulados, sendo estes, os entes federativos, os conselhos de assistência social, entidades e organizações de assistência social, usuários e trabalhadores da área, em que se assume a corresponsabilidade para colocar em funcionamento uma política com o tamanho alcance.

Um sistema que define, organiza e normatiza padrões para oferta da política de assistência social, bem como qualidade do serviço, indicadores para avaliação, nomenclatura dos serviços inclusive para a rede socioassistencial, tendo como eixos estruturantes: matricialidade sociofamiliar; descentralização político-administrativa e territorialização; novas bases para a relação entre Estado e sociedade civil; financiamento; política de recursos humanos; informação, o monitoramento e a avaliação; controle social; e desafio da participação popular/cidadão usuário.

A matricialidade sociofamiliar evidencia o reconhecimento da importância da família no contexto da vida social, quando a CF/88 a apresenta como a base da sociedade, e, portanto, deve ter especial proteção do Estado, e tendo em vista os resultados de processos de exclusão sociocultural que acirram as fragilidades e contradições vivenciadas pela família brasileira. Apresentam-se no cotidiano sob diversos arranjos e composições, mas não deixam de ser o espaço da proteção e socialização primárias e, sobretudo, do cuidado, que diante disso, a política de assistência social deve oferecer elementos que possam garantir condições de sustentabilidade à família, pautando-se nas necessidades do grupo familiar.

A descentralização político-administrativa e territorialização é quando a política de assistência social se expressa em cada nível da Federação como um comando único, sobre a implantação e funcionamento de Conselho de Assistência Social composto paritariamente, de Fundo de Assistência Social com recursos financeiros para essa política sob fiscalização do conselho e do Plano de Assistência Social que desenha a política para o território e as relações com as demais políticas e rede socioassistencial. Cabe à esfera federal a coordenação e normatização sobre a política, enquanto que coordenação e execução se faz pelos demais entes (Estados, município e Distrito Federal), respeitados os princípios e diretrizes da PNAS, cada esfera tem sua atribuição definida em “coordenar, formular e cofinanciar além de monitorar, avaliar, capacitar e sistematizar as informações” (p. 27).

Articulando, respeitando e reconhecendo as peculiaridades territoriais no trato com os problemas concretos e potencialidades, a PNAS define a caracterização dos grupos territoriais em municípios de pequeno porte I, pequeno porte II, médio porte, grande porte e metrópole, conforme o número de habitantes. Essa classificação visa estabelecer as ações de proteção básica que devem ser prestadas em todos os municípios e aquelas de proteção especial de média e alta complexidade que são exigidas aos municípios de médio e grande porte e metrópole, enquanto que para a esfera estadual são designados os serviços regionalizados.

Com as novas bases para a relação entre o Estado e a sociedade civil, a LOAS “propõe um conjunto integrado de ações e iniciativas do governo e da sociedade civil para garantir proteção social para quem dela necessitar” (p. 31). Chama para o Estado sua responsabilidade, respeitando os níveis de governo, sobre a condução da política, enquanto coloca a sociedade civil como parceira na complementação de oferta de serviços de assistência social e no exercício do controle social sobre esta política.

Essa parceria com a sociedade civil ocorre a partir da formação e fortalecimento de uma rede de serviços socioassistenciais de proteção social básica e especial com fluxos e referências estabelecidos. Assim, assume compromissos de corresponsabilidade e cogestão pelos serviços socioassistenciais, a fim de garantir aos usuários o acesso a direitos.

É necessário que o Estado acompanhe e assessore as organizações da sociedade civil para que se rompa com as características de filantropia e ajuda, que durante muito tempo as organizações assistenciais se propunham a ofertar e, dessa forma, reorganizar os serviços que atuem no campo do direito do cidadão e não mais como favor e caridade.

Além da normatização enquanto política pública e da colaboração da rede socioassistencial para complementação de serviços pela parceria com a sociedade, a assistência social passa a contar com a participação do usuário no controle social. Como forma de incluir os diversos interesses em grupos reconhecidamente legítimos como associações, movimentos sociais ou fóruns, sob diferentes formas de constituição jurídica, política ou social em um território.

A Conferência deve assegurar representação de usuários, em pelo menos 1/3 das vagas. A resolução nº 11/2015 - CNAS define que a escolha dos delegados representantes dos usuários eleja as pessoas que estejam numa organização juridicamente constituída ou usuários que participam de serviços, programas e projetos em unidades de execução da política de

assistência social na Conferência, dada pela maior capilaridade e distribuição de cadeiras no CMAS à sociedade civil.

É necessário reafirmar a importância da participação do usuário, no espaço do controle social, como uma das formas de exercer o protagonismo direto enquanto usuário. O artigo 5º da resolução CNAS nº 11/2015 aponta

§ 3º Quanto à participação dos usuários nas instâncias deliberativas e em atividades de controle social deve-se:

I assegurar a participação de comunidades rurais, étnicas e povos e comunidades tradicionais nos diferentes espaços de participação e de deliberação da política de assistência social, como conselhos e conferências, bem como em plebiscitos, audiências públicas e outras instâncias de participação social; II – assegurar que os Conselhos de Assistência Social efetivem programas de formação para usuários e lideranças comunitárias (p. 5).

Com a diversidade de representação de usuários, desperta-se um olhar sobre a distribuição intraurbana da cidade (territórios<sup>1</sup>) para conhecer as diferenças, as condições de vida e as necessidades por proteção social, e assim pautar na agenda a elaboração de política pública que atenda demandas por equidade aos cidadãos.

O financiamento no SUAS é organizado a partir da constituição dos Fundos de Assistência Social (FAS) nas três esferas de governo. Com transferência de recursos fundo a fundo para o financiamento de benefícios, serviços, projetos e programas de assistência social, considerando os critérios de partilha e elegibilidade, ante peculiaridades do território, porte do município e complexidade dos serviços, pelas pactuações das comissões intergestores tri e bipartite, e deliberações nos CAS. A PNAS estabelece ações integradas e compartilhadas, reafirma corresponsabilidade ao definir que as ações sejam garantidas por meio de cofinanciamento pelos entes, com fiscalização pelos CAS (PNAS, 2004).

A política de recursos humanos emerge como um eixo necessário à consecução da política de assistência social, quando surgem novas funções e ocupações, cujo objetivo de

---

1 A PNAS/2004 traz como elemento necessário a territorialização para oferta de serviços socioassistenciais, considera que a alta densidade populacional do País e, ao mesmo tempo, seu alto grau de heterogeneidade e desigualdade socioterritorial presentes entre os seus 5.561 Municípios, a vertente territorial faz-se urgente e necessária na Política Nacional de Assistência Social. Ou seja, o princípio da homogeneidade por segmentos na definição de prioridades de serviços, programas e projetos torna-se insuficiente frente às demandas de uma realidade marcada pela alta desigualdade social. Exige-se agregar ao conhecimento da realidade a dinâmica demográfica associada à dinâmica socioterritorial em curso. Também, considerando que muitos dos resultados das ações da política de assistência social impactam em outras políticas sociais e vice-versa, é imperioso construir ações territorialmente definidas, juntamente com essas políticas. Importantes conceitos no campo da descentralização foram incorporados a partir da leitura territorial como expressão do conjunto de relações, condições e acessos inaugurados pelas análises de Milton Santos, que interpreta a cidade com significado vivo a partir dos “atores que dele se utilizam”.

atuação é viabilizar o acesso aos direitos e não somente a programas. Exigem-se equipes constituídas de trabalhadores com qualificações necessárias para desempenhar ações de planejamento, formulação, execução, assessoramento, monitoramento e avaliação de serviços, benefícios, projetos e programas e de sistemas de informação e de atendimento ao usuário. Sob este aspecto, deve integrar à política de recursos humanos a qualificação dos trabalhadores com uma política de capacitação e de estímulo para a carreira com plano de cargos, carreira e salários (PNAS, 2004).

O eixo informação, monitoramento e avaliação versa sobre a criação de sistema oficial de informação que possibilite acompanhar o desempenho da política de assistência social, pautando-se inclusive nas previsões dos planos de assistência social, com mensuração das ações, acompanhamento, realização de estudos, pesquisas e diagnósticos, avaliação, entre outros, que aponte as necessidades e venham contribuir com formulação de política nas três esferas de governo. Assim, promova desenvolvimento da política de assistência social em todo território nacional com emprego adequado dos recursos, estímulo à participação, exercício do controle social e uma gestão aperfeiçoada para o aprimoramento (PNAS, 2004).

Por último, mas não menos importante, o eixo controle social, cuja concepção vem da CF/88, de caráter democrático e descentralizado e como um instrumento que garante a participação popular na gestão política, administrativa e financeira. Essa participação se efetiva por meio de conferências e conselhos, embora possa ocorrer em outras IP's que venham a colaborar com o processo.

As conferências têm o papel de avaliar a situação da assistência social, definir diretrizes para a política, verificar os avanços ocorridos num espaço de tempo determinado. Os conselhos têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em 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 (PNAS, 2004, p. 34).

A junção de representante da sociedade civil e governamental propicia que estratégias políticas sejam adotadas a fim de que a necessidade seja incluída em pauta e dado os encaminhamentos necessários ao atendimento da população. Nessa perspectiva, o desafio da participação dos usuários nos CAS deve ser incorporado nas discussões com o objetivo de se

traçar estratégias e facilitar a interação e a participação desse segmento da população nos espaços de controle social. A PNAS (2004) aponta como um dos “grandes desafios da construção dessa política é a criação de mecanismos que venham garantir a participação dos usuários nos conselhos e fóruns enquanto sujeitos não mais sub-representados” (p.35).

Os eixos relacionados desenham a estrutura para funcionamento da política de assistência social e servem de amparo para que o controle social seja exercido. Tem-se nos eixos uma engrenagem em que as peças necessitam estar ajustadas e desempenhando seu papel para que a política pública seja implementada. Para este trabalho são eixos que devem ser observados, além da execução propriamente dita, também a atuação dos CMAS ao acompanhar e monitorar a política de assistência social sobre cada item.

Machado (2008) indica alguns desafios para a consolidação da política de assistência social, como os limites da democracia representativa e participativa, a efetiva participação e poder de decisão da sociedade civil e a falta de acesso à formação e informação. Traça-se como possibilidade de superação destes a necessidade de organização popular, o fortalecimento dos espaços públicos e o controle do Estado pela sociedade civil.

Nesse sentido, permite-nos pensar sobre as demais políticas públicas (saúde, educação, habitação, segurança pública, entre outras), há algum tempo instituídas, se realmente têm garantidos espaços privilegiados à participação e à proposição pela sociedade civil na qualificação e oferta de serviços, uma vez que o princípio de que o poder emana do povo anunciado pela CF/88 estende-se a diversas áreas. E se nessas políticas a participação for efervescente como disseminar às demais políticas para ter serviços melhores e de interesse do cidadão, seria um ponto interessante para discussão e ações intersetoriais das políticas públicas.

Como direito do cidadão e dever do Estado, a política de assistência social, como tripé da seguridade social, deve ser realizada por meio de ações que contemplem a iniciativa pública e da sociedade, seguindo os princípios pressupostos na LOAS, a fim de atender as necessidades básicas da população, em especial aquela que se encontra em situação de vulnerabilidade e /ou risco social.

Dessa forma, nas três esferas de governo são constituídos formalmente a organização da política de assistência social, da conferência, do conselho de assistência social e do fundo de assistência social, atribuindo responsabilidade e competências para o desenvolvimento, com ações de monitoramento e avaliação para o fortalecimento dessa política.

### **2.3 Município de pequeno porte e a gestão de política pública**

A CF/88 ressignificou o patamar ocupado pelos governos locais ao definir os municípios como um ente federado, passando a integrar a estrutura federativa do Estado. Além de incorporá-lo como ente, conferiu autonomia ao município para que pudesse organizar administrativa, política e financeiramente, dotando-o de capacidade para realizar autogoverno.

A CF/88 estabelece rol de critérios – antes considerados mais exigentes pela quantidade de especificações solicitadas ao pleitear municipalização –, com implementação de lei estadual observando a normativa federal, para criação de municípios, e com as transferências voluntárias e a autonomia política do ente, fizeram com que ocorresse aumento na emancipação de municípios, inclusive na década de 90, especialmente daqueles com população inferior a 10 mil habitantes, apresentando baixa capacidade de arrecadação tributária (infraestrutura e localização geográfica por exemplo) para implementação de políticas públicas.

Atribuiu também as competências que são exclusivas e comuns da União, Estados, Distrito Federal e municípios. Entre as competências comuns estão os cuidados com a saúde e a assistência, proteção à pessoa com deficiência, o acesso à cultura e à educação, a promoção de programas de moradia e saneamento básico, entre outras. Sob este aspecto caracteriza-se como modelo cooperativo.

Considerando o modelo de gestão do Estado, o federalismo apresenta importantes balizas para o funcionamento e a organização dos entes de forma cooperativa e complementar, especialmente sobre a condução e oferta de políticas públicas em âmbito local. A política de assistência social, cujo regramento principal é o estabelecido pelo ente federal, tem a maioria dos serviços de execução direta nos municípios, contando com cofinanciamento da seguridade social e de outras fontes.

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 político-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 das políticas e no controle das ações em todos os níveis (BRASIL, 1988, artigo 204).

As principais diretrizes que organizam as ações na área da assistência social definidas pela CF/88 são a descentralização político-administrativa e a participação da população na formulação e controle da política. Tais diretrizes expressam a potência e a responsabilidade que os entes devem congregiar para que se implemente uma política pública que atenda às necessidades do cidadão.

O município como principal executor de serviços diretos à população referente à política de assistência social permite que o cidadão também atue em sua construção, seja diretamente nos serviços como por meio de organizações e de instituições participativas como conselhos gestores.

Além de fatores sociopolíticos de cada município sobre os resultados deliberativos dos conselhos, a capacidade administrativa do governo pode exercer influência nos resultados. A efetivação das deliberações e a capacidade de execução pelo governo depende dos seguintes recursos disponíveis: humano, material e financeiro em quantidade e qualidade suficiente.

É importante considerar que a capacidade administrativa se vincule a aspectos de ordem econômica e social e não exclusivamente à estrutura e organização do poder executivo. A maioria dos municípios apresenta limitações para cumprimento de suas atribuições instituídas constitucionalmente sobre a oferta de políticas públicas, pois o rol de serviços a serem implementados em âmbito local é superior aos recursos disponíveis para sua manutenção, conforme se verificam em notas emitidas pela Confederação Nacional de Municípios e marchas dos prefeitos que insistentemente sinalizam para as fragilidades no campo do financiamento.

Embora apresentem diferenciações territoriais e demandas diversas, quando se trata de serviços dessa política pública, devem se atentar ao previsto na legislação para implementar sua rede socioassistencial de serviços, considerando os recursos material, financeiro e humano e a capacidade de gestão.

Um fator importante para oferta de política pública, destaque para a assistência social, a baixa resolutividade sobre questões que demandam maior investimento, embora a CF/88 tenha reforçado a autonomia aos municípios sobre seu papel na oferta de serviços de interesse

local, é que a grande maioria destes depende das transferências constitucionais dos níveis estadual e federal para se manterem, pois não dispõem de uma capacidade tributária suficiente às demandas, devido, inclusive, pelas definições estabelecidas constitucionalmente (ROLNIK, 2009).

A instituição do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), no texto constitucional, trata-se de uma parcela das receitas federais de arrecadação pela União de impostos praticados pelos entes federados, com o repasse de recursos a esses entes municipais, como uma alternativa em promover o equilíbrio socioeconômico entre Estados e municípios e diminuir as desigualdades regionais. Com as lutas municipalistas, o percentual praticado para repasse de recursos ao ente pelo FPM chegou a 22,5%, somando-se mais dois repasses como adicional, sendo um em julho e outro em dezembro de 1% cada, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados (BRASIL, 1988).

Contudo, não são o bastante para cobrir as despesas e ofertar serviços em quantidade e qualidade suficientes à demanda apresentada pela população nos municípios. O governo federal tem apresentado uma quantidade de programas federais com execução de responsabilidade dos municípios sem garantir financiamento suficiente para suprir as despesas decorrentes da implementação desses programas, sobretudo em município com menor porte populacional, onde a arrecadação é menor.

A fraca coordenação interfederativa e a baixa capacidade institucional, fiscal e financeira, especialmente nos municípios com menor população, são fatores que comprometem a municipalização e investimento em políticas públicas, além do engessamento financeiro das despesas com recurso humano e vinculação de receita com educação e saúde, por exemplo. E ainda não há definição (lei) de percentual mínimo de investimento para a política de assistência social, como existem as vinculações constitucionais para a saúde (15%) e educação (25%), ficando sob responsabilidade de cada município a aplicação de investimento na área, o que na maioria das vezes não atinge 5% do orçamento.

A baixa capacidade financeira dos municípios brasileiros ocorre mesmo com a partilha de impostos federais e estaduais estabelecida pela Constituição, além das transferências de recursos vinculadas a políticas sociais, sobretudo nas áreas de saúde e educação. Acerca da municipalização das políticas sociais, é consenso que se impõe coordenação e colaboração entre as esferas de governo, algo que ainda não ocorre como deveria no caso da descentralização brasileira (ARAÚJO e FERNANDES, 2014, p. 06).

Tido como principal instrumento de partilha aos municípios, o Fundo de Participação aos Municípios (FPM) é que os têm mantido diante da baixa arrecadação tributária. Para a oferta de serviços da política de assistência social os municípios contam com repasses, na modalidade fundo a fundo, tanto da união quanto dos Estados. Sob este aspecto, a União, através do FNAS, cofinancia serviços em praticamente todos os municípios brasileiros, com exceção daqueles que deixam de cumprir critérios estabelecidos, seja de aceite do serviço ou garantia de oferta continuada.

Já o Estado do Paraná, realidade que se pode acompanhar de forma mais próxima, cofinancia serviços por meio do FEAS, no entanto estabelece critérios (método de ranqueamento/classificação em escala) que selecionam municípios a estarem aptos para recursos limitados do exercício financeiro, sejam eles continuados ou recursos pontuais, de modo que não há garantias de repasse aos 399 municípios, para todos os serviços, considerando suas necessidades territoriais ao menos de proteção social básica.

Se por um lado a emancipação desses municípios foi fragilizada sob o aspecto financeiro, por outro, é importante ressaltar que favorece a aproximação do gestor com a população. Pela territorialidade o cidadão tem chances maiores de ser percebido e ouvido, apontar demandas e acompanhar as decisões junto ao gestor público, pelo acesso direto a esse ator, aumentada a interação no nível local. No entanto, é imprescindível que se utilize dos meios para inserção nos conselhos gestores de políticas, cujo potencial deliberativo pode ter uma ação concluída.

Sob outro ponto, Arretche (2006) coloca que o formato de competências comuns para políticas públicas, com a CF/88, em que privilegia um modelo descentralizado e democrático, proporcionaria uma uniformidade quanto à oferta de serviços pelo Estado (Estados e municípios) de maneira homogênea em todo território nacional com a participação da sociedade civil em conselhos setoriais, e as transferências fiscais seriam uma forma de conduzir à prestação de bem e serviços.

Assim, a organização político-territorial de poder é um aspecto importante para se observar na estruturação de democracias, em que o processo decisório e a participação dos cidadãos se delineiam na área de circunscrição política. Ocorre uma descentralização das atividades e, conseqüentemente, das decisões com o crescimento das funções públicas, e propicia a ampliação de instituições políticas democráticas e de participação popular tanto em eleições como em controle das ações dos gestores.

Como efeito da descentralização e da representação dos entes subnacionais na esfera central, surge, ainda, a necessidade de se montar arenas de discussão e de deliberação acerca dos problemas intergovernamentais, o que é fundamental para a distribuição de poder, assim como para a produção de políticas públicas, especialmente em países federativos (ABRUCIO e SANO, 2013, p. 12).

A descentralização apontada no texto constitucional trouxe uma suplementação referente às atribuições dos municípios na execução de políticas públicas de diversas áreas, pelo fato de que estes têm proximidade com os cidadãos, uma vez que é público direto das ações implementadas. Nesse ponto, se traduz em um potencial de autonomia dos municípios, em atender às necessidades do cidadão contando com sua participação direta por meio de IP's.

### **3. A POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PROCESSO PARTICIPATIVO**

#### **3.1 O ciclo de políticas públicas e a participação social na gestão pública – agenda pública**

A formação da agenda pública e, conseqüentemente, da política pública, ao longo dos anos passa por diferentes contextos históricos, em que ora é vista como relevante e de atenção especial, ora utilizada apenas para articulação política, vez ou outra atendendo a interesses pouco comuns ou para o bem da coletividade. Diante desse cenário observa-se que há uma “escolha”, de inclusão/exclusão, de atores para se pensar a agenda política, dada também pela predisposição de um indivíduo em participar da construção de uma política pública, inclusive considerando o lugar que ocupa na sociedade.

Política pública pode se caracterizar como um campo de atividade governamental, um propósito, uma situação social desejada, uma ação específica, um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões. Em resumo, constitui-se como um campo do conhecimento que atua na dualidade em “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação e se necessário propor adequações (KINGDON, 2006).

O ciclo de políticas públicas se caracteriza por uma estrutura que organiza em fases sequenciais e interdependentes uma política pública. Composta por formação de agenda pela identificação de um problema ou tema que seja expressivo, proveniente tanto da comunidade como do poder público e que necessita de uma intervenção; formulação de alternativas com estratégias e caminhos a fim de atingir um objetivo colocado em evidência; tomada de decisão para apreciar os interesses dos atores e os equaciona, ajustando problemas-soluções e soluções-problemas canalizando pelas janelas de oportunidades (KINGDON, 2006). Implementação que converte processos que se encontram no campo da intenção para o campo da ação; e avaliação que consiste em verificar e julgar a ação pública, com composição de critérios, indicadores e padrões.

A constituição de uma política pública, a assistência social foco desse trabalho, além da participação da população destinatária das ações, é estabelecida por elementos articulados, como a definição de agenda, entendida como um conjunto de propostas/temas relacionado que necessita de certa atenção por parte de autoridades, a especificação de alternativas para se escolher, a seleção da melhor alternativa e então a implementação dessa decisão.

Importante salientar que um gestor/governante tem pré-estabelecida sua agenda e destaque para as questões mais relevantes. Nesse cenário, é importante a presença de atores que influenciam em graus diferentes a definição de uma política pública; são os participantes visíveis e os invisíveis. São caracterizados como atores visíveis aqueles com maior visibilidade como presidente, membros do congresso e dos partidos políticos, por exemplo, enquanto que os atores invisíveis são os funcionários de carreira, acadêmicos e pesquisadores. Ao primeiro grupo cabe a tarefa de definir a agenda; já ao segundo, exerce sua participação na escolha das alternativas com maior interferência (KINGDON, 2006).

Neste sentido, as demandas sociais apresentadas são pensadas e definidas como prioridade ou não nas intervenções em uma gestão pública. O simples fato de uma demanda existir não garante que ações serão realizadas para o seu enfrentamento, sendo que relações e interesses diversos se estabelecem entre os diferentes atores – Estado, sociedade civil e mercado – determinam as diretrizes e também os gastos para implementação de políticas públicas (SOUZA, 2006).

As etapas do ciclo de políticas, via de regra, são sempre acionadas para a organização e constituição de políticas públicas. Em cada uma delas, os atores, as correlações de força, os processos e as prioridades são peculiares. O processo de política pública não ocorre de forma linear, ou seja, não é uma ordenação tranquila na qual cada ator social conhece e desempenha o papel esperado, depende do foco do problema ou tema e das diretrizes para sua resolução.

O processo de definição da agenda com as prioridades de cada política pública não é neutro. Ele está permeado de decisões condicionadas pelo próprio fluxo e pelas reações e modificações que elas provocam no tecido social, bem como pelos valores, ideias e visões dos que adotam ou influem na decisão (SARAVIA, 2006).

No entanto, é necessário pontuar que o CMAS não é a única possibilidade de Instituição Participativa (IP), como forma diferenciada de incorporar cidadãos e associações da sociedade civil que podem atuar para a consecução de políticas públicas, temos conferências, ouvidorias e audiências públicas, por exemplo, que permitem que se incorporem processos deliberativos com inclusão de interesses de grupos e promovam a mediação entre sociedade e Estado.

De certa forma, a integração das IP's precisa ser construída; em alguns casos acontece de maneira pontual, como quando há o envolvimento de conselhos na realização de conferências, mas em se tratando de políticas públicas, necessita-se que ocorra alinhamento

para melhor utilização dos espaços que privilegiam a participação da sociedade e que dá voz direta à população com gestores no poder público.

A integração das IP's poderia potencializar o processo de planejamento, gestão e controle das políticas públicas, além de promover aperfeiçoamento e democratizar o ciclo de políticas. As conferências<sup>2</sup> fornecem subsídios para constituição de agenda, formulação e planejamento de política pública,

A pesquisa realizada pelo Ipea (2013d) indicou que 92% das conferências que aconteceram entre 2003 e 2011 tiveram o objetivo de proposição, o que significa identificar prioridades de ação para órgãos governamentais, formular estratégias ou políticas para a garantia de direitos, criação ou reformulação de planos, política e sistemas. Assim, é visível o papel que as conferências exercem no que diz respeito às três subdivisões da etapa formulação de política pública: as duas primeiras, proposição e formação de agenda, recebem subsídios das conferências à medida que elas apontam prioridades para ações governamentais, ao trazer as demandas dos participantes (ALENCAR, 2014, p. 271).

As audiências<sup>3</sup> contribuem para a fase da implementação e/ou avaliação, quando a população conta com espaço para apresentar soluções e melhorias de ações específicas que estejam em curso. Caracterizam-se por proporcionar abertura ao cidadão e possibilitar ao governo que tome conhecimento e incorpore as demandas apresentadas pela sociedade, além de facilitar o diálogo.

As ouvidorias<sup>4</sup> podem oferecer material que contribua com a avaliação; acolhe as demandas de cidadão que não está vinculado a grupos ou organizações, mas que também tem suas considerações sobre a política pública ao oferecer uma sugestão, denúncia ou demanda, o que pode auxiliar os conselhos também ao avaliar uma política.

- 
- 2 Conferência é criada por leis complementares à Constituição, tem como objetivo reunir governo e sociedade civil para debater um tema de interesse comum e decidir as prioridades daquela política pública para os próximos anos. É convocada pelo poder executivo ou pelo conselho responsável e servem para definir princípios e diretrizes; para dar voz e voto a vários segmentos; discutir e deliberar sobre os conselhos; avaliar e propor instrumentos de participação popular e fazer indicações para a formulação da referida política pública.
  - 3 Audiência é garantida pela Constituição Federal, regulada por leis federais, constituições estaduais e leis orgânicas municipais. Reúnem o Poder Executivo e Legislativo ou Ministério Público para expor um tema e debater com a população sobre a formulação de uma política pública, a elaboração de um projeto de lei, os resultados de uma política pública, a execução orçamentária.
  - 4 Ouvidoria é um canal disponível ao cidadão apresentar sugestões, elogios, solicitações, reclamações e denúncias. No serviço público, a ouvidoria é uma espécie de “ponte” entre o cidadão e a Administração Pública (que são os órgãos, entidades e agentes públicos que trabalham nos diversos setores do governo federal, estadual e municipal). A ouvidoria recebe as manifestações dos cidadãos, analisa, orienta, encaminha às áreas responsáveis pelo tratamento ou apuração, responde ao manifestante e conclui a manifestação.

Um dos desafios hoje para elas é sistematizar as informações que recebe da população, de modo a produzir um relato próprio dos problemas do setor. Se as ouvidorias conseguem produzir tais relatos, isto pode servir de subsídio para o trabalho de avaliação feito pelo conselho cujas demandas são afins às demandas da ouvidoria. Nota-se, dessa forma, um considerável potencial de complementaridade na interação entre estas duas IPs (ALENCAR, 2014, p. 272).

Identifica-se que os conselhos participam na apresentação da demanda, definição da agenda, elaboração, principalmente no estabelecimento de prioridades e, posteriormente, no monitoramento e avaliação, considerando o fato de que as demais IP's nem sempre estejam implementadas e assim possam garantir sua contribuição.

Em essência, os conselhos têm como atribuição o acompanhamento e o controle sobre as políticas públicas correspondentes; têm uma notabilidade talvez mais acentuada pelo fato de funcionar de forma sistemática e permanente, o que tem facilitado esse trabalho.

Diante do exposto, temos que as IP's são importantes para as etapas do ciclo de políticas, pelo potencial de reunir elementos que possam contribuir com uma gestão mais democrática. Portanto, é necessário buscar a interação e integração dessas instituições, trata-se de uma forma de alcançar um número maior de pessoas e diferentes atores da sociedade civil, além de promover engajamento do cidadão com a gestão pública.

Além da integração, observa-se a necessidade de aumentar a transparência dos processos de composição das pessoas que terão acesso a esses espaços, o que inclui fazer com que as informações sobre as conferências cheguem ao maior número possível de pessoas, para que todos que se interessem possam participar; que os conselhos tornem seus processos de composição suficientemente transparentes e acessíveis, que as ouvidorias sejam dirigidas com a independência necessária a fim de comunicar-se com o cidadão de forma isenta, que as audiências públicas aprofundem o livre acesso a todos os cidadãos interessados em contribuir para os temas em pauta (ALENCAR, 2014, p. 272).

A integração dos canais de participação e as IP's se daria pela articulação dos atores e representatividade nos espaços. Considerando que os conselhos de assistência social devem contar com representação da sociedade civil compondo a paridade, estes atores atuariam como ponte e mobilizador de sua comunidade, território ou grupo, para levar propostas e estimular a participação dos cidadãos em conferências e audiências, por exemplo.

Assim, o CMAS cumpre um papel relevante no ciclo das políticas públicas e, porque não, com potencial para estimular e promover a integração das IP's. Estabelecer estratégias de interlocução com os espaços que têm como premissa a participação da sociedade civil auxiliará em processos participativos mais fortalecidos, cidadãos empenhados e que possam

dispor de informação suficiente para acompanhar o investimento dos recursos públicos e o atendimento das suas demandas.

Analisar o perfil, a percepção do funcionamento e os fatores que dificultam a participação nos CMAS da região oferecerá subsídios para pensar estratégia e forma de instrumentalizar os conselheiros, assim possam usufruir do potencial que esta IP possui em deliberar e colaborar de maneira mais integrada para que ocorra a implementação sobre a política de assistência social e exercer o controle social com maior qualidade.

### **3.2 Controle Social na política de assistência social**

A Constituição Federal de 1988 foi um marco legal ao introduzir uma série de princípios e diretrizes que permitiram que espaços de participação ampliada fossem criados, e que privilegiasse a contribuição da sociedade civil na formulação e avaliação de políticas públicas, nesse ponto, pelos conselhos gestores. Assim, ao longo da década de 90 foram constituídos vários conselhos gestores, entre eles o da política pública de assistência social. No primeiro artigo é definido que todo poder emana do povo, seja indireta ou diretamente, nos termos da Constituição. Assegura também que mecanismos de participação popular pela sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas pudessem oportunizar o exercício de cidadania.

Promove-se uma ruptura com as características paternalistas, autoritárias e clientelistas com a constituição de práticas e processos democráticos, que culminam com uma sociedade mais participativa e democrática, proporcionando ao cidadão o direito de participar e opinar sobre assuntos que são de seu interesse ou de sua comunidade.

Os Conselhos de Assistência Social (CAS) são previstos na lei 8.742/1993 (LOAS), artigo 16. Estabelecidos como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da assistência social, com caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, devendo ser instituídos em âmbito nacional, estadual, municipal e Distrito Federal. A legislação específica da política de assistência social incorporou e aperfeiçoou os contornos dessa IP.

Art. 119. Os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2012, p.48).

Na esfera municipal, o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) deve ser instituído mediante lei específica, respeitadas as diretrizes e normativas federais, definindo as atribuições, o exercício de suas competências e a composição. O CMAS deve ser paritário, em que 50% com representantes governamentais e 50% com representantes da sociedade civil distribuídos e eleitos entre três segmentos, usuários ou organização de usuários, entidades ou organização de assistência social e organização de trabalhadores do setor, para garantir credibilidade no processo de formulação e controle da política pública.

Conforme Lazzarini (2012, p. 9), “considerada por muitos como sinônimo de democracia, a participação, cada vez mais, é exaltada como forma de comprometimento e de exercício da cidadania”, tendo no processo de redemocratização a participação popular na busca pela resolução de problemas, garantida pela formação de conselhos com participação da sociedade civil e a descentralização de poder.

Pensar se há efetiva participação da sociedade civil na organização e controle das políticas públicas, é necessário primeiro, identificar possibilidades de promover condições do exercício da cidadania. Seria assim, garantir condições de vida a quem se encontra em situação de exclusão social, reduzir burocracia das entidades do Estado e garantir o acesso à informação sobre os serviços e a autonomia (NEIVA, 2010).

As condições sociopolíticas são importantes para efetivar o controle social pela sociedade civil, como a possibilidade real de contestar um governo, clareza e regularidade na prestação de contas, direito à informação e o estímulo ao cidadão sobre a coisa pública.

Como previsto legalmente, os conselhos são tidos como instrumentos de mediação entre Estado e a sociedade civil, trata-se de uma forma de garantir, além da participação, a possibilidade de ser e se fazer parte do processo de planejamento e operacionalização de uma política pública.

Atualmente, pensar a política de assistência social não se faz sem que esteja atrelada à atuação do controle social municipal. Para tanto, ocorre a regulação com a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) sobre instituição dos conselhos como instância responsável por deliberar acerca do caminho a trilhar na oferta de serviços.

Os conselhos são importantes como canais que dão concretude à conquista democrática, como um meio para dar visibilidade a demandas, propostas e críticas na

construção de políticas públicas, além da organização da sociedade civil, são espaços institucionais próprios que, a exemplo, têm-se os conselhos de assistência social.

Duas dimensões são estudadas acerca do projeto político da sociedade: a primeira, acredita que uma vida associativa forte pode influenciar as estratégias das associações para provocar interferência no processo decisório dos conselhos. Enquanto que a segunda, tendo em vista a heterogeneidade da sociedade civil, na luta e relações de poder desiguais, avalia a posse e domínio de recursos de natureza política diversos e a habilidade do conselho integrar a diversidade de atores e associações que permeia a esfera pública (CUNHA, ALMEIDA, FARIA, RIBEIRO, 2011).

Se, por um lado, a instituição de canais de participação cria novas oportunidades de acesso para atores diversos ao processo de decisão sobre políticas públicas, por outro, o perfil, as características, os repertórios e as formas de atuação desses atores – sejam eles da sociedade civil, do Estado ou do mercado – condicionam em grande medida o funcionamento e sucesso das IP's.

Para a formulação de políticas públicas é importante que ocorra a propagação de IP's em âmbito municipal – conselhos municipais de políticas públicas e audiências, por exemplo – para assim fortalecer as instâncias deliberativas, estadual e federal.

Identificam-se duas linhas sobre as IP's: enquanto uma afirma que estas instituições vêm promovendo a diminuição das desigualdades políticas, outra pontua que a simples existência e atuação destas instituições não significa a consumação de seu total potencial democrático (IPEA, 2010). É necessário ampliar a compreensão e a análise – por gestores e pesquisadores – das formas sobre as quais essas instituições participativas executam sua função no aperfeiçoamento de políticas públicas, uma vez que os dados são poucos relacionados aos resultados e ao impacto provocado.

Todavia, é preciso levar em consideração certos desafios que se colocam à frente no que tange à conscientização / motivação popular frente ao cumprimento das prerrogativas de cunho participativo, conforme preconizado por Santos Júnior et al (2000), ao entender que diferenças no contexto social das populações podem determinar culturas cívicas diversificadas entre os municípios e estabelecer, assim, diferentes padrões de interação entre a sociedade e as instituições governamentais democráticas. Assim, é preciso relativizar a descentralização e a municipalização das políticas públicas no Brasil, já que o aprofundamento da democratização da esfera local de governo e da instauração do seu modelo de governança ainda é executado de forma nebulosa uma vez que a 'baixa coesão cívica' da população não vêm sendo suficiente para abalar e convencer o corpo gestor e os atores privados envolvidos de proporcionarem novos meios de deliberação das demandas existentes pelos diversos grupos atuantes (MENDONÇA, 2015, p. 5).

Assim, é preciso identificar se essa política participativa tem promovido condições ao exercício dos direitos, quais canais e mecanismos existentes que oportunizem a participação dos cidadãos, bem como o potencial de engajamento e motivação desse grupo e em que medida está disposto a se envolver para propor e fiscalizar política pública.

Na NOB-SUAS (2012), o planejamento das ações dos conselhos de assistência social deve contemplar as atribuições

I – aprovar a política de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências; II – convocar as conferências de assistência social em sua esfera de governo e acompanhar a execução de suas deliberações; III - aprovar o plano de assistência social elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social; IV - aprovar o plano de capacitação, elaborado pelo órgão gestor; V - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família (PBF); VI - fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS; VII - planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3% (três por cento) dos recursos do IGD PBF e do IGDSUAS destinados ao desenvolvimento das atividades do conselho; VIII - participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social, bem como o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social; IX - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS; X - aprovar critérios de partilha de recursos em seu âmbito de competência, respeitados os parâmetros adotados na LOAS; XI - aprovar o aceite da expansão dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, objetos de cofinanciamento; XII - deliberar sobre as prioridades e metas de desenvolvimento do SUAS em seu âmbito de competência; XIII - deliberar sobre planos de providência e planos de apoio à gestão descentralizada; XIV - normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais no campo da assistência social, em consonância com as normas nacionais; XV - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos. XVI - estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos; XVII - estimular e acompanhar a criação de espaços de participação popular no SUAS; XVIII - elaborar, aprovar e divulgar seu regimento interno (p. 49 – 50).

A lista de atribuições é extensa e necessita que seja organizada de maneira que possibilite o exercício do controle social com melhores resultados.

Além da recomendação pela resolução, que trata de diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos de assistência social, para que seja realizado o planejamento estratégico do conselho com metas, ações e estratégias e prazos, é fundamental

que se tenha instituído cronograma e pauta para as reuniões elaborados com antecedência, como uma forma de facilitar a organização de cada conselheiro para que possa se fazer presente e realizar leituras, estudos e indicações em tempo hábil para discussão.

Os instrumentos legais que versam sobre a criação e funcionamento dos conselhos colocam que o controle social deve acompanhar a gestão e avaliação da política de assistência social, zelando pela ampliação e qualidade dos serviços socioassistenciais a serem ofertados à população.

A NOB-SUAS (2012), em seu artigo 119, §3º, determina que “no exercício de suas atribuições, os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam a gestão e a execução dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social prestados pela rede socioassistencial” (p. 49).

Isto posto, temos que as responsabilidades assumidas pelos conselheiros no CMAS necessitam de maior discussão e sensibilização desses atores sociais para desempenho de seus papéis, podendo promover capacitação e formação continuadas baseadas no plano de capacitação do SUAS (PNEP/SUAS), com assessoramento técnico adequado e suficiente, bem como o estabelecimento de planejamento de ações para o conselho.

Além do controle, pensar em estratégia para ampliar a participação com fortalecimento para acesso aos conselhos municipais no planejamento, inclusive de espaços como do orçamento participativo, plebiscito, entre outros.

O momento em que o país se encontra, ainda que tenhamos percebido retrocessos em diversas escalas, é demasiadamente democrático se comparado às décadas de 30 ou de 60 cujos governos ditatoriais restringiam a participação da sociedade civil na implementação de políticas públicas. Atualmente se dispõe de espaços formais (conselhos, conferência, audiência pública e orçamento participativo) e informais (fóruns e reuniões de rede socioassistenciais), com característica democrática de participação resultante das lutas por populares, em certa medida subutilizados. Esses podem se tornar canais altamente produtivos se fomentados e ocupados pela sociedade, além de que podem se tornar boas fontes de informação e conhecimento para o cidadão ao acompanhar a gestão dos serviços públicos.

Art. 126. Para ampliar o processo participativo dos usuários, além do reforço na articulação com movimentos sociais e populares, diversos espaços podem ser organizados, tais como: I - coletivo de usuários junto aos serviços, programas e projetos socioassistenciais; II - comissão de bairro; III - fórum; IV - entre outros. Parágrafo único. Os espaços de que trata o caput devem desencadear o debate permanente sobre os problemas enfrentados, o acompanhamento das ações

desenvolvidas e a discussão das estratégias mais adequadas para o atendimento das demandas sociais, com vistas a assegurar o constante aprimoramento das ofertas e prestações do SUAS (NOB-SUAS, 2012, p. 51).

Considerando que não tem ocorrido capacitação continuada para os conselheiros de acordo com o PNEP/SUAS no Estado do Paraná ou municípios<sup>5</sup>, conforme registro no CEAS/PR e questionário respondido pelos conselheiros, é necessário que os documentos produzidos e o vocabulário utilizado sejam de fácil compreensão pelos membros do conselho para apreciação e votação, pois se não é realizado estudo contínuo sobre a política pública que estão discutindo pode incorrer em ações equivocadas ou que não atenda o beneficiário em suas reais necessidades.

A política de assistência social, normatizada em âmbito nacional, estabelece diretriz de funcionamento e oferta desta para todos os municípios com parâmetros mínimos. Isso requer dos conselheiros habilidades e conhecimento para deliberar sobre a referida política, pois os benefícios, serviços, projetos e programas devem ser ofertados com requisitos básicos. Embora seja do conhecimento geral que municípios de pequeno porte podem conter uma rede socioassistencial com reduzido número de equipamentos não significa que as situações de vulnerabilidade e/ou risco social sejam inexistentes, pois pode não contar com um Centro POP (serviço que atende a população em situação de rua), instalado em seu território, no entanto não significa que não exista essa demanda, mas em escala reduzida, e que portanto precisa ser discutida no CMAS para dar direcionamento à gestão municipal no atendimento adequado à necessidade desse público.

Sobre esse aspecto, é preciso que os conselheiros tenham condições de dimensionar, discutir e propor a formulação e implementação de política pública com serviços que atendam às necessidades da comunidade.

### **3.3 Perfil e atuação dos CMAS da microrregião de Ivaiporã -PR**

Esta etapa da pesquisa apresenta análise sobre como ocorre o exercício do controle social, a organização e a participação, para atuar junto à administração pública municipal, na implementação de política pública, especialmente da política de assistência social. Isto posto, para exploração do material coletado, se dispôs em seções que auxiliarão na proposta de

---

5 No Estado do Paraná ocorreram duas edições do CapacitaSUAS, sendo uma em 2014 e outra em 2016

intervenção: perfil sociodemográfico, percepção sobre funcionamento do conselho e dificuldade na participação.

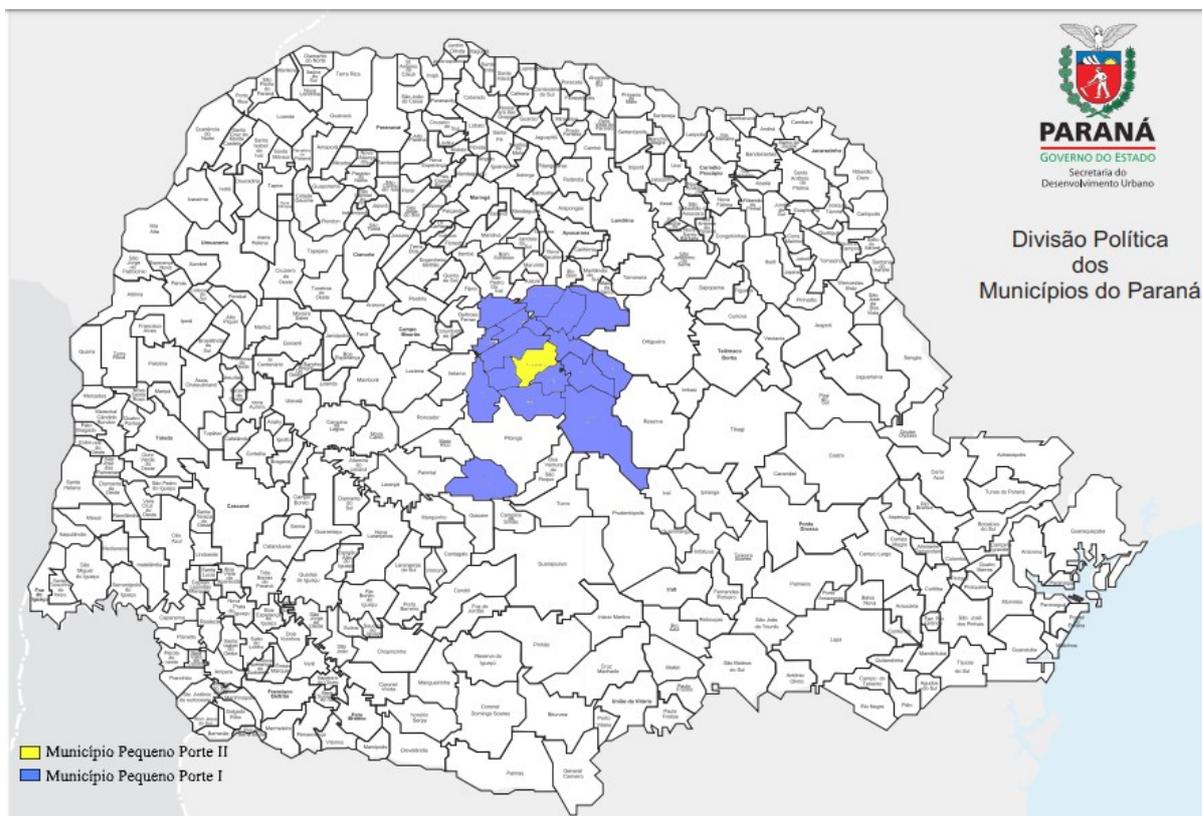
O município é caracterizado como uma unidade estatal, a ele é delegada a autonomia política, administrativa e financeira, garantida pela CF/88. É impulsionado a exercitar os poderes que lhe são conferidos dentro do campo de atuação, a fim de subsidiar o atendimento às necessidades do serviço público, de forma mais adequada possível. Sendo no município que faz a execução da política pública, com oferta direta de bens e serviços.

Aborda-se aqui a gestão da política de assistência social dos municípios de pequeno porte I, pertencentes à área de abrangência da microrregião de Ivaiporã, identificando o funcionamento e os desafios, a partir da atuação dos CMAS, e ainda, a contribuição do governo do Estado do Paraná por meio da secretaria responsável pela coordenação estadual dessa política.

Vale ressaltar que com a mudança de gestão estadual, a partir das eleições 2018, promoveu-se a reestruturação administrativa do Estado, em que algumas secretarias foram reorganizadas, e entre estas extinguiu-se a Secretaria de Estado da Família e Desenvolvimento Social (SEDS), responsável pela política de assistência social, e assuntos relacionados foram incorporados e recompostos na Secretaria de Estado da Justiça, Família e Trabalho (SEJUF) como em departamentos. No entanto, a divisão administrativa de municípios permanece temporariamente, pois ao longo da gestão será readequada, uma vez que o número de Escritórios Regionais foi ampliado, e assim, instrumentalizar esses atores e acompanhar quanto às dificuldades para concretizar suas atribuições instituídas legalmente.

A área territorial de abrangência da pesquisa é a região de Ivaiporã, cuja divisão administrativa da SEJUF até o momento de realização dessa pesquisa estava composta por 19 municípios, sendo: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Borrazópolis, Cândido de Abreu, Cruzmaltina, Faxinal, Godoy Moreira, Grandes Rios, Ivaiporã, Jardim Alegre, Lidianópolis, Lunardelli, Manoel Ribas, Nova Tebas, Rio Branco do Ivaí, Rosário do Ivaí, Santa Maria do Oeste, São João do Ivaí e São Pedro do Ivaí. Busca-se a abordagem territorial por se tratar de uma visão integrada de espaços, atores sociais, agentes, mercados e políticas públicas, considerando a equidade, o respeito à diversidade, a solidariedade, a justiça social, o sentimento de pertencimento, a valorização da cultura local e a inclusão social como objetivos fundamentais a serem atingidos (IPARDES, 2007).

**Figura 1 – Localização dos Municípios pertencentes à região de Ivaiporã**



Fonte: Adaptado de Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano e Obras Públicas

Considera-se, para definição do critério de elegibilidade dos municípios, aqueles que são de pequeno porte I, até 20.000 habitantes, conforme caracterização dos grupos territoriais da Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004, por haver semelhanças e especificidades que possibilitam análise do exercício do controle social, representação e participação, a partir da rede de serviços socioassistenciais existente mínima e que compõem a microrregião, totalizando 18 municípios, sendo que o município de Ivaiporã não integra campo de pesquisa uma vez que este pertence à divisão de municípios de pequeno porte II.

Os CMAS da região de Ivaiporã são constituídos entre 10 e 14 conselheiros titulares, e respectivos suplentes. A pesquisa de campo foi realizada com o universo composto por 198 conselheiros de 18 municípios e se disponibilizaram a participar, respondendo o questionário, 111 (56%) conselheiros de 16 (88,9%) municípios.

Os questionários foram aplicados entre os meses de agosto, setembro e outubro de 2018, utilizando-se de espaço cedido durante as reuniões ordinárias ou extraordinárias dos conselhos municipais, conforme contato por telefone ou e-mail para o agendamento prévio

com o presidente, o técnico do órgão gestor da política municipal de assistência social ou o secretário-executivo dos conselhos, segundo a organização de cada conselho ou da administração municipal.

Além da análise dos segmentos de maneira geral, busca-se, em alguns pontos, destacar o viés abordado pela sociedade civil no segmento de usuários ou organização de usuários às perguntas, de forma que seja possível identificar o nível de envolvimento e quão fortalecido este público encontra-se, ao ingressar neste espaço, no acompanhamento e fiscalização da política de assistência social.

### *3.3.1 Perfil sociodemográfico*

Para a organização desse bloco foram considerados os dados apresentados pelos conselheiros sobre gênero, faixa etária, inserção no mundo do trabalho/ocupação, escolaridade, profissão e renda, para identificar característica e perfil do público desta pesquisa.

O primeiro elemento de análise trata-se de gênero em que 82,9% dos conselheiros que responderam ao questionário são mulheres, enquanto que apenas 17,1% representam os homens. Verifica-se que é mantido o padrão quando representantes da sociedade civil, segmento dos usuários ou organização de usuários, 87,5% (14) são compostos por mulheres “estes dados podem ser explicados pelo fato de as mulheres, diferentemente dos homens, ainda serem as principais responsáveis pelos cuidados com a família, o que torna a participação local uma função menos difícil de conciliar com suas funções domésticas” (IPEA, 2013, pag. 19).

Em complemento, Lüchmann e Almeida (2010) reafirmam o quanto as relações de gênero são delineadas por processos históricos; são mantidas ao longo das décadas, sem que ocorra reconfiguração substancial. À mulher é concedida a participação em espaços voltados para o âmbito social, que facilite e a mantenha próxima do espaço doméstico para que não ocorra rupturas com suas atribuições de mãe e de dona de casa, e assim, provê-la com esmero. Além de que ainda se observa que sua capacidade é subjugada aos homens, quando o número que ingressa na política é assustadoramente reduzido, tendo restringido o poder de articulação, proposição, participação e defesa de interesses desse segmento. Enquanto que ao homem é dado, com prioridade, o acesso no campo político, como algo inerente a ele.

Para traçar paralelo quanto ao perfil, busca-se identificar a faixa etária sobre o grupo que se dispõe a ingressar em instâncias participativas e a relação com o público feminino e a inserção no mundo do trabalho.

A faixa etária com maior concentração está entre 21 a 40 anos, que representa 55,9% do total de conselheiros entrevistados, sendo a mesma que apresenta alta participação do público feminino (sendo 54 mulheres e apenas 8 homens). Dos representantes da sociedade civil, segmento dos usuários ou organização de usuários, 75% identificam-se nessa mesma faixa etária, o que converge com o conjunto dos conselheiros. A faixa etária entre 41 a 60 anos acumula 35,1% dos conselheiros (sendo 32 mulheres e 7 homens). E acima de 60 anos corresponde a 8,1%, mantendo a preponderância de mulheres com seis conselheiras, enquanto que os homens são três.

Considerando que a faixa etária fora estratificada para facilitar análise e distribuição dos participantes, observa-se que a maioria dos conselheiros (91%) que atuam nos CMAS encontram-se entre os 21 e 60 anos, período em que estariam economicamente ativos, enquanto que os conselheiros identificados na faixa etária acima de 60 anos todos estão aposentados. Tem-se um número baixo de idosos como conselheiros (8,1%), que pode aparentar fragilidade para contribuição desse grupo na construção de política pública pela baixa participação no CMAS, sendo relevante a inserção/atuação em locais que proporcionem a visibilidade da população idosa e assim compor a instância de controle social, quando não houver instância específica para este segmento como Conselho Municipal dos Direitos do Idoso (CMDI).

O IBGE traz definições sobre a População Economicamente Ativa (PEA), como pessoa em idade e condições físicas para atividade no mercado de trabalho, classificando como população ocupada (com atividade remunerada, não remunerada, por conta própria ou como empregador) e população desocupada (sem emprego embora apta para o trabalho).

A proporção de conselheiros que indicou não exercer atividade remunerada são: categoria “aposentado/pensionista”, entendendo que não se encaixa no contexto apresentado; a pergunta realizada no questionário aplicado buscou agrupá-la junto às demais categorias como uma forma para facilitar o entendimento e preenchimento pelo próprio conselheiro sobre sua atual situação no mundo do trabalho, representa 43,5%; categoria “desempregado” corresponde a 4,3%; que se identificam como “dona(o) de casa” representam 43,5% dos

conselheiros que não exercem ocupação; e outra categoria não discriminada representam 8,7%.

Verifica-se que do público que se encontra em idade para desempenhar atividade no mundo do trabalho, mas não a realiza, representa apenas 11,7% (13) do total de conselheiros entrevistados, e novamente é relevante pontuar que a questão de gênero reflete nesse campo, pois aqueles conselheiros com menos de 60 anos que responderam não realizar atividade remunerada ou sem remuneração, ou que não esteja empregado, todas são mulheres e destas 76,9% são donas de casa, exclusivamente.

Quanto aos representantes da sociedade civil, segmento dos usuários ou organização de usuários 75%(12) não estão trabalhando, são mulheres, e destas 66% (8) informaram que se encontram na condição de dona de casa.

A área em que se realiza sua atividade, remunerada ou não, é relevante para identificar as características, vinculação e aproximação com a comunidade que representa, uma vez que o trabalho é tido como uma ação que tem prestígio na perspectiva de parcela da população. Além de que são municípios de pequeno porte e que possibilita compreender as ofertas de trabalho.

Assim, apresenta que dos conselheiros participantes da pesquisa há um percentual considerável (83,9%) que trabalha no serviço público majoritariamente, municipal e/ou estadual, e inclusive identifica-se nos questionários conselheiros que atuam nas duas esferas, pública e privada, cumulativamente. Tem-se que o principal campo que emprega a população nesses municípios são os serviços públicos, dado pela baixa oferta de empregos formais, em que o comércio local e as escassas indústrias possuem reduzido potencial de empregabilidade comparado ao setor público.

Outro elemento importante quando analisado o controle social, refere-se ao fato de que, levando em conta que se deve haver a paridade nos conselhos, há um número significativo de conselheiros no CMAS que possui vínculo com o poder público (servidor público), e que no conselho está representando algum segmento da sociedade civil, pois do total entrevistado, 57 conselheiros representam o poder público no conselho, mas temos 73 dos que se encontram empregados atuando no setor público.

A escolaridade pode aparentar um potencial para a atuação do conselheiro no exercício do controle social, seria possível, além de realizar a leitura da legislação, relatórios e demais

materiais, compreender e realizar intervenções para implementação da política pública, sem que ocorra dependência de outros conselheiros ou profissionais.

**Tabela 1 – Número e proporção de conselheiros conforme nível de escolaridade (%)**

<b>Escolaridade:</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Fundamental incompleto	10	9,0
Fundamental completo	-	-
Médio incompleto	04	3,6
Médio completo	21	18,9
Superior incompleto	09	8,2
Superior completo	20	18,0
Especialização incompleta	04	3,6
Especialização completa	43	38,7
Não alfabetizado	-	-
Não informado	-	-
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>100</b>

Fonte: dados da pesquisa

Encontra-se um perfil (Tabela 1) com escolaridade elevada, em que 38,7% dos conselheiros entrevistados possuem especialização completa. Quando somados aqueles com ensino médio completo, com ensino superior incompleto e completo e especialização incompleta e completa, têm-se que 87,4% dos conselheiros possuem alta escolarização, refletindo o perfil encontrado em conselhos nacionais vinculados à área temática de políticas sociais do relatório de pesquisa do IPEA (2013).

O perfil encontrado poderia ser considerado um fator que viesse a auxiliar na atuação do controle social com maior qualidade dos resultados, entendendo que quanto mais anos de estudo mais o indivíduo reuniria capacidade cognitiva e reflexão crítica para compreender o seu papel e propor ações para monitoramento, fiscalização e implementação de política pública, amparado na legislação que trata do assunto.

Entre os representantes da sociedade civil, segmento dos usuários ou organização de usuários, cinco conselheiros não concluíram o ensino fundamental e dois o ensino médio, representando 43,8% dos conselheiros desse segmento. O dado é relevante, pois são os representantes diretos da população beneficiada pelos serviços, programas, projetos e benefícios da política de assistência social, que não apresentam alta escolarização. Assim reunir condições para discutir e exercer o controle social com o potencial que os indivíduos com maior qualificação poderiam ter, ao analisar e compreender a documentação apresentada

bem como a legislação que trata dessa política e normativa para oferta qualificada dos serviços.

Ainda que haja conselheiros com baixa escolaridade, não se identifica nos questionários conselheiro não alfabetizado, no entanto, aqueles com ensino fundamental, incompleto ou completo, demonstraram intensa fragilidade na compreensão, interpretação e sintetização de informação para responder ao questionário, em alguns momentos requisitando o auxílio do técnico do órgão gestor, de outro conselheiro ou mesmo do responsável pela pesquisa.

Sob este aspecto foi possível observar a dependência que o conselheiro, com reduzida escolarização, aparenta para responder às questões que seriam, teoricamente, do seu cotidiano no exercício do controle social. É necessário pontuar que é possível despontar uma boa participação, mesmo com conselheiros com baixa escolarização, se houver assessoramento técnico adequado, fortalecendo a atuação e o conhecimento que este indivíduo dispõe. Além de estar sensível e desperto às questões e peculiaridades que compõem a realidade local que, por diversos fatores, tais demandas podem não ser vistas por aqueles que não circulam por uma dada localidade ou que desempenham atividades que, direta ou indiretamente, refletem em bens e serviços a serem ofertados para a população.

Na questão que se refere à profissão, observa-se que alguns conselheiros consideraram para a resposta a atividade remunerada que desempenhava no momento da coleta dos dados, e embora alguns tenham ensino superior, não apontaram sua profissão, mesmo que não a estivesse exercendo.

**Tabela 2 – Distribuição dos conselheiros e profissão/atividade que exerce**

<b>Profissão</b>	<b>N</b>
Operador(a) máquina/motorista	02
Auxiliar administrativo	08
Enfermeiro(a)	05
Professor(a)/pedagogo(a)	20
Mecânico(a)	01
Assistente social	21
Sacerdote	01
Educador(a) social	01
Artesão(a)	01
Agente comunitário de saúde	01
Farmacêutico(a)	01
Bancário (a)	01

Dentista	01
Produtor(a) rural	01
Conselheiro(a) tutelar	01
Técnico(a) agropecuária	01
Técnico(a) enfermagem	02
Psicólogo(a)	01
Advogado(a)	01
<b>Total</b>	<b>71</b>

Fonte: dados da pesquisa

Além de relacionar as profissões, na Tabela 2 identifica-se a presença de conselheiro tutelar representando sociedade civil no CMAS, segmento entidade e organizações de assistência social; no entanto a LOAS, em seu artigo 3º, e o decreto nº 6.308/2007 apresentam as características dessas entidades e organizações e que não conferem com as atividades desempenhadas por aquele órgão.

Art. 3º Consideram-se entidades e organizações de assistência social aquelas sem fins lucrativos que, isolada ou cumulativamente, prestam atendimento e assessoramento aos beneficiários abrangidos por esta Lei, bem como as que atuam na defesa e garantia de direitos (LOAS, 1993).

Art. 2º As entidades e organizações de assistência social podem ser, isolada ou cumulativamente:

I - de atendimento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de proteção social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidades ou risco social e pessoal, nos termos da Lei nº 8.742 de 1993 e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS de que tratam os incisos I e II do art. 18 daquela Lei;

II - de assessoramento: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da [Lei nº 8.742, de 1993](#), e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os [incisos I e II do art. 18 daquela Lei](#); e

III - de defesa e garantia de direitos: aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos da [Lei nº 8.742, de 1993](#), e respeitadas as deliberações do CNAS de que tratam os [incisos I e II do art. 18 daquela Lei](#).

Art. 3º As entidades e organizações de assistência social deverão estar inscritas nos Conselhos Municipais de Assistência Social ou no Conselho de Assistência Social do Distrito Federal para seu regular funcionamento, nos termos do [art. 9º da Lei no 8.742, de 1993](#), aos quais caberá a fiscalização destas entidades e organizações, independentemente do recebimento ou não de recursos públicos (BRASIL, 2007).

Nesse sentido, a vaga disponibilizada à entidade e organização de assistência social não poderia ser ocupada por um representante de conselho tutelar, o que nos leva a questionar se para composição dos CMAS tem respeitado o contido na legislação e garantido meios para seu efetivo funcionamento, inclusive de verificar se as cadeiras são ocupadas por aqueles que têm o direito.

A resolução nº 06/2015 do CNAS, em seu art.1º, reconhece todas as formas de organização de trabalhadores do setor constituídas como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, centrais sindicais, conselhos federais de profissões regulamentadas, fórum nacional, e fóruns regionais, estaduais e municipais de trabalhadores, portanto, abarca uma quantidade de instituições que possam ingressar no conselho e manter os princípios legais.

Para concluir o perfil sociodemográfico, busca-se conhecer a renda mensal familiar dos conselheiros dos CMAS da região de Ivaiporã.

Em relação à renda familiar, considerando todas as fontes e todos os membros, identifica-se que 0,9% dos conselheiros não possuem renda, os que ganham até um salário somam 9%, aqueles que ganham entre um e dois salários representam 19,9%, a maior concentração está entre aqueles que perfazem entre dois e quatro salários-mínimos é de 41,4%, o segundo grupo que recebe maiores salários, entre quatro e oito salários-mínimos, representam 22,5% e aqueles com renda superior a oito salários se identificam em 5,4%.

Representantes da sociedade civil, segmento dos usuários ou organização de usuários, 50%(8) recebem, no máximo, um salário-mínimo. O município de Lunardelli tem dois conselheiros, deste mesmo segmento, com renda entre quatro e oito salários.

### *3.3.2 Percepção sobre o funcionamento do conselho*

Para o desempenho adequado no conselho é preciso que se observe, minimamente, alguns elementos que servem para nortear a atuação e compreensão das atribuições que uma instância de controle social deve executar.

Como preconiza a LOAS, os conselhos de assistência social são instituídos como instâncias deliberativas do SUAS, devem ter caráter permanente e primar pela paridade na representação entre poder público e a sociedade civil.

Verifica-se que 51,4% dos conselheiros que responderam ao questionário são representantes do governo municipal, enquanto que 37,8% se identificaram representantes da sociedade civil e 10,8% não souberam responder que segmento representam no conselho. Há preponderância da participação de representantes do governo municipal nas reuniões do conselho municipal de assistência social, elemento importante para análise, pois corre-se o risco de que os interesses do gestor municipal sobressaiam aos da população usuária dos serviços da política de assistência social, uma vez que há baixa presença e participação dos segmentos que representam a sociedade civil nas reuniões.

É possível pressupor que, em quaisquer conselhos, o governo tenha, por conta de sua capacidade de reunir informações e frequentemente deter o monopólio da implementação das políticas públicas, maior probabilidade de influenciar as discussões com dados e subsídios técnicos para a tomada de decisões qualificadas e pertinentes à condução das políticas públicas (IPEA, 2010, p. 578).

Identifica-se que na legislação municipal, ancorada na federal, que institui e regula sobre o funcionamento do conselho em âmbito local, está contemplada a necessidade de composição paritária, no entanto, não há garantia de que todos os conselheiros frequentem todas as reuniões. Diversos fatores o impossibilitam se fazer presente na data e horário definido como observado durante as reuniões.

O que explica sua participação ou o motiva? A participação pode ser condicionada pela disponibilidade de recursos e pela existência de engajamento e recrutamento, mas sobretudo as vantagens que poderia obter com a participação (OLSON, 1999).

Quanto aos conselheiros que não souberam o segmento a que foram indicados para composição no conselho podem aparentar uma fragilidade na forma que esse indivíduo é abordado e conduzido ao exercício do controle social de uma política pública.

Entre os conselheiros vinculados ao governo municipal, identifica-se que as secretarias que compõem o conselho são: assistência social (26,3%); saúde (19,3%); educação/cultura (14%); agricultura e administração (8,78%); contabilidade/finanças (7%); indústria e comércio, turismo e esportes (1,8%); e os conselheiros que não responderam ou não souberam indicar qual secretaria representam 10,6%, embora tenham informado que estão no conselho para representar o poder público.

Dos representantes da sociedade civil identificou-se que representam entidades ou organizações de assistência social 42,9%, de usuários ou organização de usuários

correspondem a 38,1% e o segmento entidades de trabalhador do setor é composto por 19% de conselheiros.

A resolução nº 237/2006 do CNAS define as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos de assistência social, sendo que para os representantes do governo deve ocorrer por indicação pelo chefe do Poder Executivo, de servidores que estejam inseridos em setores com ações voltadas a políticas sociais e econômicas, enquanto que representantes da sociedade civil são eleitos por meio de eleição, em foro apropriado, com coordenação da sociedade civil e supervisão do Ministério Público, com candidatos e/ou eleitores dos três segmentos.

Identifica-se que 56,2% dos municípios entrevistados tiveram a participação de representante do segmento usuário ou organização de usuários na pesquisa ao responder os questionários, embora a legislação que institui cada conselho contemple a presença deste segmento para sua composição, são eles: Arapuã, Ariranha do Ivaí, Cruzmaltina, Godoy Moreira, Grandes Rios, Lunardelli, Nova Tebas, Rio Branco do Ivaí e Rosário do Ivaí. Este dado pode refletir fragilidade no processo participativo, pois aqueles que são eleitos para representar diretamente os beneficiados pela política no CMAS, instância privilegiada para discussão e análise dos rumos que a política de assistência social deve seguir, têm deixado de comparecer às reuniões, e entender até que ponto os interesses e necessidades da sociedade têm sido referência para se implementar essa política.

Olson (1999) explica o comportamento dos indivíduos que se associam para atingir algum benefício coletivo, que culmina em vantagens individuais, mas que nem sempre o interesse comum dos membros de um grupo é suficiente para impulsionar cada um a contribuir para consecução de certo benefício. Há situações em que um membro do grupo sabendo que o benefício em âmbito coletivo não lhe será negado, independente da sua participação, passará a esquivar-se (resguardando seu próprio bem-estar), deixando às custas dos demais o esforço para obtenção de tal benefício.

É pertinente considerar também os aspectos que envolvem a heterogeneidade da sociedade civil e a sua participação, conseqüentemente, a coexistência de atores diversos, práticas e projetos que interferem na relação com o Estado. Nesse sentido, Dagnino, Olvera e Panfichi (2006) apontam que

La noción de heterogeneidad de la sociedad civil describe la diferenciación interna existente em la sociedad civil em términos de actores sociales, formas de la acción

coletiva, teleología de la acción, construcción identitaria y proyectos políticos (p.27).

Ambos os apontamentos também podem explicar o motivo da baixa participação dos representantes da sociedade civil, segmento dos usuários, nas reuniões do conselho, pois como não houve contato com estes para entender o que provoca sua ausência, uma hipótese é de que independente de sua participação, outras pessoas trabalharão para que o benefício coletivo, neste caso, implementação de política pública, venha ao seu encontro, e outra que sua identificação com a função não tenha sido suficiente para mantê-lo em atividade.

Constata-se um número baixo de usuários que ocupam a diretoria do CMAS. Entre os conselhos de assistência social dos 16 municípios que participaram da pesquisa, apenas um tem representante da sociedade civil, segmento dos usuários ou organização de usuários, cujo cargo é a presidência do conselho.

Identificou-se que seis usuários apontaram que preferem não se manifestar/opinar e consideram ter pequeno poder para influenciar. Talvez o fato de que não se sintam seguros, com condições para argumentar ou não estejam capacitados pode definir o perfil dos eleitos para compor a mesa diretora (pessoas com mais facilidade para se expressar), nesse cenário 37,5% dos usuários relataram pequeno poder para influenciar e não se manifestam ou opinam durante as reuniões do conselho.

Percebe-se que a composição de mesa diretora não aparenta ser alvo de disputas entre os segmentos, e a fragilidade na compreensão sobre quão democrático é o interior dessas instituições participativas e o poder que expressa na condução de deliberações, pode possibilitar a sobreposição de interesses do gestor municipal uma vez que a presidência é ocupada por representante governamental na maioria dos CMAS.

Desse modo, tal importância é diretamente proporcional às funções que o cargo desempenha, afetando assim as formas de distribuição e concentração de poderes. As regras dos conselhos estudados mostram que a presidência detém poderes e prerrogativas diferenciados, como, por exemplo, a prerrogativa de conduzir os trabalhos junto com a mesa diretora, de desempatar qualquer conflito no interior desses espaços, bem como de decidir determinadas questões ad referendum. Portanto, a presidência concentra poder (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 129).

Os conselhos são importantes como canais que dão concretude à conquista democrática, como um meio para dar visibilidade a demandas, propostas e críticas na

construção de políticas públicas, além da organização da sociedade civil, são espaços institucionais próprios que, a exemplo, se têm os conselhos de assistência social.

A ausência de esclarecimento, conhecimento e capacitação pode comprometer a qualidade do controle social, pois este deve ser um exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da política de assistência social, dos instrumentos de gestão e dos recursos financeiros destinados a sua implementação e da ampliação e qualidade dos serviços ofertados pela rede socioassistencial (composta por serviços governamentais e por organizações da sociedade civil) aos destinatários da política em questão.

Identificamos entre os conselheiros municipais se há conhecimento da legislação que regulamenta e norteia o funcionamento do conselho em âmbito municipal. Entre os participantes da pesquisa, verifica-se que 51,4% (57) dos conselheiros informaram conhecer a lei e/ou outro instrumento que normatiza, enquanto que 41,4% (46) não têm conhecimento e 7,2% (08) não apresentaram nenhuma resposta. Entre os representantes do segmento de usuários ou organização de usuários 68,7% não têm conhecimento sobre a legislação.

O formato institucional define, por exemplo, quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são debatidos os temas, quais temas, quais recursos informacionais estão à disposição dos participantes, como os membros são selecionados, dentre outras questões. Tais estudos têm destacado regras levantadas a partir de documentos específicos que regulam o funcionamento dessas instituições. São eles: as Leis de Criação e de Alteração dos conselhos e seus Regimentos Internos (RIs). Uma análise cuidadosa sobre estes documentos oferece informações importantes sobre o nível de institucionalização, de democratização, bem como de representação desses espaços (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 127).

A lei de criação do conselho municipal de assistência social é o instrumento normativo mais citado entre os conselheiros quando dizem conhecer a legislação municipal em 71,9% enquanto que para 56,1% é o regimento interno, considerando que há conselheiros que informaram conhecer ambos.

Para funcionamento do conselho é necessário que, além do conhecimento sobre a legislação que regulamenta o conselho, assim como também a política de assistência social, seja ofertado o processo de formação aos conselheiros para aprimorar o desempenho do controle social. No entanto, identifica-se que esta não é a realidade dos conselhos dessa região, quando 71,2% dos conselheiros entrevistados informaram não ter participado de capacitação para atuar no exercício do controle social, já o grupo que contou com a

oportunidade de se capacitar enquanto conselheiro representa apenas 23,4% e os que não responderam acumulam 5,4%.

Os representantes do segmento dos usuários ou organização de usuários indicam que 75% (12) não receberam capacitação para desempenhar sua função no conselho.

A maioria dos conselheiros que receberam capacitação, 84,6%, contaram com apenas um processo de formação. Considerando que mesmo aqueles atores que atuam diretamente com a execução da política de assistência social necessitam de capacitação permanente, ainda que, de certa forma, pressupõe conhecimento pré-existente por ser profissional que atua na área, é imprescindível que esteja inserido em processos de educação permanente.

A compreensão sobre o que caracteriza a função de um conselho foi organizada em quatro categorias, com base nas respostas apresentadas livremente: exercer o controle social/fiscalização; espaço para participação e aprendizado; organização e planejamento de política pública e aprovação de propostas/projetos; e percepção ou informação alheia à função. A Tabela 3, a seguir, mostra a subdivisão agrupada por categorias, a partir da descrição pelos conselheiros.

**Tabela 3 – Compreensão sobre a função do conselho (%)**

<b>Para você qual é a função de um conselho?</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Exercer o controle social/fiscalização	44	39,6
Espaço para participação e aprendizado	9	8,1
Organização e planejamento de política pública e aprovação de propostas/projetos	12	10,8
Percepção ou informação alheia à função	13	11,7
Não respondeu	33	29,8
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>100</b>

Fonte: dados da pesquisa

Durante as reuniões e preenchimento dos questionários foi possível observar que os conselheiros aparentam insegurança quanto à função de um conselho municipal. Na Tabela 3 consta que 58,5% acreditam que esta instância deve exercer o controle social e a fiscalização, ser um espaço que promova a participação e realizar a organização e o planejamento da política de assistência social e aprovar propostas apresentadas pelo órgão gestor, os demais que somam 41,5% apresentam percepção diferente da função ou não responderam/sabem.

A maioria dos conselheiros que responderam ao questionário entendem que a função é o controle social, com uma redação objetiva sobre sua compreensão, “para discutir debater os projetos que a assistência manda o conselho autorizar” (CM).

A proatividade e a participação dos conselheiros também podem ser verificadas quando se identifica proposição de pautas e assuntos relevantes para a política em discussão pelos diversos atores.

**Tabela 4 – Segmento que desencadeia os debates no CMAS (%)**

<b>Quem apresenta mais assuntos como pauta para se debater e decidir no conselho?</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Membro do conselho que pertence ao segmento poder público	90	81,1
Membro do conselho que pertence ao segmento trabalhador	02	1,8
Membro do conselho que pertence ao segmento usuário	01	0,9
Membro do conselho que pertence ao segmento entidade	06	5,4
Autoridades públicas/políticas	02	1,8
Representantes de igrejas	02	1,8
Cidadão/comunidade	02	1,8
Não respondeu	06	5,4
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>100</b>

Fonte: dados da pesquisa

Percebe-se que os conselhos municipais aparentam reduzida proatividade ou comando para sugerir temas, pois 81,1% apontam que os processos para debate e composição de pauta é desencadeado, essencialmente, por representante do poder público no conselho (Tabela 4).

Uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, é uma boa preditora do grau interno de democratização dessas instituições, uma vez que mais vezes estarão inseridas nesse processo. Por outro lado, uma pauta construída somente pela presidência do conselho, independentemente do segmento que a ocupe, indica um grau de democratização mais baixo (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 129).

O direcionamento para atuação e definição de pauta é feito pelo governo municipal, por meio de seu representante no conselho ou técnico responsável pelo assessoramento e pode refletir em baixa autonomia, poder de mobilização, organização e iniciativa do CMAS.

Durante as reuniões foi possível observar que a sessão é conduzida por este profissional, com poucos debates ou argumentação pelos conselheiros. Em geral, são apresentadas as propostas de iniciativa/desejo primeiro do órgão gestor, e fica o conselho incumbido de escolher entre as possibilidades.

Observa-se que as decisões são amparadas nos apontamentos realizados pela equipe técnica dos serviços socioassistenciais, há situações que alguns desses profissionais estão compondo o conselho também, e por aqueles conselheiros que aparentam mais habilidade e facilidade para expressar e debater seu posicionamento.

Em todas as reuniões em que foi possível participar, observou-se rara presença de pessoas da comunidade, mas mesmo presente não havia manifestação, questionamentos, sugestões.

A participação nas reuniões dos CMAS oportunizou observar que as pautas pouco contemplavam o controle sobre as deliberações definidas anteriormente em plenária. Nesse sentido, buscou-se identificar se os conselheiros relacionavam e tinham conhecimento de alguma decisão tomada na reunião do conselho que fosse concretizado, o que 73% dos conselheiros entrevistados indicaram que sim, enquanto que 15,3% informaram que não tinham conhecimento sobre alguma deliberação efetivada e 11,7% não responderam ao questionamento.

Sobre este ponto, é necessário analisar de que forma os conselhos têm realizado o monitoramento e controle sobre as deliberações e a sua concretização pela gestão municipal, embora a maioria dos entrevistados tenha apontado que já identificaram ações que foram completadas a partir da aprovação em plenário, mas não é a realidade para todos os conselheiros.

Para se ter breve conhecimento sobre o que os conselhos deliberam, foi solicitado aos conselheiros que apontassem, livremente, a ação que foi implementada com base nas decisões em reunião do CMAS. Para facilitar a análise, agrupou-se em três categorias: implementação de benefícios, serviços, projetos e programas; aquisição de equipamentos e materiais para funcionamento dos serviços; e a ação não corresponde aos objetivos da política de assistência social. Assim temos a Tabela 5, a seguir:

**Tabela 5 – Percepção dos conselheiros quanto à efetivação de deliberações do CMAS (%)**

<b>Você tem conhecimento de alguma decisão tomada na reunião do conselho se concretizar? Qual?</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Implementação de benefícios, serviços, projetos e programas	30	37,0
Aquisição de equipamentos e materiais para funcionamento dos serviços	21	25,9
Ação não corresponde aos objetivos da política de assistência social	06	7,5
Sem resposta	24	29,6
<b>Total</b>	<b>81</b>	<b>100</b>

Fonte: dados pesquisa

Pelas respostas (Tabela 5), temos que as ações concretizadas, segundo os conselheiros, resumem-se a oferta de serviço/benefício direto ao usuário ou aquisição de bem material para implementar com equipamentos. Observa-se que os conselheiros se apoiam naquilo que é visível e de fácil constatação, como implantação ou ampliação do atendimento de um grupo de crianças ou adolescentes e uma sala com equipamentos novos, para identificar que algo deliberado foi aplicado, não se verifica análise, estudos ou avaliação dos ganhos sociais e/ou reflexos na comunidade, ainda que empírico.

Em resumo, para as deliberações os conselhos de assistência social têm se pautado na aplicação do recurso disponível no FMAS, em que o item ‘gastar’ ou se a pauta é realizar o aceite de um cofinanciamento proposto pelos governos estadual e/ou federal, por meio do FEAS ou do FNAS, respectivamente, quanto ao que pode ser adquirido, tanto em custeio como investimento, nem sempre se dispõe de um estudo ou diagnóstico municipal atualizado que aponte as necessidades.

Além da ausência de um planejamento elaborado para o conselho, observa-se em alguns casos que há pressionamento por parte do gestor do poder executivo municipal, e em outros do poder legislativo também, para que não se “percam” recursos por ausência de gasto/investimento, exigindo dos conselheiros decisão rápida e com poucos elementos e estudo que sirvam de embasamento para as deliberações.

Especialmente os recursos provenientes do governo estadual por meio da SEJUF, por deliberação do CEAS/PR com recurso do FEAS, seriam disponibilizados aos municípios desde que estes se comprometessem a apresentar prestação de contas semestralmente, e ainda o setor financeiro da SEJUF realizaria a aferição de saldo em conta para continuidade ou não

de repasse, em havendo acúmulo de saldo em conta a transferência de nova parcela era suspensa conforme deliberações nº 57 e 09 de 2016 do CEAS/PR.

**Tabela 6 – Acesso à informação sobre o andamento das deliberações do CMAS (%)**

<b>Como o conselho toma conhecimento se uma ação deliberada foi efetivamente colocada em prática?</b>	<b>N</b>	<b>%</b>
Aguarda a informação ser repassada pelo gestor municipal	70	63,1
Procura os responsáveis para obter informação	25	22,5
Não procura saber se foi colocada em prática	04	3,6
O conselho não toma conhecimento	-	-
Não respondeu	12	10,8
<b>Total</b>	<b>111</b>	<b>100</b>

Fonte: dados pesquisa

Entre os conselheiros entrevistados, 63,1% sinalizam que aguardam a informação ser repassada pelo gestor municipal, seja na figura do secretário ou técnico vinculado ao órgão gestor, enquanto que apenas 22,5% dos conselheiros procuram o órgão responsável pela execução para identificar se o objeto da deliberação foi concluído; tem-se também que 3,6% dos conselheiros não se informam se a ação foi realizada e 10,8% não responderam, conforme consta na Tabela 6.

Observa-se que pode haver baixa proatividade, ação de controle social e fiscalização, pois os conselheiros esperam a informação chegar ao conselho, não havendo planejamento ou organização para controle sistematizado das deliberações e decisões em plenária.

Dos representantes da sociedade civil, segmento de usuários ou organização de usuários, 87,5% aguardam que a informação seja trazida pelo gestor municipal, trata-se de um número significativo quando este segmento, que é a representação direta da sociedade, não atua de forma a garantir a efetiva participação, tendo o conselho como instância do sistema descentralizado e participativo da assistência social.

Para tal, regras referentes a frequência das reuniões dos conselhos, divulgação das mesmas e de sua pauta, obrigatoriedade de convocação de conferências, bem como divulgação dos resultados das decisões dos conselhos podem incidir positivamente sobre o caráter público dessas instituições (FARIA e RIBEIRO, 2011, p.130).

Há de se inferir que para compor o conselho, se faz com representantes das mais variadas formações e atividades e que, a princípio, pode não ter conhecimento sobre a política

em comento, mas que dispõe de interesse e engajamento para desempenhar a função atribuída e, para isso a necessidade de que o órgão gestor municipal e/ou estadual apresente um plano de capacitação para ser apreciado e aprovado pelo conselho de cada esfera.

### *3.3.3 Dificuldade na participação*

A participação está além do se fazer presente e representar. É necessário que demonstre o engajamento e a propriedade para debater, discutir, defender um tema, a oferta e qualidade de um serviço, recurso financeiro, material e humano. A existência de uma instância de controle social não concretiza por si só um espaço do debate, é necessário que os atores envolvidos estejam dispostos ao diálogo e à problematização para implementação de uma política pública.

A teoria recupera a ideia de que a decisão política não é feita somente pela agregação das preferências de cada indivíduo que, somadas, transformam-se numa “vontade geral”, representada pelo processo eleitoral, mas que há momentos que precedem ou permeiam a decisão, quando ocorre a troca de argumentos divergentes entre si, a busca pelo convencimento, a alteração de preferências anteriores, dentre outros processos, que indicam a existência do debate que qualifica a decisão (CUNHA, ALMEIDA, FARIA, RIBEIRO, 2011, p. 300).

A existência de debates é um aspecto importante num conselho, quando há possibilidade de troca de argumentos, que em certa medida proporciona o esclarecimento e, em algumas situações, até mesmo a possibilidade de mudança de uma deliberação, em que se reúnam elementos que (re)construam sua análise crítica e, conseqüentemente, altera a opinião, pois “a ausência de contestação pode indicar a existência de consensos quanto aos temas em deliberação ou a pouca capacidade argumentativa de algumas dos segmentos, o que levaria à concordância ou mesmo receio de posicionamento” (CUNHA, 2010, p. 125).

Para identificar o que limita a participação daqueles conselheiros que não expressam sua opinião, tem-se que os que preferem não se manifestar representam 35,7%; não tem muito conhecimento sobre o assunto ou alguém terá mais condições para falar com 28,6% respectivamente; e não responderam somam 7,1% dos conselheiros. Indícios de que o conhecimento sobre as responsabilidades enquanto conselheiro não são tão claras, pois para composição do conselho deve-se levar em consideração de que todos podem reunir condições

para dialogar, debater, expressar para que se realize a melhor escolha e direcionamento da política de assistência social.

Sobre a percepção de que há necessidade de algo para melhorar a atuação do conselho, 51,3% apontam que é necessário, 37% indicam que não é preciso e a forma como funciona está satisfatório e 11,7% não responderam.

Segundo os conselheiros que indicaram necessidade de melhorias no exercício do controle social, foram relacionadas três categorias: I. promover capacitação para melhorar conhecimento e a atuação dos conselheiros (13); II. contar com participação qualificada, engajamento e presença dos conselheiros e da comunidade nas reuniões, como a categoria mais citada (35); e III. melhorar a organização, estrutura e assessoria para funcionamento do conselho de assistência social (13).

“Buscar formas das reuniões serem mais claras e objetivas, distribuir os documentos (cópias) do que é deliberado pelo conselho, realizar as capacitações continuadas dos conselheiros para entenderem seu papel e a importância da participação”(conselheiro).

Para os conselheiros, há fatores que dificultam a participação e o funcionamento de um conselho para 46,9% dos entrevistados, enquanto que 37,8% acreditam que não há situações que comprometam o funcionamento e 15,3% não realizaram nenhuma menção sobre o questionado. Identificam-se quatro categorias para representar os fatores que dificultam a atuação do controle social: I - pouca participação, representatividade e disponibilidade dos conselheiros para as reuniões do CMAS; II - ausência de organização e planejamento, estrutura e assessoria técnica suficiente à disposição dos conselheiros; III - ausência de capacitação para os conselheiros; e IV - eventual interferência de interesse político/gestor nas decisões do conselho.

Buscou-se requisitar sobre as fragilidades e fatores que interferem negativamente no funcionamento dos CMAS, para que se alinhasse a proposta de apoio ao funcionamento dessa IP em municípios que ofertam a política de assistência social.

Assim, pelos apontamentos espontâneos pelos conselheiros foi organizada em quatro categorias de análise: pouca participação, representatividade e disponibilidade dos conselheiros; ausência de organização, estrutura e assessoria suficiente para funcionamento do conselho; falta de capacitação; e interferências nas decisões do conselho para atender interesse político/gestor.

**Tabela 7 – Fatores que dificultam a participação e o funcionamento de um conselho**

<b>Há fatores que dificultam a participação e o funcionamento de um conselho?</b>	<b>N</b>
Pouca participação, representatividade e disponibilidade dos conselheiros	41
Ausência de organização, estrutura e assessoria suficiente para funcionamento do conselho	12
Falta de capacitação	11
Interferências nas decisões do conselho para atender interesse político/gestor	2
<b>Total</b>	<b>66</b>

Fonte: dados da pesquisa

Na Tabela 7 é revelado que pouca participação, representatividade e disponibilidade dos conselheiros interfere significativamente no funcionamento do CMAS. A ausência de organização, estrutura e assessoramento técnico e de capacitação também comprometem os resultados do controle social. Embora poucas vezes citada, ainda vemos que há interferências nas decisões do CMAS por interesses exclusivos do gestor municipal ou político.

Em essência, o conselho como uma instituição representa ser algo importante para a maioria dos conselheiros (99). A partir das respostas apresentadas é possível distribuir em categorias, e assim, dimensionar quais elementos que os conselheiros relacionam à importância de uma instância de controle social: a principal indicação é que o conselho torne-se importante pelo fato de ser uma maneira de exercer monitoramento, fiscalização e avaliação sobre a política de assistência social (27); discutir temas e necessidades da população/comunidade (21); deliberar sobre serviços e aplicação dos recursos disponibilizados no FMAS (19); propiciar que a informação sobre serviços, recursos e a própria política seja disseminada (17); discutir sobre os serviços para a população (13); proporcionar espaço para expor opinião (11); possibilitar e estimular a participação (10); oportunizar a representação da comunidade/sociedade (4); permitir a transparência das ações (4) e defender a política pública (1). Não apresentou resposta (12).

São diversos os elementos que permeiam a concretização do processo participativo. Borba (2012), segundo o “voluntarismo cívico” de Verba, Schlozman e Brady (1995a), descreve três características fundamentais para desencadeamento desse processo pelo indivíduo que são os recursos vinculados ao tempo, ao dinheiro e às habilidades cívicas/ interação social; o engajamento composto pela predisposição psicológica, pelo interesse,

preocupação e o comprometimento político; e seu recrutamento, que necessita ser desencadeado por um agente de ignição.

Pouco mais da metade dos entrevistados (51,4%) conhece a legislação municipal que trata sobre funcionamento e atribuições do CMAS e menos de um quarto (23,42%) destes já recebeu capacitação para atuar como conselheiro. Dessa maneira, é possível perceber que o controle social exercido nos municípios da região de Ivaiporã não possui um planejamento que auxilie os conselheiros a desempenharem seu papel, no acompanhamento, na avaliação e na fiscalização da gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS.

Sob este aspecto, Vaz (2011) pontua que

Os indivíduos participantes dos processos deliberativos seriam detentores, cada qual, de recursos diferenciados como base de sua inserção no processo, fator que abriria espaço para relações de poder específicas, no interior destes espaços, capazes de determinar a condução do processo deliberativo. Esses recursos estariam expressos em variáveis como a capacidade comunicativa dos participantes e o conhecimento técnico para compreensão de determinados objetos de debates, com fins de uma tomada de decisão consciente e baseada na defesa dos interesses da sociedade civil (p. 98).

Atuar no exercício do controle social de uma política pública requer dos atores dedicação, determinação e disciplina. Além de o interesse comum ter que permanecer um fator forte de agregação dos indivíduos é necessário disponibilidade e conhecimento que o conselheiro pode não deter plenamente, mas que é passível de aprimoramento.

#### 4 POLÍTICA DE EDUCAÇÃO PERMANENTE NO SUAS APLICADA AO CONTROLE SOCIAL

Em suma, o papel do conselho consiste em **deliberar/regular** ao participar da construção e aprovação da política de assistência social baseando-se às normativas, aos planos e aos pactos, bem como às peculiaridades locais, **controlar** a aplicação do recurso disponível no FMAS, conforme a aprovação do conselho sobre a proposta orçamentária apresentada pelo Poder Executivo Municipal para a política de assistência social, como também realizar a aprovação do relatório anual de gestão e sobre a partilha de recursos às entidades privadas que prestam o atendimento na rede socioassistencial é imprescindível a inscrição dessas entidades ou organizações a partir da deliberação do conselho, **acompanhar e avaliar** sobre os programas, projetos e serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social, tanto públicas e quanto privadas, cuidando pela ampliação e qualidade da oferta aos beneficiários pela rede de serviços socioassistenciais.

Fatores sociais e econômicos condicionam e influenciam a participação e o ativismo, canais de expressão para que os indivíduos se comuniquem são necessários e devem ser bem articulados. As capacitações proporcionam aos participantes momento de troca e conquista de conteúdos remodelados, especialmente para aqueles atores dos municípios pequenos onde não se têm muitos trabalhadores para dialogar sobre um determinado assunto e a rotina dificulta se organizar para pensar em planejamento e no próprio exercício do controle social, quando a assessoria ou secretaria-executiva muitas vezes é realizada por um técnico que acumula inúmeras funções nesses municípios.

Os pontos identificados e discutidos nessa pesquisa traduzem um perfil das IP's aqui representadas pelos CMAS da região de Ivaiporã quanto à organização e ao funcionamento. Sob este aspecto, constata-se um nível de participação para o controle social nesses conselhos abaixo do que a legislação indica quanto ao seu potencial de atuação, quando se dispõem a executar somente o que se requisita sem que haja um planejamento condizente às matérias sobre as quais deliberam, em que se estabeleça eixo para atuação, objetivo, ação, cronograma, responsáveis e recursos necessários, bem como promover capacitação e núcleos para estudos continuados sobre a política de assistência social, para que possam exercer a competência administrativa, a competência decisória e a competência fiscalizadora.

Há instrumentos e sistemas de informação instituídos em âmbito federal e estadual (CENSOSUAS-Conselhos, CadSUAS, SISTAG/SIFF) que permitem identificar a existência e funcionamento dos CAS. No entanto, não há garantia de que a ação desenvolvida no exercício do controle social tenha bons resultados, pois não se verifica a participação dos conselheiros e o potencial das discussões sobre o deliberado, fiscalizado, avaliado e a capacidade e conhecimento da política de assistência social sobre a qual se delibera.

Com a participação nas reuniões, foi possível observar que o espaço das plenárias é pouco utilizado para debates/discussões acerca dessa política e as fragilidades do município quanto à oferta de serviços à população.

Há fatores que dificultam o debate, pois encontram-se permeados de insegurança, desconhecimento sobre as possibilidades de implementação de uma política pública, sobreposição dos interesses do chefe do poder executivo municipal, falta de domínio para análise dos instrumentos de gestão – PMAS, PPA, LDO, LOA, Relatórios de Gestão – e pela proximidade entre as pessoas em municípios pequenos, onde são conhecidas entre si e têm estabelecida uma convivência externa às atuações no CMAS, como igreja, ações comunitárias ou do bairro, escola dos filhos, lazer e atividades esportivas, grupos políticos partidários, colaboração e voluntariado em entidades municipais, entre outras situações, fazem com que o conselheiro não exerça uma ação mais questionadora para que não ocorra desconforto entre os indivíduos, limitando-se ao possível e satisfatório a todos.

Arelada à insegurança, ao desconhecimento sobre as possibilidades de implementação de uma política pública e à falta de domínio para análise dos instrumentos de gestão, há situações em que as diretrizes traçadas pelo gestor acabam sendo acatadas pelo CMAS e determinando sobre o assunto deliberado. É imprescindível que gestores tenham compromisso com os princípios da política de assistência social e constitua corpo técnico engajado com a implementação dessa política e minimamente coerente com a realidade e necessidade de sua população.

O diagnóstico aponta que a presença dos representantes governamentais prevalece em relação aos da sociedade civil, quando se identifica que 51,4% dos participantes da pesquisa são membros indicados pelo gestor municipal. A predominância de representantes desse segmento também é constatada quando o membro que mais apresenta temas e discussões na reunião do CMAS é aquele indivíduo vinculado ao poder público.

Municípios de pequeno porte encontram dificuldade na composição dos CMAS no que se refere a representantes de entidades e trabalhadores, pois são segmentos com número reduzido no município. Entidades são poucas da sociedade civil e trabalhadores encontram-se inseridos nos serviços públicos, para a microrregião de Ivaiporã.

Nesse sentido, é necessário promover ações que garantam a presença da sociedade civil, especialmente do segmento de usuários ou organização de usuários, uma vez que estes existem em qualquer município que oferte a política de assistência social, além das reuniões, como também nas capacitações para que sejam instrumentalizados sobre seu potencial mobilizador e de decisão na agenda pública.

A NOB-SUAS (2012) aponta responsabilidades, em que o CEAS deva prestar o assessoramento aos CMAS, mas isso não é realizado sistematicamente, e os órgãos gestores municipal e estadual devem promover e incentivar capacitação continuada, segundo o plano de educação do SUAS, no entanto isso não ocorre com regularidade a constatar com o número reduzido de conselheiros que sinalizaram ter recebido capacitação.

É possível observar que nas pautas do CNAS há recomendação para realizar reunião com os CEAS, para que atue de forma descentralizada e estimule a participação dos municípios. No Paraná, o CEAS realiza poucas reuniões descentralizadas, e quando ocorrem são em polos e realiza apenas o convite, mas não há um planejamento de mobilização.

Pelo que se verifica da resposta dada pelos conselheiros, a capacitação ou formação não é pautada e executada nos municípios como algo essencial para qualificação dos agentes públicos, considerando a premissa de ser continuada e permanente. A Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS), instituída pela resolução nº 4/2013 do CNAS, determina entre seus objetivos desenvolver condições para que os trabalhadores e os conselheiros possam diferenciar e fortalecer a centralidade dos direitos socioassistenciais, por meio da gestão e oferta de benefícios e serviços, reunir junto aos conselheiros competências e capacidades para aprimoramento da qualidade do controle social e da gestão participativa no SUAS, e instituir meios para que sejam descentralizadas atribuições de planejamento, oferta e implementação de formação e capacitação aos Estados, municípios e Distrito Federal, entre outros.

Educação Permanente não se refere apenas a processos de educação formal. Em um sentido mais amplo, ela diz respeito à formação de pessoas visando dotá-las das ferramentas cognitivas e operativas que as tornem capazes de construir suas próprias identidades, suas compreensões quanto aos contextos nos quais estão inseridas e

seus julgamentos quanto a condutas, procedimentos e meios de ação apropriados aos diferentes contextos de vida e de trabalho e à resolução de problemas. Entende-se por Educação Permanente o processo de atualização e renovação contínua das práticas e atitudes profissionais das equipes de trabalho e diferentes agrupamentos, a partir da afirmação de valores e princípios e do contato com novos aportes teóricos, metodológicos, científicos e tecnológicos disponíveis. Processo esse mediado pela problematização e reflexão quanto às experiências, saberes, práticas e valores preexistentes e que orientam a ação desses sujeitos no contexto organizacional ou da própria vida em sociedade. (BRASIL, 2013, p.14 e 15).

A PNEP/SUAS aborda a premissa de que seja um processo contínuo de atualização e renovação de conceitos, práticas e atitudes, tendo como público os trabalhadores do SUAS com ensino fundamental, médio e superior que atuam na rede socioassistencial governamental e não governamental, assim como gestores e agentes do controle social. Sob este aspecto aponta para a importância do atual desenho institucional do pacto federativo brasileiro como necessário para a gestão compartilhada do SUAS, com a independência e autonomia possibilita iniciativas modernizadoras para a oferta de política pública, congregando para ações de cooperação e não de competição. Isso posto, depreende-se que os Estados e municípios têm autonomia para propor ações de formação e capacitação de forma descentralizada, desde que se atente aos objetivos e princípios das PNEP/SUAS, uma vez que este instrumento proporciona alinhamento do que se espera ao capacitar os atores sociais, no entanto observa-se que tanto os municípios quanto o Estado do Paraná pouco se aventuraram nesse campo.

A estruturação da PNEP/SUAS apresenta uma robustez em sua organização e elaboração, constituída de elementos muito bem traçados e articulados, que se executados a contento, poderiam garantir um processo de formação exemplar e com resultados bastante satisfatórios. A perspectiva político-pedagógica da Educação Permanente no SUAS trata-se da formação de pessoas com o intuito de equipá-las de ferramentas cognitivas e operativas que as proporcione condições para construção de identidade, de compreensão sobre o contexto no qual estão inseridas, procedimentos e meios adequados para ação para resolução de problemas ou outras situações que sejam relacionados à vida ou ao trabalho.

A perspectiva político-pedagógica é composta por cinco princípios: I - a centralidade dos processos de trabalho e das práticas profissionais, como principais mediadores da gestão descentralizada e participativa do SUAS e da concretização dos serviços e benefícios ofertados; II - o princípio da interdisciplinaridade, como instituição de um processo de ensino, aprendizagem, investigação e construção de conhecimento fundamentado na valorização da

interdisciplinaridade, não se admitindo hierarquização e a fragmentação disciplinar; III - o princípio da aprendizagem significativa, como processo de aprendizagem que se desenvolve pela interiorização de novos conhecimentos, habilidades e atitudes a partir da mobilização dos saberes e experiências prévias do educando, em que a apreensão do novo conhecimento, habilidade ou atitude atua sobre a estrutura cognitiva pré-existente de forma a promover sua ressignificação; IV - o princípio da historicidade, a recusa das abordagens pragmáticas, fixadas estritamente na transmissão técnica, instrumental, canônica, do conhecimento, mas que abarque questões filosófico-científicas e ético-políticas relacionadas aos princípios e fundamentos da análise do ser social e do projeto social que lhe confere tal identidade; e V - desenvolver capacidades e competências requeridas pelo SUAS, requer-se do processo de formação e capacitação o desenvolvimento de competências socioprofissionais, ou seja, de competências compreendidas na sua tridimensionalidade: técnica, ética e política.

A PNEP/SUAS institui três percursos formativos (gestão do SUAS, provimento de serviços e benefícios socioassistenciais e controle social do SUAS) que correspondem ao conceito de trilha de aprendizagem.

Esse conceito evidencia uma forma de desenvolvimento de competências profissionais na qual o percurso ou trilha construída pelo participante para o seu desenvolvimento profissional resultam, de um lado, das suas próprias conveniências, necessidades e aspirações profissionais; e de outro lado, das necessidades da organização na qual trabalha, da avaliação do seu desempenho na realização da função e das atividades que lhes são incumbidas, das competências que já possui e das que necessita desenvolver (BRASIL, 2013, p. 21).

Estes percursos formativos se subdividem em duas ações de Capacitação e de Formação. Sobre a primeira corresponde a capacitação introdutória, com carga horária entre 20 e 40 horas/aula e visa nivelar competências basilares ao desenvolvimento comum das funções do trabalho no SUAS; capacitação de atualização, com carga horária de 40 a 100 horas/aula visa atualizar e manter as competências necessárias ao desenvolvimento comum das funções do trabalho no SUAS; e supervisão técnica visa a mobilização e participação dos gestores e das equipes de trabalho para estudo e reflexão acerca de questões ou problemas relacionados aos processos de trabalho e práticas profissionais.

As ações de formação seguem as diretrizes legais do Ministério da Educação (MEC), cujo objetivo é a formação técnica de nível médio, com carga horária mínima de 1.800 horas/aula para trabalhadores de nível médio, a fim de qualificação para desenvolvimento de

atividades de apoio ao provimento dos serviços e benefícios socioassistenciais; o aperfeiçoamento, com carga horária de 180 horas/aula, destinada a trabalhadores e conselheiros com diploma de nível superior para gerar, aprimorar e aperfeiçoar competências necessárias; a especialização, carga horária mínima de 360 horas/aula, visa proporcionar o aprofundamento dos profissionais em uma área específica do conhecimento e a geração de novas competências para o SUAS, também para aqueles que possuem diploma de nível superior; e mestrado, com duração de dois anos, para trabalhador e conselheiro com diploma de nível superior, visa a realização de estudos e a elaboração de pesquisas para a resposta a questões e problemas que digam respeito ao cotidiano e aos desafios do trabalho e da intervenção profissional no SUAS.

Pela PNEP/SUAS, as ações de capacitação e formação devem gerar certificação aos participantes, emitidas pelas Instituições de Ensino (IE) que fazem parte da Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente, e que além de acompanhar e registrar os percursos formativos trilhados pelo trabalhador permitirá que sejam considerados em sua progressão funcional no SUAS.

A PNEP/SUAS normatiza e apresenta a direção para processos de capacitação e formação, traçando a configuração organizacional dessa política de educação ao descentralizar capacidades de planejamento e oferta de ações de formação e capacitação, instituir Núcleos de Educação Permanente do SUAS e compor a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS.

Pontua uma perspectiva de um modelo democrático e participativo, destacando a realização de diagnósticos de competências e necessidades de qualificação e no planejamento de ações, levando em conta os interesses dos atores dessa política pública a partir da contribuição de trabalhadores, conselheiros, usuários e instituições de ensino, mas mantendo atenção ao pressuposto à unidade nacional.

Define a pertinência dos Núcleos de Educação Permanente do SUAS, instâncias colegiadas, nas três esferas de governo.

Os Núcleos de Educação Permanente do SUAS devem ser organizados, de acordo com as capacidades da União, dos estados e do distrito Federal, na forma de instâncias colegiadas, constituindo-se em *locus* privilegiado de: a) descentralização para estados, Distrito federal e municípios de capacidades relacionadas à realização de diagnósticos de competências e necessidades qualificação e à formatação, oferta e implementação de ações de formação e capacitação; b) participação social na elaboração de diagnósticos de necessidades de qualificação e no planejamento das

ações de Educação Permanente; c) interlocução, diálogo e cooperação entre os diferentes sujeitos envolvidos na implementação desta Política; e d) proposição de alternativas às equipes responsáveis pela Gestão do Trabalho nas três esferas de governo (BRASIL, 2013, p. 26).

Para proporcionar maior completude ao processo de formação e capacitação, constitui-se a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS (RENEP/SUAS), composta por Instituições de Ensino (IE), públicas e privadas, às quais caberá colaborar com os órgãos gestores do SUAS e demais envolvidos na implementação da política de assistência social.

Essa PNEP/SUAS apresenta as responsabilidades dos entes federados para as ações de capacitação e formação nela estabelecidas, destacando o que caracteriza como gestão compartilhada, gestão dos municípios, gestão dos estados e do Distrito Federal e gestão da União.

Por inúmeras questões seria plausível elencar elementos pelos quais se identifica a necessidade de promover capacitação e formação, seja para trabalhadores quanto para conselheiros que atuam nessa política pública e também para o exercício de cidadania.

A exigência de capacitação pode ser encontrada em todos os seus macroníveis: em relação ao modelo socioassistencial; em relação à rede socioassistencial e a intersetorialidade; em relação ao investimento em assistência social; em relação à gestão do trabalho e em relação à democratização do controle social. Esse é um diferencial interessante porque requalifica procedimentos e renova a compreensão. [...] Nesse nível, capacitar não apenas para qualificação ao trabalho, mas para o exercício da cidadania, para a participação qualificada, para interagir como sujeito de direitos, na defesa dos direitos sociais no seio da política (GOMES, 2009, p. 29).

A breve apresentação dos elementos básicos que compõem a PNEP/SUAS serve para demonstrar o quanto é importante o alinhamento das informações e conhecimento para oferta de serviços da política de assistência social, romper com caráter fragmentado e descontínuo de ações voltadas para capacitação e formação, com a ausência ou fragilidade de diagnóstico/estudos que dê embasamento aos processos de qualificação e baixa qualidade dos contratos para esse serviço de capacitação.

A União, por meio do então MDS, pela Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), organizou o manual orientador da elaboração de Termo de Referência para execução de cursos do Programa Nacional de Capacitação do Sistema Único de Assistência Social (CapacitaSUAS) para as equipes estaduais, com roteiro-base para contratar instituição de ensino e constando elementos mínimos de compromisso entre as partes, o

projeto pedagógico, a organização de turmas e distribuição de vagas, cronograma, detalhamento de custos, entre outros.

O CapacitaSUAS instituído pelo MDS, por meio da resolução CNAS nº 8/2012 e alterado pela resolução nº 28/2014, aparádo pela PNEP/SUAS, tem o objetivo de garantir a oferta de formação e capacitação permanente para profissionais, gestores, conselheiros e técnicos da rede socioassistencial do SUAS para a implementação das ações dos planos de educação permanente, aprimorando a gestão do SUAS nos Estados, no Distrito Federal e nos municípios. Orientado com mecanismo de coordenação federativa, de financiamento, de planejamento e de execução de ações de capacitação e formação de profissionais vinculados ao SUAS.

Reforça o papel da esfera estadual frente ao SUAS em prover apoio técnico aos municípios e qualificar trabalhadores em âmbito do seu território, em aprimorar as funções de gestão, do provimento de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, e do exercício do controle social.

Contribuir com o aprimoramento das funções, capacidades e competências das funções de gestão, do provimento de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, e do exercício do controle social, por meio do apoio aos estados e ao Distrito Federal na execução dos seus Planos de Capacitação do SUAS (BRASIL, 2014, p. 5).

Assim, a União, por meio do FNAS, transfere recursos aos FEAS para financiamento de ações contempladas no CapacitaSUAS de capacitação e formação perante Termo de Aceite, de acordo com a PNEP/SUAS, que devem impactar na carreira do trabalhador do SUAS, além potencializar e dar visibilidade a novas práticas profissionais. Todas as ações devem oferecer certificados, de forma que contribuam para que o profissional obtenha progressão na carreira.

Por sua vez, cabe ao Estado, através de sua coordenação estadual do programa, elaborar plano estadual de capacitação com diagnóstico das necessidades e demandas por capacitação e formação, organizar como ocorrerá a execução das ações para o território, gerir contratos com as instituições que executarão o CapacitaSUAS e estabelecer com os municípios as metas do quantitativo de capacitados e as responsabilidades em âmbito local a partir da capacitação.

A característica de gestão da PNEP/SUAS, em âmbito nacional, é organizada de forma que todos os entes federados têm bastante claras suas responsabilidades. As etapas têm supervisão do ente federal de maneira a favorecer que os princípios dessa política sejam mantidos, inclusive em realizar oficinas de alinhamento do CapacitaSUAS para execução dos cursos nos Estados com participação do governo federal, equipes estaduais e IE executoras como também avaliar a execução dos cursos, visando que a qualidade da capacitação atinja um patamar mínimo para que a implementação do SUAS, como um modelo de gestão descentralizado e participativo, ocorra de norte a sul com parâmetros para o provimento de serviços, programas, projetos, benefícios e transferência de renda, e do exercício do controle social.

Ademais, ao instituir um modelo nacionalmente coordenado de planejamento e oferta de ações de formação e capacitação, o CapacitaSUAS pôs fim ao retrabalho e à sobreposição de ações desenvolvidas pelos diferentes entes federativos, permitindo o uso mais racional de todo os recursos envolvidos, além de garantir a uniformização de conceitos e conteúdos fundantes da Política Nacional de Assistência Social em todo o território nacional (VILAS BOAS, FERRARI e CASTRO, 2015, p. 41).

Percebe-se que a formatação da PNEP/SUAS e do CapacitaSUAS foi pensada e construída com muito cuidado, levando em conta as demandas apresentadas nas edições da Conferência Nacional de Assistência Social e tendo observado os princípios e diretrizes que regem a política de assistência social. É possível que a formação e capacitação nela indicadas construam bases fortes para gestores, trabalhadores e conselheiros, seja para gestão do SUAS, para o provimento de serviços e benefícios socioassistenciais, como para o controle social.

Nosso caminho, neste pequeno estudo, foi escolhido com base na compreensão de que todo processo de capacitação inclui uma dimensão técnico e política. Desse modo, cabe dialogar sobre os avanços e as perspectivas desse processo, de dimensão nacional, cuja articulação se fez entre todos os entes federados e as universidades. Esse desenho coloca-o como um importante modelo de formação marcado por um encontro fundamental do cotidiano do trabalho e da teoria, no qual ambas (prática e teoria) estavam eivadas das suas dimensões históricas, técnicas e políticas (RIZZOTI, 2015, p. 10).

A deliberação nº 055/2013 do CEAS/PR aprova o reordenamento do Plano Estadual de Capacitação e Educação Permanente dos Trabalhadores do SUAS 2012-2015, que passa a ser composto com as premissas, diretrizes e princípios da PNEP/SUAS, aprovada em 2013.

No entanto, as etapas do CapacitaSUAS<sup>6</sup>, realizadas no Estado do Paraná, a partir de 2014, não proporcionaram formação e capacitação de todos os atores dessa política<sup>7</sup> (replicar o conhecimento em sua base com demais colegas não se trata de tarefa fácil dada as limitações que cada um possui), ou mesmo a seleção destes não garantiu que o conhecimento fosse melhor disseminado, considerando o número reduzido de vagas por município e o contrato com a IE, tendo também como parâmetro os valores praticados para oferta dos cursos, estrutura física, material, tempo e recurso humano, que limitavam a quantidade de capacitados. Embora se saiba que pela magnitude dessas capacitações, com grau de complexidade de execução, dificulta abarcar a totalidade dos agentes inseridos nessa política, seja atuando no campo público ou privado. Ressalta-se que o conteúdo a ser aplicado conforme a matriz pedagógica é bastante interessante e pertinente para o exercício daquele agente (seja na gestão, na provisão de serviços e benefícios, ou no controle social).

O CapacitaSUAS é uma proposta substancial que considera o cenário nacional, ao firmar parcerias entre os Estados e as IE's para o alcance do público destinatário e ao propor diretrizes para os cursos. No entanto, não há garantia de que todos os atores foram inseridos nas etapas disponibilizadas, sejam eles trabalhadores, gestores, dirigente de organizações da sociedade civil ou conselheiros do CMAS. A exemplo têm-se os CAS que contam com, no mínimo, dez conselheiros titulares, porém a distribuição das vagas não oportunizou a inscrição de todos os membros na capacitação do referido programa, e a esperança de que estes replicassem aos demais conselheiros o conteúdo abordado na capacitação que participou não se concretiza, tendo em vista as limitações e a organização dos participantes.

É instituído o Núcleo Estadual de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (NEEP/SUAS/PR) no Estado do Paraná através do decreto nº 11873/2014, à luz da PNEP/SUAS, como uma instância colegiada responsável pelo planejamento e implementação de ações de formação e capacitação da Educação Permanente do SUAS no Estado do Paraná. Este Núcleo, que tem sua organização pautada nas diretrizes desenhadas na PNEP/SUAS com as trilhas de aprendizagem e princípios formativos, sugere a implantação de Núcleos Regionais de Educação Permanente do SUAS (NREP/SUAS) para articular informações de forma regionalizada, considerando a capilaridade com as unidades descentralizada de assessoramento aos municípios com os 22 Escritórios Regionais, como

---

6 Foram realizadas duas edições do CapacitaSUAS no Estado do Paraná (2014 e 2016).

7 Número de vagas disponibilizadas para o controle social por município para participar do CapacitaSUAS no Estado do Paraná foi definida conforme porte populacional e não possibilitou participação de todos os membros do CMAS.

responsáveis por articular, discutir e pontuar demandas regionais, bem como levantamento de informações que possibilitariam complementação de diagnóstico, com a posterior fomentação à criação dos Núcleos Municipais de Educação Permanente do SUAS (NMEP/SUAS). No entanto, estas etapas não tiveram os devidos encaminhamento para que houvesse a implementação, ficando apenas no planejamento.

Especificamente sobre e para o controle social, desde a instituição do NEEP/SUAS/PR, houve uma etapa da capacitação nos moldes estabelecidos pela PNEP/SUAS, por meio do CapacitaSUAS.

A ausência de continuidade dos processos de formação e capacitação comprometem a qualificação da oferta do serviço e, sobretudo, do controle social, uma vez que ocorre rotatividade dos profissionais nos municípios e os CMAS têm sua composição atualizada em dois ou quatro anos, conforme dispõe legislação local. Nesse sentido, seria pertinente pensar num processo de capacitação e formação realmente continuadas e permanentes, implementado pelo órgão gestor estadual conforme premissas do NEEP/SUAS/PR.

Considerando que os escritórios regionais são extensões, apoio descentralizado, da SEJUF nas regiões administrativas, e que em geral demandam as ações, estes têm limitações para desencadear processos no campo da formação e capacitação, principalmente por escassez de recursos financeiros, materiais e principalmente humanos bastante reduzidos.

A resolução nº 237/2006 determina

Art. 18. Devem ser programadas ações de capacitação dos/as conselheiros/as por meio de palestras, fóruns ou cursos, visando o fortalecimento e a qualificação de seus espaços de articulação, negociação e deliberação e, para tanto, deve-se prever recursos financeiros nos orçamentos (p. 6).

A ausência de capacitação compromete o exercício do controle social, fragiliza a capacidade para acompanhar a execução de deliberações das conferências, para analisar o plano de assistência social elaborado pela gestão, acompanhar, avaliar e fiscalizar a oferta de serviços, benefícios, programas e projetos, fiscalizar a gestão e execução de recursos do FMAS e identificar os ganhos sociais, aprovar critérios de partilha de recursos observados os parâmetros na LOAS, participar da elaboração e aprovar as peças orçamentárias (Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual), aprovar aceite da expansão de serviços, programas e projetos no âmbito da política de assistência social, normatizar sobre as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais em

conformidade com as diretrizes nacionais, inscrever e fiscalizar entidade e organizações de assistência social com base nos parâmetros nacionais, elaborar e aprovar o regimento interno, entre outras ações (NOB-SUAS, 2012).

É necessário pontuar que não há diferenciação das atribuições para CAS considerando o porte do município pela NOB/SUAS. Independente da composição da rede socioassistencial, as atribuições de controle social são comuns ao CAS dos municípios seja de porte pequeno, médio ou grande, metrópole, ou do Estado e da União, e nesse cenário é preciso alinhamento e compreensão dos papéis que se espera que desempenhe.

A política de assistência social possui diversas regulamentações, terminologias e tipificação para os serviços socioassistenciais que necessitam de estudo contínuo para melhorar o entendimento e a dimensão do alcance dessa política. O conselheiro deve considerar o público, o território, as vulnerabilidades e riscos sociais, as peças orçamentárias, os instrumentos de gestão e o diagnóstico para que a decisão seja mais acertada e eficiente possível.

Evidente que um conselho é formado por pessoas com as mais diversas vivências e formação, isso reforça a necessidade de que os assuntos pautados tenham a colaboração e sejam construídos por todos os conselheiros. Requer alinhamento das informações repassadas para que os conselheiros tenham conhecimento e assim melhorar a participação, além de que as terminologias da política pública podem interferir negativamente na apreensão pelos conselheiros e na segurança para debater sobre os assuntos de pauta, sendo relevante mais uma vez o estudo permanente.

Diante das terminologias técnicas utilizadas, quantitativo de siglas, e a heterogeneidade da composição de um conselho é possível perceber que a apreensão não se faria de maneira linear. A forma de se expressar, a proatividade, a abertura dada para se posicionar a atitude que o conselheiro toma diante de uma dúvida ou insuficiência no esclarecimento sobre o tema debatido.

Ainda que o Estado seja composto por 399 municípios, o recorte do questionário aplicado e apresentado nesse trabalho aponta um diagnóstico sobre os municípios de pequeno porte I da microrregião de Ivaiporã para a necessidade de capacitação e formação para o exercício do controle social, não se trata de um censo, mas uma amostra por conveniência considerando que foi realizado com os conselheiros que concordaram em participar, e portanto, não suscita generalização e os achados podem não ser representativos de toda essa

população, uma vez que há características regionais que implicam em peculiaridades. Por isso reforça-se que a proposta abarca a realidade da região do estudo.

No entanto, para orientar a implementação de política pública, o estudo realizado é algo pertinente, isto porque nem sempre se utiliza de diagnóstico direto com o público-alvo - em geral serve-se de dados compilados de aplicativos e ferramentas informacionais do MDS, no caso da assistência social, informados pela própria gestão municipal.

O diagnóstico de necessidades consiste na identificação, por diferentes métodos, da lacuna de competências existente em uma dada organização ou contexto de trabalho. [...] A fala dos trabalhadores constitui o veículo mais apropriado de expressão dos problemas e dificuldades que surgem no exercício das práticas profissionais e na dinamização dos processos de trabalho em que estão inseridos. A fala dos cidadãos, por sua vez, podem revelar deficiências operacionais, de foco e de qualidade daquelas mesmas práticas profissionais e processos de trabalho (CASTRO, VILAS BOAS, FERRARI, 2015, p. 52-53).

Nesse sentido, esse trabalho possibilita apresentar uma proposta de capacitação, ancorada nos resultados obtidos, possível de ser executado e que instrumentalize minimamente o exercício do controle social desses CMAS, contendo: sensibilização sobre o que é a política de assistência social; como se insere o controle social nessa política; aspectos de planejamento do conselho com objetivo de definir metas, ações e estratégias e prazo; capacitação para o fortalecimento e a qualificação do controle social sobre as matérias principais que constitui atribuição do CMAS.

Proposta de capacitação que pode ser regionalizada e descentralizada, permitindo compreensão das características regionais e de serviços socioassistenciais, bem como favorecer a participação de um número maior de conselheiros, titulares e suplentes, e os profissionais responsáveis pelo assessoramento ao CMAS no âmbito municipal. Para realização da capacitação se mantêm os pressupostos contidos na PNEP/SUAS e do NEEP/SUAS/PR, acerca da perspectiva político-pedagógica da educação permanente e os percursos formativos das ações de capacitação, elencados anteriormente.

Assim, sugere-se como eixos para a capacitação:

I) política de assistência social: transformação histórica em uma política pública para sujeitos de direitos, considerando a trajetória de lutas e mudanças de paradigmas; desconstrução de preconceitos e pré-julgamentos relacionados aos público-alvo e à sensibilização sobre direitos humanos relacionados à vida digna; identificação da retomada de práticas caritativas, assistencialistas e do primeiro damismo, e estabelecer estratégias para

eliminar condutas que desconfiguram o caráter de política pública; característica local/regional e as necessidades da população a fim de promover a ruptura com o ideário de “política para pobre” e de “indivíduo acomodado”;

II) Sistema Único de Assistência Social (SUAS): porque é instituído como SUAS (gestão descentralizada União/Estados/municípios/Distrito Federal) e a característica participativa (sociedade) para regular e organizar, em todo o território nacional, as ações socioassistenciais (serviços, programas, projetos e benefícios) como foco prioritário a atenção às famílias; proteção social de assistência social como conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios ofertados pelo SUAS; proteção social básica destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da ausência de renda, acesso nulo ou precário a serviços públicos, fragilidade de vínculos afetivos; proteção social especial para as situações de risco ou violação de direitos por ocorrência de situações de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua e situação de trabalho infantil; e equipamentos que ofertam o atendimento (CRAS, CREAS, CentroPOP, casa-lar, ILPI, abrigo, centro de convivência) e entidades socioassistenciais e inscrição no CMAS;

III) aspectos gerais do controle social: órgãos de controle que têm a atribuição de fiscalizar a aplicação dos recursos públicos (Conselhos de Assistência Social como controle social; Câmara Municipal e Distrito Federal, Assembleias Legislativas, Congresso Nacional, Tribunais de Conta Municipal, Estadual, Distrito Federal e da União como controle externo; e Unidade de Controle Interno da União, Estados, Distrito Federal e municípios como controle interno); o controle social como auxiliar aos Tribunais de Contas e aos órgãos de controle interno a fiscalizar a aplicação dos recursos públicos; CAS previsão legal na CF88 e na LOAS com participação da população na formulação de políticas públicas e controle das ações; e atribuições dos CMAS;

IV) financiamento da política de assistência social: cumprimento de condições indicadas no artigo 30 da LOAS (instituir e manter em funcionamento o CMAS e FMAS; elaborar o plano de assistência social; ter a comprovação orçamentária dos recursos próprios do município destinados à assistência social alocados no respectivo FMAS); blocos de financiamento e pisos conforme tipo de proteção social; definição critérios de partilha;

V) gestão do FMAS: instrumentos de gestão - Plano Municipal de Assistência Social e Plano de Ação, Plano Plurianual, Lei Diretrizes Orçamentária e Lei Orçamentária Anual;

monitoramento, gestão de informação, avaliação e relatório de gestão; gestão das contas pela análise de extratos bancários, balancetes, empenhos, notas fiscais; verificação da existência de recursos alocados no FMAS para execução das ações socioassistenciais, inclusive recurso próprio, e reprogramação de saldo disponível em cada exercício; pagamento de profissionais quando houver; verificar a divulgação à comunidade sobre oferta de serviços, benefícios, programas e projetos e recursos empregados;

VI) equipamentos socioassistenciais: para CRAS, CREAS, CentroPOP e centro de convivência verificação da sede onde o serviço está instalado, acessibilidade e se atende às normativas (composição de equipes - NOB/SUAS, NOB-RH/SUAS, resoluções CNAS), se há identificação; atendimento de beneficiários e protocolos bem como a oferta dos serviços tipificados;

VII) entidade ou organização de assistência social: inscrição de entidades ou de serviço, benefício, projeto ou programa junto ao CMAS; verificação de instalações adequadas com habitabilidade, salubridade, higiene e segurança; verificação de recursos repassados à entidade ou organização de assistência social (termo de parceria conforme lei nº 13019/2014), com documentos comprobatórios de utilização; para ILPI, verificação da existência de contrato firmado com o idoso ou responsável para cobrança de valores no custeio do serviço, segundo limite estabelecido em lei, sobre o benefício previdenciário ou assistencial; identificação de capacidade e demanda do serviço;

VIII) planejamento estratégico do CMAS: elaboração de planejamento do conselho com o objetivo de definir metas, ações, estratégias e prazos para exercício do controle social; e estabelecimento de estratégia para garantir a presença da sociedade civil, especialmente de usuários nas capacitações, considerando as características territoriais e público beneficiário da política de assistência social, incluindo presença de povos e comunidades específicas (quilombola, cigano, indígena, pescador artesanal, praieiros, entre outros), conforme especificidade do município.

Os tópicos relacionados acima objetivam oferecer conhecimento mínimo e atitudes necessárias para o desempenho das atribuições definidas aos conselheiros municipais e, assim, contribuir para o controle social e oferta da política de assistência social, proporcionar reflexão sobre sua atuação no CMAS tendo como parâmetro a legislação que versa sobre a PNAS, propiciar articulação em seu território para exercício do controle social e participação da sociedade.

Ainda que parte dos itens relacionados se assemelha às propostas de capacitação estabelecidas pelos entes federados em alguma fase no decorrer da implementação da política de assistência social, é necessário retomá-los para dar embasamento ao último tópico, que trata da elaboração de um planejamento estratégico do CMAS, pois os itens contribuirão para que os conselheiros reconheçam e estudem a realidade sobre a qual deliberam e, dessa forma, as ações propostas tenham um percentual maior de implementação e de resultados mais satisfatórios.

A modalidade da oferta da capacitação sugerida é semipresencial e disponibilizado material de apoio. Com carga horária de 48 horas/aula, sendo uma etapa de 40 horas/aula distribuída em cinco encontros presenciais programados, podendo agregar o uso de tecnologias como videoconferência, conforme avaliação e viabilidade, com aulas expositivas, dialogadas, oficinas e outras estratégias que estimulem o aprendizado e troca de conhecimento, e outra etapa de 8 horas/aula, realizada pelos conselheiros no município de origem com elaboração e apresentação, em conjunto, de produto que contemple o conteúdo estudado em um planejamento de ações para o controle social considerando a realidade e a rede socioassistencial local, podendo essa última etapa contar com apoio da equipe do escritório regional, quando devidamente instruída para assessorar na finalização da capacitação.

Considerando que trata-se de capacitação para o controle social, o conteúdo teórico base não apresentaria diferenciação substancial, uma vez que o foco refere-se aos serviços da política de assistência social, no entanto, seria adaptado à realidade da região, porte dos municípios e a rede socioassistencial. O que seria integrado ao processo de formação pelos Escritórios Regionais juntos aos CMAS é o assessoramento para a elaboração do planejamento de funcionamento dos conselhos, baseando-se nos conteúdos estudados e discutidos.

Para ampliar a participação dos conselheiros, subdividir em turmas compostas entre três e cinco municípios, para possibilitar maior número de conselheiros inscritos e frequentando a capacitação.

A PNEP/SUAS estabelece que a certificação ocorra pelas instituições de ensino parceiras que integram a Rede Nacional de Capacitação e Educação Permanente do SUAS. No entanto, considerando a proposta apresentada, e mantendo os pressupostos da referida política de educação permanente no que concerne utilizar da certificação para progressão

profissional quando aplicável ao conselheiro que atua na política de assistência social, a capacitação seria ofertada pela Escola de Gestão do Paraná.

A Escola de Gestão trata-se de unidade administrativa da Secretaria de Estado da Administração e da Previdência (SEAP), responsável pelo desenvolvimento de competências essenciais de gestão pública, que integra e articula ações de educação dos centros de formação e desenvolvimento, órgãos e entidades da administração pública do poder executivo do Estado, que no caso desse curso ocorreria com a coordenação realizada pela SEJUF.

Em complementação, estruturar um processo de monitoramento dos resultados da capacitação e do controle social nos municípios, e possibilidade de instituir indicador para verificar junto à população ações do CMAS e de fortalecimento da participação social no SUAS. Vale ressaltar que há o ID Conselho, um índice composto pela média de três dimensões, com o objetivo de verificar o desenvolvimento dos Conselhos de Assistência Social, sendo: a) estrutura administrativa; b) dinâmica de funcionamento; e c) composição do conselho. Cada dimensão varia em escala de 1 a 5, de acordo com ausência ou presença de determinadas características que indicam o desenvolvimento, no entanto esse indicador não é capaz por si só de aferir o alcance e organização do controle social municipal.

Poucos estudos avançaram em relação à proposição de metodologias capazes de dar conta da avaliação dos resultados produzidos por essas instituições em termos de influência efetiva nas políticas públicas e de um panorama de seu funcionamento. Nesse sentido, é preciso aperfeiçoar as estratégias metodológicas para análise dos resultados empíricos da participação em duas direções. Em primeiro lugar, é importante atentar para os efeitos das IPs em termos da qualidade do processo de tomada de decisão – legitimidade interna (input legitimacy). Tal abordagem tem o mérito de lançar luz sobre a dinâmica participativa, contribuindo para a compreensão da qualidade da representação dos atores envolvidos em relação à inclusão no processo de discussão e decisão e aos resultados do processo, no que se refere às políticas deliberadas e à sua qualidade. Em segundo lugar, é necessário desenvolver técnicas que possam dar conta do “produto do processo”, ou seja, da legitimidade externa (output legitimacy), no que se refere aos impactos da representação dos atores da sociedade civil no sistema político (CUNHA, ALMEIDA, FARIA, RIBEIRO, 2011, p. 298).

Sabe-se que não se trata de uma questão de simples execução, acompanhar e identificar o quanto o controle social é realizado pelos CAS, requer muito esforço seja de órgão público, de instituições e pessoas pesquisadoras e dos próprios atores que se articulam nesses espaços.

A presença de reuniões descentralizadas para maior proximidade com a realidade sobre a qual se delibera, qualidade das capacitações promovidas, a criação de fóruns e outros

canais como estímulo à participação e ao engajamento dos conselheiros no desempenho das atribuições definidas em regulamentos específicos, podem ser um caminho, mas não exclusivo, para aproximação da população e de melhor desempenho dos próprios conselheiros e de IP's.

Como monitoramento dos processos de capacitação, além dos sistemas disponíveis da Rede SUAS (CensoSUAS, Plano de Ação, Demonstrativo Sintético Físico-Financeiro, SAGI, Relatório de Informações Sociais, entre outros) e da SEJUF (SIFF, SISTAG), implementar sistema de apoio para acompanhamento pelos escritórios regionais, Departamento de Assistência Social/SEJUF e CEAS/ PR dos instrumentos e ações de controle social apreciados e elaborados pelo CMAS, onde a secretaria-executiva municipal disponibilizaria na plataforma eletrônica própria da SEJUF a Lei Municipal que reorganiza a política de assistência social em âmbito local incluído CMAS, FMAS e Conferências de Assistência Social, o Decreto de nomeação da composição do CMAS, o Planejamento Estratégico do CMAS, o Plano Municipal de Assistência Social, o Relatório de Gestão Anual, o Certificado de inscrição e/ou renovação de registro das entidades, serviços, programas, projetos ou benefícios inscritos no respectivo CMAS, a análise do balancete trimestral do FMAS, entre outros instrumentos pertinentes.

A avaliação da capacitação pelo conselheiro/participante contemplará elementos que identifiquem a satisfação quanto à proposta e ao tema apresentado, conteúdo, instrutor, carga horária, infraestrutura, apoio técnico, apreensão e potencial de aplicabilidade do conteúdo estudado, entre outros aspectos.

É necessário reforçar que a PNEP/SUAS com a estruturação do CapacitaSUAS é uma diretriz de capacitação e formação substancial e que merece ser destacada como excelente “padrão” para educação permanente, conforme exposto anteriormente todo processo que a compõe, observadas as melhorias que sempre são passíveis serem consideradas.

De maneira alguma a proposta apresentada nesse trabalho pretende sobrepor ou anular a construção de âmbito nacional que em outras regiões do país, especialmente Norte e Nordeste, têm realizado inúmeras etapas do CapacitaSUAS em seu território concretizando a educação permanente e com resultados interessantes trazidos por alguns estudiosos, mas é lançada aqui na perspectiva de complementação aos processos de educação permanente para o Paraná de uma forma mais simplificada e que atinja diretamente maior número de conselheiros nos CMAS.

É relevante que os gestores das esferas federal e estadual tenham familiaridade com as dificuldades específicas dos municípios de porte I e não olhem a capacitação pelo viés das metrópoles, municípios de grande e de médio porte.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência de realizar o diagnóstico dos conselhos gestores da política de assistência social da microrregião de Ivaiporã aponta diferentes possibilidades para estudar processos participativos em política pública.

O cenário político que vem se desenhando no Brasil, de desmonte e desregulamentação de políticas públicas e cerceamento aos espaços legítimos de participação, deve impulsionar a implementação de políticas públicas e de fortalecimento do controle social com a participação ativa da sociedade civil, instrumentalizada e protagonista de seus direitos.

A CF/88 institui a assistência social como política pública e a LOAS a regulamenta como política social pública, na perspectiva dos direitos, da universalização dos acessos e responsabilidade estatal. Assim, traçam-se diretrizes para descentralização da oferta de serviços que se constituem num sistema de proteção social e minimizar os agravos decorrentes de situações de vulnerabilidade ou risco social.

É delineada a corresponsabilidade pelos Estados e municípios na condução e oferta de políticas públicas. Isso revela maior chance de implementar política pública que atenda aos interesses do cidadão, considerando que estão mais próximos dos gestores, o que pode ser facilitado em municípios de pequeno porte pelas condições de mobilizar diretamente com o prefeito, os secretários e os dirigentes sobre as necessidades de um grupo ou comunidade.

A participação na gestão pública pode ser assegurada com a condução e organização do ciclo de políticas no território. Se observadas e realizadas adequadamente as etapas do ciclo há maior chance de que os interesses da população sejam atendidos, se o cidadão ocupar e/ou construir os espaços de discussão sobre a implementação de políticas, que para isso deve contar com o conhecimento do potencial em mobilizar e se articular.

O controle social na política de assistência social necessita ser fortalecido. Pelo diagnóstico se identifica que são importantes os processos de capacitação e formação desenvolvidos continuamente e que instrumentalizem a prática para exercício do controle social, pois, a princípio, os conselhos têm novos conselheiros a cada dois anos pela etapa de eleição da sociedade civil.

A pesquisa aponta uma organização heterogênea desses conselhos, relevante para conhecer a dinâmica e funcionamento dos conselhos dessa região. Isso não significa certo ou errado, mas diverso, pelo fato de que não ocorre assessoramento e acompanhamento

sistematizado sobre o funcionamento dessas instâncias, e pelo vazio de capacitação continuada nesse campo é possível compreender os motivos que levam sua organização e atuação conforme os recursos disponíveis.

A metodologia empregada para realizar o diagnóstico permitiu identificar como os membros dos conselhos municipais se percebem e se inserem no contexto do controle social a partir do conhecimento que adquiriram nessa caminhada. Não se privilegiou contestar ou confrontar as respostas apresentadas pelos conselheiros, valorizamos o seu saber e a sua prática, pois o conteúdo colhido e analisado serviu para embasar uma proposta de capacitação aos atores envolvidos com o controle social em âmbito municipal, sobretudo dessa região.

Embora se observa que legalmente os CMAS são compostos paritariamente entre governo e sociedade civil, as reuniões dessas instâncias têm participação predominante de representantes governamentais, o que pode incidir em deliberações propensas a atender ao interesse do gestor municipal.

É necessário fomentar a participação e dotar de conhecimento os segmentos representantes da sociedade civil, trabalhadores do SUAS, entidades de assistência social e especialmente usuários ou organização de usuários, para que se insiram e persistam no movimento de luta por seus direitos.

Os CAS não são a única forma de participação no SUAS; têm as conferências, as audiências públicas, os fóruns, entre outros, e a multiplicação desses espaços pode favorecer o aparecimento de lideranças interessadas em integrar os conselhos gestores de políticas.

A pesquisa aponta dificuldades na participação e tem como desafio romper com a democracia que se caracteriza apenas pela representativa e passar a integrar também a democracia participativa. Apropriar-se dos temas, propor e desencadear debates qualificados nos conselhos impactaria de forma positiva sobre as deliberações e os rumos para condução de uma política pública.

Os entrevistados indicam que a pouca participação, representatividade e disponibilidade dos conselheiros para as reuniões do CMAS, a ausência de organização e planejamento, estrutura e assessoria técnica suficiente, a ausência de capacitação continuada e a eventual interferência de interesse político/gestor nas decisões do conselho são fatores que dificultam o funcionamento do controle social.

Percebe-se que as responsabilidades se encontram meio nebulosas para o conselheiro. Comumente, ampara-se em alguém de referência no conselho para apreciação e votação das

pautas, pois não se sente seguro suficiente para tomada de decisões, e assim, prefere não se manifestar, delegando a outra pessoa que aparenta dispor de mais recursos para se expressar.

Sugerem-se alguns elementos que possam contribuir com o aperfeiçoamento do exercício do controle social, como a promoção de capacitação para melhorar o conhecimento e a atuação dos conselheiros, a participação qualificada, o engajamento e a presença dos conselheiros e da comunidade nas reuniões, e aprimorar a organização, estrutura e assessoria para funcionamento do conselho de assistência social.

Observou-se interesse dos conselheiros pelos resultados da pesquisa e sobre como esta poderia beneficiá-los com processos de formação e assessoria para melhorar o exercício do controle social.

Nesse sentido, tendo em vista a perspectiva de capacitação e formação continuada para o conjunto dos CMAS da região de Ivaiporã, consideramos as diretrizes da PNEP/SUAS, alinhadas às necessidades apontadas pelos conselheiros e viabilidade de execução como produto desse trabalho.

O caminho traçado para esta pesquisa apontou elementos que subsidiaram apresentar uma sugestão de capacitação. Não significa que todos os aspectos do controle social exercido pelos CMAS da microrregião tenham se esgotado ou suas inconsistências serão sanadas exclusivamente com a implementação do produto apresentado. Aqui buscamos expressar um ponto de vista sobre um ponto, portanto, são possíveis inúmeras colaborações considerando a lente que for utilizada para essa temática, e que podem complementar a investigação nesse campo.

Os resultados obtidos são relevantes para essa área de estudo e para a sociedade como um todo. Para o mestrado profissional em políticas públicas se apresenta como um campo vasto ainda a ser explorado, contemplando investigações que tomam como objeto interações ou processos participativos formalizados, como as experiências dos conselhos gestores e conferências, e assim, propor a elaboração de políticas públicas robustas. Para a sociedade um apoio, reconhecimento de seu papel e fortalecimento dos espaços de participação e cogestão das políticas públicas.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABRUCIO, Fernando. SANO, Hironobu. **Conceituação do federalismo e modelos de relações intergovernamentais**, In: \_\_\_\_\_. Associativismo intergovernamental: experiências brasileiras. Brasília – DF: Editora IABS, 2013. p. 11-41.
- ABRUCIO, Fernando L; SANO, Hironobu; SYDOW, Cristina., (Org.). **Radiografia do associativismo brasileiro: tendências, desafios e impactos sobre as regiões metropolitanas**. In KLINK, J (Org.). Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas. São Paulo: Annablume, 2010. p. 21-48.
- ALENCAR, Joana L.O. **Participação Social: institucionalização e integração ao ciclo de políticas públicas**. In: MONASTERIO, L. M., NERI, M. C.e SOARES, S. S. D. Brasil em Desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas. Brasília: IPEA, 2014. Vol 2. p. 261-278.
- ARAÚJO, Suely M. e FERNANDES, Antônio S. A. **Os desafios da governança interfederativa**. IX Encontro da ABCP. Brasília: 2014.
- ARRETCHE, Marta. **Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia**. Revista São Paulo em Perspectiva 18. 2004. p. 17-26.
- ARRETCHE, Marta. **Método de constituição das instâncias decisórias**. In: AVRITZER, L. ANASTASIA, F. Federalismo. Reforma Política no Brasil. 2006 p. 123-127.
- AVON, Harry. **Controle interno e externo**. Curitiba: UFPR, 2012.
- BORBA, Julian. **Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação**. Revista Sociedade e Estado - Volume 27 Número 2 - Maio/Agosto 2012. p. 263-288.
- BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000.
- BRASIL. **Lei 12.435, de 6 de julho de 2011**. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Lei Orgânica de Assistência Social. Brasília, DF, 2011.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 8 de 16 de março de 2012. **Institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS - CapacitaSUAS e aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal do Programa Nacional de Capacitação do SUAS – CapacitaSUAS**. Brasília 2012.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Cartilha SUAS 2. Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na atuação dos Conselhos de Assistência Social**. Brasília, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 4 de 13 de março de 2013. **Institui a Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único da Assistência Social – PNEP/SUAS**. Brasília 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 28 de 14 de outubro de 2014. **Altera a Resolução CNAS nº 8, de 16 de março de 2012, que institui o Programa Nacional de Capacitação do SUAS e**

**aprova os procedimentos e critérios para adesão dos Estados e do Distrito Federal ao cofinanciamento federal.** Brasília 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 06 de 21 de maio de 2015. **Regulamenta entendimento acerca dos trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Brasília 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 15 de 05 de junho de 2014. **Orienta os Conselhos de Assistência Social – CAS quanto à sua organização e ao seu funcionamento como instância de participação e de controle social do Programa Bolsa Família (PBF).** Brasília 2014.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 18 de 15 de julho de 2013. **Dispõe acerca das prioridades e metas específicas para a gestão municipal do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, para o quadriênio 2014-2017, pactuadas pela Comissão Intergestores Tripartite – CIT.** Brasília 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 11 de 23 de setembro de 2015. **Caracteriza os usuários, seus direitos e sua participação na Política Pública de Assistência Social e no Sistema Único de Assistência Social, e revoga a Resolução nº 24, de 16 de fevereiro de 2006.** Brasília 2015.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução n. 237 de 14 de setembro de 2006. **Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.** Brasília 2006.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Normal Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS.** Brasília: 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Versão Oficial. Brasília: 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Resolução n. 109 de 11 de novembro de 2009. **Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais.** Brasília: 2009.

BRASIL. Presidência da República. **Constituição Federal de 05 de outubro de 1988.** Brasília: Imprensa Oficial, 2012.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto n. 6.308, de 14 de dezembro de 2007.** Brasília, 2007.

BRASIL. Presidência da República. **Lei Orgânica da Assistência Social, n.º 8.742/93 de 07 de dezembro de 1993.** Brasília: Senado Federal, 1993.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social** 3ª edição Brasília, 2013.

CASTRO, Antônio B. de., VILAS BOAS, Patricia A.F., FERRARI, Marcílio M. **Metodologia de planejamento e desenho instrucional da SAGI: aplicação no CapacitaSUAS.** In.:

Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. N 22, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2015. p. 46-61.

CONCIANI, Aline., SANTOS, Danielle C. **Surgimento da Federação Brasileira e sua concretização na atual Constituição Federal**. Londrina:, Revista de Direito Público, 2009 V 4, n.3, p. 268-281.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEAS/PR). Deliberação n. 55 de 02 de agosto de 2013. Curitiba, 2013

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEAS/PR). Deliberação n. 57 de 25 de novembro de 2016. Curitiba, 2016.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CEAS/PR). Deliberação n. 90 de 14 de julho de 2016. Curitiba, 2016.

CONSELHO FEDERAL DE SERVIÇO SOCIAL(CFESS). Resolução n. 273 de 13 de março de 1993 **Institui o Código de Ética Profissional do/a Assistente Social e dá outras providências..** Lei nº. 8662, Brasília: jun, 1993.

COSTA, Luciana Gomes do N. **Mecanismos de participação popular no Brasil**. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XX, n. 157, fev 2017. Disponível em: <[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=18455&revista\\_caderno=9](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=18455&revista_caderno=9)>. Acesso em 18 de junho de 2018.

CRONEMBERGER, Izabel Herika Gomes Matias e TEIXEIRA, Solange Maria. **O sistema de proteção social brasileiro, política de assistência social e a atenção à família**. *Pensando fam.*[online]. 2015, vol.19, n.2, pp. 132-147. ISSN 1679-494X.

CUNHA, E.; ALMEIDA, D. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. **Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores endógenos**. In. PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 297-322.

CUNHA, E. **A deliberação nos conselhos municipais de assistência social**. Relatório de Pesquisa. Projeto Democracia Participativa. Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas no Brasil. Belo Horizonte, 2010.

DAGNINO, E., OLVERA, A., PANFICHI, A. **La disputa por la construccion democratica em América Latina**. Programa Interinstitucional de Investigación Acción sobre Democracia, Sociedad Civil y Derechos Humanos. México: 2006.

FARIA, C. F e RIBEIRO, U. C. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo**. In: PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Brasília: IPEA, 2011, p. 125-136.

FREY, Klaus. PENNA, Manoel C. **Redes de políticas públicas e sua análise**. Disponível em <http://www.anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt19-21/3795-kfrey-redes/file>. Acesso em 15 de março de 2018.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª Ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, A. L. **Nem provisório e nem acessório: o lugar e a hora da capacitação no SUAS**. Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate. – N. 11 (2009)-Brasília:

Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação, 2009, p. 23-32.

GOMES, A. L. **Os conselhos de políticas e de direitos.** In: Universidade Nacional de Brasília. Centro de educação aberta, continuada, à distância. Capacitação em serviço social e política social: módulo 4: o trabalho do assistente social e as políticas sociais. Brasília: Universidade Nacional de Brasília, 2000. p. 166-169.

GOMES, R. **A análise de dados em pesquisa qualitativa.** In: MINAYO, Maria Cecília de Souza. Pesquisa Social: teoria, método e criatividade. 23ª ed.. Petrópolis: Vozes, 2004. p. 67-80.

IPARDES. **Diagnóstico socioeconômico do Território Vale do Ivaí: 1.a fase: caracterização global.** Curitiba, 2007.

IPEA. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros.** Relatório de pesquisa. Brasília, 2013.

IPEA. **Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas.** In: Brasil em Desenvolvimento: Estado, Planejamento e Políticas Públicas. Brasília: 2010. Vol. 3, Capítulo 21. p. 565-585.

JANNUZZI, Paulo de M. **Avaliação de Programas Sociais no Brasil: Repensando práticas e metodologias das pesquisas avaliativas.** In: IPEA. Planejamento e Políticas Públicas, 2011 v. 36, p. 251-275.

KINGDON, John. **Juntando as coisas.** In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas: coletânea.** Brasília: ENAP, 2006. Vol. 1.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P.; CASTELLO, G. **Democracia, pluralização da representação e sociedade civil.** São Paulo: Lua Nova, 2006. n. 67, p. 49-103.

LAZZARINI, Valtenir. **Participação e Controle Social.** 1ª ed. Curitiba: CRV, 2012.

LOPES, Felix Garcia (org. Prorede). **Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios – relatório de pesquisa.** Polis Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais e Instituto de Estudos Socioeconômicos – Inesc. 2011 Disponível em: <http://www.inesc.org.br/biblioteca/publicacoes/livros/2012/relatorio-final-arquitetura-da-participacao-no-brasil-avancos-e-desafios>. Acesso em 20 de junho de 2015.

LÜCHMANN, L. H. H.; ALMEIDA, C. C. R. **A representação política das mulheres nos Conselhos Gestores.** In: Revista katálises. Vol.13, n.1. Florianópolis, 2010.

MACHADO, Loiva M. de Oliveira. **Controle social da política de assistência social pela sociedade civil: caminhos e descaminhos de uma política em construção.** Disponível em [http://tede.pucrs.br/tde\\_busca/arquivo.php?codArquivo=1553](http://tede.pucrs.br/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=1553). Acesso em 18 de julho de 2014.

MARCONI, M de A. e LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica.** 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2003.

MARTELLI, Carla G. et al. **Conferências Nacionais e Políticas Públicas: uma análise longitudinal nas áreas de assistência social, meio ambiente e políticas para mulheres.** In: MARTELLI, C.G., JARDIM, M. C. E GIMENES, E. R. (org). Participação política e democrática no Brasil contemporâneo. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2018.

MASSARDIER, Gilles. **Redes de Política Pública**. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, Vol. 2, 2006 p. 167-184.

MELO, M.A. **As sete vidas da agenda pública brasileira**. In RICO, E. M. (org). Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate. São Paulo: Cortez: Instituto de Estudos Especiais, 1998.

MENDONÇA, Raphael Kour Furtado. **Os mecanismos institucionais de controle social e de gestão no Brasil federativo: limites e possibilidades para uma nova governança na cidade do Rio de Janeiro**. 2015 [http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio\\_resumo2015/relatorios\\_pdf/ccs/GEO/GEO-Raphael%20Kour%20Furtado.pdf](http://www.puc-rio.br/pibic/relatorio_resumo2015/relatorios_pdf/ccs/GEO/GEO-Raphael%20Kour%20Furtado.pdf), acesso em: 20 de março de 2018.

NASCIMENTO, Luciana S. do. **Participação Popular no Brasil: um conceito em construção**. 2011. <https://www.uv.es/asabranca/encontre/nascimento.pdf> acesso em: 18 de junho de 2018.

NEIVA, Andrea Lagares, CHAGAS, Cátia Betânia, ALMEIDA, Karen Santana de. **Conselhos: espaços de participação e controle social**. In: **BRASIL. Prevenção ao uso indevido de drogas: Capacitação para Conselheiros e Lideranças Comunitárias**. 2ª ed. Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

OLSON, Mancur. **Uma teoria dos grupos sociais e das organizações**. In: \_\_\_\_\_. A Lógica da ação coletiva. São Paulo: EDUSP, 1999. p. 17-34.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva**. Trad. Fabio Fernandez. São Paulo. EDUSP, 1999. pp. 13-64.

PARANÁ. Governo do Estado. Decreto n. 11.873, de 11 de agosto de 2014. **Institui o Núcleo Estadual de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social – NEEP/SUAS/PR**. Curitiba, 2014.

RIZZOTTI, Maria Luiza A. **CapacitaSUAS: estabelecimento de relações e aproximação de distâncias**. In: Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. N 22, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, 2015. p. 10-21.

ROCHA, José Cláudio. **A participação popular na gestão pública no Brasil**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 16, n. 2886, 27 de maio de 2011. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/19205>>. Acesso em: 16 de junho de 2018.

ROLNIK, Raquel. **Democracia no fio da navalha – limites e possibilidades para a implementação de uma agenda de Reforma Urbana no Brasil**. Revista Estudos Urbanos e Regionais, São Paulo, v.11, n.2, p. 31-50. 2009.

SÁ, Rafael A. M. de.; CARVALHO, Ana L. S.; BARBOSA, Ycarim M.; BARSCH, Bruna.; ARAUJO, Alberto R. **Estatuto da Metrópole: a governança interfederativa**. Revista Brasileira de Gestão Urbana, 2016.

SARAVIA, Enrique; Introdução - FERRAREZI, Elisabete (org). **Políticas Públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, Vol. 1, 2006.

SOUZA, Alexis Sales de P. **A origem do Federalismo brasileiro**. Revista Jus Navigandi, ISSN 1518-4862, Teresina, ano 15, n. 2642, 2010. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/17486>>. Acesso em: 18 de junho de 2018.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura.** Sociologia, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, R. G. **Democracia Participativa: Resgate Histórico e uma Aproximação da Visão dos Atores da Sociedade Civil.** In: SOUTO, A. L. S.; PAZ, R. D. O.; MORONI, J. A. (Coord.). Governança Democrática no Brasil Contemporâneo: Estado e Sociedade na Construção de Políticas Públicas. Arquitetura da Participação no Brasil: avanços e desafios. Brasília: Pólis; INESC, 2011. p. 9-41.

TONELLA, Celene. **Ampliação da Participação Democrática: Conselhos Gestores de políticas públicas em Maringá.** REVISTA PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO, Curitiba, n.106, jan./jun. 2004. p.137-156.

VAZ, A.C. N. **Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil.** In: PIRES, R. R. C. (org.) Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação. Vol. 7. IPEA. 2011. p. 91-108.

VILAS BOAS, Patricia A.F., FERRARI, Marcílio M., CASTRO, Antônio B. de. **Perspectivas e desafios do Programa CapacitaSUAS no contexto de inovação e compromisso com a qualificação dos trabalhadores do SUAS.** In.: Cadernos de Estudos: Desenvolvimento Social em Debate. N 22, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília-DF. 2015 p. 22-45.

YAZBEK, Maria Carmelita. **A Política Social brasileira nos anos 90: refilantropização da Questão Social.** In Cadernos ABONG. nº 11, 1995.

## APÊNDICE

Questionário de pesquisa

Os Conselhos de Assistência Social e a participação na gestão e no controle social da Política de Assistência Social nos municípios da Microrregião de Ivaiporã – Paraná

Código do Entrevistado:

Município:

Data:

1. Sexo: ( )Feminino ( )Masculino
2. Faixa Etária:( )até 20 anos; ( )de 21 a 30 anos; ( )de 31 a 40 anos; ( )de 41 a 50 anos; ( )de 51 a 60 anos; ( )mais de 60 anos.
3. Está empregado(a): ( )Sim ( )Não
4. Se respondeu NÃO na questão anterior, informe atual condição:  
( ) Aposentado (a); ( ) Pensionista; ( ) Desempregado; ( ) Dona(o) de casa;  
( ) Outra: \_\_\_\_\_
5. Qual é sua profissão? \_\_\_\_\_
6. O trabalho que realiza é no âmbito: ( ) Público ( ) Privado ( ) autônomo
7. Escolaridade:  
( ) Fundamental incompleto; ( ) Fundamental completo;  
( ) Médio incompleto; ( ) Médio completo  
( ) Superior incompleto; ( ) Superior completo  
( ) Especialização incompleta; ( ) Especialização completa  
Outra: \_\_\_\_\_

---

8. Renda da família considerando todas as fontes e todos os membros da família:  
( ) Até um salário-mínimo  
( ) Entre um e dois salários-mínimos  
( ) Entre dois e quatro salários-mínimos  
( ) Entre quatro e oito salários-mínimos  
( ) Superior a oito salários-mínimos  
( ) Sem renda no momento
9. É integrante de algum grupo específico (associações, partidos políticos, rotary/lyon, etc)  
( ) Não  
( ) Sim Qual?: \_\_\_\_\_
10. Segmento de Representação no CMAS:  
a. Poder Público/Prefeitura: \_\_\_\_\_ Qual secretaria: \_\_\_\_\_
- b. Sociedade Civil: ( ) Trabalhador do Setor; ( ) Entidade; ( ) usuário ou organização de usuários
11. Período de mandato: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_ a \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_
12. Você é membro da diretoria do conselho?  
( ) Sim ( ) Não
13. Caso tenha respondido “sim” para a questão anterior, informe qual função:  
( ) Presidente ( ) Vice-presidente ( ) Secretaria ( ) Outra: \_\_\_\_\_
14. O conselho possui alguma comissão para discutir assuntos?  
( ) Sim ( ) Não ( ) Não sabe informar
15. Caso respondeu “sim” para a questão anterior, informe qual.

- comissão de finanças
- comissão de fiscalização e controle
- comissão da política de assistência Social
- comissão de controle social do Programa Bolsa Família
- outras: \_\_\_\_\_

17. Se participa de alguma comissão informe no conselho, informe qual: \_\_\_\_\_

18. Considerando a atual gestão, quantas vezes foi conselheiro de assistência social?

- Uma       Duas       Três       Quatro       Cinco       Mais que cinco

19. Já foi participou ou participa de outro conselho em seu município?

- Sim       Não

20. Se respondeu que “sim”, qual(is) conselho(s) já participou? \_\_\_\_\_

21. Como foi inserido para participar enquanto conselheiro no CMAS?

- Indicação pelo prefeito
- eleição estabelecida pelo conselho municipal
- Acordo entre as entidades
- Não sabe informar
- Outra forma: \_\_\_\_\_

22. Você conhece alguma lei ou regulamentação do município ue trata do funcionamento do conselho?  Sim       Não

23. Se respondeu “sim” para a questão anterior informe qual(is):

- a lei de criação
- regimento interno
- outro \_\_\_\_\_

24. Já recebeu ou recebe capacitação para atuar como conselheiro?  Sim       Não

25. Se respondeu “sim”, quantas vezes? \_\_\_\_\_

26. Para você qual é a função de um conselho? \_\_\_\_\_

27. Quem apresenta mais assuntos para se debater e decidir no conselho?

- membro do conselho que pertence ao segmento poder público
- membro do conselho que pertence ao segmento trabalhador
- membro do conselho que pertence ao segmento usuário
- membro do conselho que pertence ao segmento entidade
- autoridades públicas
- representantes de igrejas
- cidadão/comunidade

28. A população faz alguma solicitação ou intervenção direta ao conselho?

- Sim       Não       Não sabe informar

29. Se respondeu “sim” para a questão anterior, indique de qual(is) forma(s) a população solicita:

- Envia carta/bilhete/mensagem
- Participando das reuniões do conselho
- Participa de reuniões da entidade
- Mobilização de rua
- Associação de moradores
- Sindicatos
- organizações de trabalhadores

- ONG's
- Meios de comunicação
- Outra: \_\_\_\_\_

30. Se respondeu "sim" para a questão 28, informe o que solicitam.

---

31. Enumere somente os assuntos que aparecem na reunião do Conselho:

- o registro e fiscalização de entidades
- a implantação/melhoria de serviço para a população
- os critérios de divisão/partilha dos recursos do Fundo Municipal de Assistência Social
- análise de prestação de contas de recursos recebidos do FNAS e FEAS
- fiscalização/acompanhamento da oferta de serviços sociassistenciais
- analisar balancete e despesas realizadas no Fundo Municipal de Assistência Social
- Planejamento das ações e serviços
- Outro \_\_\_\_\_

32. Há cronograma de reuniões?  sim  Não

33. Você é informado com antecedência o que será tratado na reunião?  sim  Não

34. Caso tenha respondido "sim" informe como:

---

35. Você já viu alguma decisão tomada na reunião do conselho se concretizar?

- Não Qual? \_\_\_\_\_
- Sim Qual? \_\_\_\_\_

36. Como o conselho toma conhecimento se uma ação deliberada em reunião foi efetivamente colocada em prática?

- aguarda a informação ser repassada pelo gestor municipal
- procura os responsáveis para obter informação
- não procura saber se foi colocada em prática
- o conselho não toma conhecimento

37. As deliberações do Conselho são repassadas à população?  sim  Não  Não sabe

38. Se respondeu "sim", informe de que maneira é repassada à população?

---

39. O conselho acompanha, monitora e avalia o serviço prestado pela de assistência social no município?  Sim  Não  Não sabe informar

40. Caso tenha respondido "sim" para a questão 39, enumere somente as formas utilizadas efetivamente pelo conselho:

- visita os serviços da política de assistência social
- solicita e analisa relatórios emitidos pelos servidores dos serviços sobre o atendimento realizado
- acompanha apenas a execução financeira e orçamentária do fundo de assistência social
- solicita da população/comunidade que informe se foi atendida e se foi satisfatório
- não tem padrão para acompanhar, monitorar e avaliar

41. As informações fornecidas nas reuniões são?

- totalmente claras e compreensíveis
- parcialmente claras e compreensíveis
- nada claras e compreensíveis

42. Se algum assunto não ficou entendido ou esclarecido, o que você faz?

- não pergunta
- pede para que expliquem até entender

- espera a reunião terminar e então pergunta a alguém
43. Com relação a sua participação no conselho, como você avalia seu **poder** para influenciar uma decisão a ser tomada pelo conselho?
- Grande     Médio     Pequeno     Nenhum
44. Por quê?
- 
45. O que você defende no CMAS?
- Nenhum interesse específico, sigo apenas meus interesses
- Interesse da minha entidade
- interesse do setor onde trabalho na prefeitura
- Interesse de grupos ou movimentos sociais que atuam em função de um problema ou tema específico
- Interesse da comunidade como um todo
- Outro \_\_\_\_\_
46. Quem um conselheiro deve representar em sua opinião?
- Entidades socioassistenciais
- beneficiados pela política de assistência social
- o plano de governo do prefeito
- a secretaria/órgão que está vinculado
47. Você tem acesso a atas, resoluções e todo material produzido pelo conselho de que forma?
- não tenho acesso
- disponibilizada cópia dos documentos a todos os conselheiros
- disponibilizado no site da prefeitura/conselho
- envio por e-mail aos conselheiros
- disponível para consulta apenas na sede do órgão gestores
- Não tenho acesso
48. É preciso discutir/debater ou defender algum tema/assunto para se tomar decisão?
- Nunca
- Raramente
- Às vezes
- Frequentemente
49. Você consegue participar, debater e expressar sua opinião sobre algum assunto durante a reunião?
- sim                       não
50. Se respondeu “não” para a questão 49, informe o motivo:
- Não tenho muito conhecimento sobre o assunto
- Não aceitariam a minha opinião
- Prefiro não me manifestar
- Alguém terá mais condições para falar que eu
51. Você já sugeriu algum assunto para tratar na reunião do CMAS?
- sim                       não
52. Você encontra dificuldade para participar do conselho?
- sim                       não
53. Se respondeu “sim” para a questão 52, indique o que mais dificulta:
- horário das reuniões
- não tem interesse nos assuntos
- os assuntos são difíceis de compreender
- ter que sair do trabalho para participar

- não há transporte para se deslocar até o local da reunião
- Não entendo dos assuntos discutidos
54. Na sua opinião, é necessário algo para melhorar a atuação do conselho?
- sim                       Não
55. Há que dificultam participação e o funcionamento de um conselho?
- sim                       não
56. O conselho tem alguma importância para você? Por quê?

## TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Prezado (a) Senhor (a)

Convidamos você a participar da pesquisa intitulada **Os Conselhos de Assistência Social e a participação na gestão e no controle social da Política de Assistência Social nos municípios da Microrregião de Ivaiporã – Paraná**, que faz parte do curso de **Mestrado Profissional do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Estadual de Maringá - UEM** e é orientada pela Prof<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Celene Tonella. O objetivo da pesquisa é a identificar como se desenvolve o processo participativo no exercício do controle social pela sociedade e o desempenho de seu papel na gestão pública, incluindo ainda a responsabilidade do Estado do Paraná em realizar o assessoramento e acompanhamento técnico ao funcionamento adequado das atribuições dos conselhos. Para isto a sua participação nesta pesquisa é muito importante, e consiste em responder um questionário por escrito sobre a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS, informações socioeconômicas, atividades desenvolvidas do conselho, dificuldade e potencialidades. **Gostaríamos de esclarecer que sua participação é totalmente voluntária, podendo você: recusar-se a participar, ou mesmo desistir a qualquer momento sem que isto acarrete qualquer ônus ou prejuízo.. Informamos ainda que as informações serão utilizadas somente para os fins desta pesquisa.** Sua participação na pesquisa não lhe trará benefícios diretos, contudo contribuirá para o melhor conhecimento e compreensão sobre a atuação do conselho que é membro, sendo relevante considerar a possibilidade melhorar o assessoramento técnico à gestão municipal para implementação da política de assistência social de seu município. As informações obtidas através da pesquisa serão confidenciais e asseguramos o sigilo sobre sua participação. Solicitamos sua autorização para trabalharmos com os dados obtidos, podendo referenciá-los no trabalho. Porém estes dados não serão divulgados de forma a possibilitar sua identificação. Você receberá uma cópia deste termo onde consta o telefone e endereço do pesquisador e orientador, podendo tirar suas dúvidas sobre a pesquisa e sua participação, agora ou a qualquer momento.

---

### **Celene Tonella**

Professora do Mestrado Profissional  
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas  
Universidade Estadual de Maringá  
Av. Colombo, 5790 - Bloco H12 - Sala 01  
CEP: 87020-900 -Maringá-PR  
Fone: (44) 3011-8905  
E-mail: celenetonella@yahoo.com.br

---

### **Juliana Pereira Rinaldi**

Acadêmica do curso de Pós-Graduação  
Universidade Estadual de Maringá  
Fone: (43) 3472-8050  
E-mail: julianaprinaldi@gmail.com

**Eu,**

.....  
**declaro que entendi os objetivos e concordo em participar VOLUNTARIAMENTE da pesquisa.**

---

Assinatura ou impressão datiloscópica

Data: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_