

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ
DEPARTAMENTO ACADÊMICO DE GESTÃO E ECONOMIA
CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA MUNICIPAL

CÁSSIA CAMILA VAL DE MELO

**CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO NO
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO
DE TAUBATÉ – SP**

MONOGRAFIA DE ESPECIALIZAÇÃO

CURITIBA - PR

2018

CÁSSIA CAMILA VAL DE MELO

**CONTROLE SOCIAL E A PARTICIPAÇÃO DO USUÁRIO NO
CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DO MUNICÍPIO
DE TAUBATÉ – SP**

Monografia de Especialização apresentada ao Departamento Acadêmico de Gestão e Economia, da Universidade Tecnológica Federal do Paraná como requisito parcial para obtenção do título de “Especialista em Gestão Pública Municipal.” - Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

CURITIBA - PR

2018



Ministério da Educação
Universidade Tecnológica Federal do Paraná
Diretoria de Pesquisa e Pós-Graduação
Especialização em Gestão Pública Municipal



TERMO DE APROVAÇÃO

Controle Social e a Participação do Usuário no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Taubaté - SP.

Por

CASSIA CAMILA VAL DE MELO

Monografia apresentada às 16:00, do dia 17 de outubro de 2018, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista no Curso de Especialização em Gestão Pública Municipal, Turma , ofertado na modalidade de Ensino a Distância, pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Câmpus Curitiba. O candidato foi arguido pela Banca Examinadora composta pelos professores abaixo assinados. Após deliberação, a Banca Examinadora considerou o trabalho APROVADO.

RICARDO LOBATO TORRES

UTFPR - Curitiba
(orientador)

anderson catapan
UTFPR - Curitiba

Francisco Rodrigues Lima Junior
UTFPR - Curitiba

A Deus pelo dom da vida e por alicerçar minha fé e esperança.

RESUMO

MELO, Cássia Camila Val de. Controle Social e a Participação do Usuário no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Taubaté – SP. 2018. 44 f. Monografia (Especialização em Gestão Pública Municipal) – Programa de Pós-Graduação em Tecnologia, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

O novo modelo de política de assistência social que se materializa com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, compreende os conselhos como espaços privilegiados onde se efetiva a participação popular, constituindo-se de fato, como espaço público de controle democrático. O presente estudo é resultado de uma pesquisa realizada no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS de Taubaté/SP e pretendeu avaliar a efetividade da participação dos usuários no CMAS. Objetivou-se ainda descrever o funcionamento desta instância e seus mecanismos para o efetivo controle social. Em termos metodológicos adotou-se a Pesquisa Aplicada de característica bibliográfica e documental. Assim, fora realizado levantamento em fontes de materiais impressos como livros, artigos científicos e legislações afetas, e, consulta em meio eletrônico, por meio de acesso a sites como do Ministério de Desenvolvimento Social, do Conselho Nacional de Assistência Social, Portal da Transparência, entre outros. Elencou-se também para análise, a Lei Municipal de criação do Conselho, Ata de Reuniões, Lista de presença, Registro das Reuniões Descentralizadas e Relatório da Conferência. Adotou-se como recorte temporal, os materiais referentes ao período de Janeiro de 2016 à Dezembro de 2017. A principal conclusão é de que o número de usuários que participa efetivamente do Conselho é pouco expressivo (quase inexistente).

Palavras-chave: Assistência Social, Controle Social; Conselhos Gestores de Políticas Públicas.

ABSTRACT

MELO, Cássia Camila Val de. Social control and user participation in the Municipal Social Assistance Council of the city of Taubaté-SP. 2018. 44 f. Monograph (specialization in public administration Municipal)-graduate program in technology, Centro Federal de Educação Tecnológica do Paraná. Curitiba, 2018.

The new model of social assistance policy that materializes with the Social Assistance System-ITS, includes advice as privileged spaces where effective popular participation, and if in fact, as public space control democratic. This study is the result of a survey carried out in the Municipal Social Assistance Council – CMAS Taubaté/SP and intended to evaluate the effectiveness of participation of users in the CMAS. Objective still meet the functioning of this instance and its mechanisms for the effective social control. In methodological terms adopted the applied research of bibliographic and documentary feature. So, out performed a survey on sources of printed materials such as books, scientific articles and affect legislation, and, in electronic medium, through access to sites such as the Ministry of Social Development, the National Council of welfare Transparency portal, among others. Presented to the Municipal law of creation of the Board, minutes of meetings, attendance, record of Decentralised Meetings and Report of the Conference. Adopted as temporal, the materials for the period of January to December 2016 2017. The main conclusion is that it is sluggish (almost nonexistent) the number of users participating effectively in the Council.

Keywords: Social Assistance, Social Control; managers council of public politics.

LISTA DE SIGLAS

CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social

CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social

CRAS – Centro de Referência da Assistência Social

CREAS – Centro de Referência Especializado da Assistência Social

LOAS – Lei Orgânica da Assistência Social

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social

NOB SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social

PNAS - Política Nacional de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	08
1.1. Objetivo Geral.....	11
1.2. Objetivo Específico.....	12
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA.....	14
2.1. A Assistência Social no Brasil – breve histórico	14
2.2. Concepções acerca do Controle Social e o Conselho Municipal de Assistência Social.....	17
2.3. Participação dos Usuários da Política de Assistência Social.....	22
3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	28
3.1. Caracterização da Pesquisa.....	28
3.2. Coleta e tratamento dos dados.....	29
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS.....	31
4.1. Caracterização do Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté – SP.....	31
4.2. Avaliação do CMAS e da participação dos usuários.....	34
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	41
REFERÊNCIAS.....	43
APÊNDICES.....	46

1 INTRODUÇÃO

A partir de intensos debates e forte pressão dos movimentos sociais, no ano de 1988, fora instituída a Constituição Brasileira. Conhecida também como Constituição Cidadã, representou um marco no processo histórico de construção do sistema de proteção social, sendo responsável por assegurar significativas conquistas para os direitos humanos e sociais.

A Carta Magna ampliou os mecanismos institucionais de diálogo entre o Estado e a sociedade, tendo em vista que em seu texto prevê em diversos dispositivos, a participação do cidadão na formulação, implementação e controle social das políticas públicas definindo ainda, a descentralização e a participação popular, como referência na elaboração e fiscalização das referidas políticas.

Esse processo de participação cidadã é materializado por meio do Controle Social, que pode ser realizado individualmente, por qualquer pessoa, ou coletivamente por um grupo de pessoas. Assim, podemos afirmar que esse contexto possibilitou o surgimento dos Conselhos como um espaço reconhecido por lei, de fazer o Controle Social através de representantes da sociedade civil em paridade, isto é, em igual número, com representantes do Estado. Sobre isso Raichelis faz a seguinte reflexão:

Pela sua composição paritária entre representantes da sociedade civil e do governo, pela natureza deliberativa de suas funções e como mecanismo de controle social sobre as ações estatais, pode-se considerar que os Conselhos aparecem como um *constructo* institucional que se opõe à histórica tendência clientelista, patrimonialista e autoritária do Estado brasileiro. (RAICHELIS, 2000, p.6).

De natureza deliberativa e consultiva, os Conselhos se organizam a partir de diferentes áreas como saúde, criança e adolescente, cidade, educação, assistência social, entre outros, e representam o principal canal de participação popular encontrada nas três instâncias de governo (federal, estadual e municipal).

Conforme a Controladoria Geral da União, os Conselhos podem desempenhar as funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria, com as seguintes características:

A função fiscalizadora dos conselhos pressupõe o acompanhamento e o controle dos atos praticados pelos governantes; A função mobilizadora refere-se ao estímulo à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas. A função deliberativa, por sua vez, refere-se à prerrogativa dos conselhos de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre assuntos que lhes são correlatos. (CGU, 2012, p. 21).

O Controle Social para a Política de Assistência Social está estabelecido na Constituição Federal em seu artigo 204, inciso II, de forma a garantir a “participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. (BRASIL, 1988, p.1).

Nesse sentido, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal 8.742/1993), dispõe sobre a organização da Assistência Social, e ao que se referem os Conselhos, em seu Art. 16, estabelece:

Art. 16. As instâncias deliberativas do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:
 I- o Conselho Nacional de Assistência Social;
 II- os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
 III- o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
 IV- os Conselhos Municipais de Assistência Social. (BRASIL, 1993, p. 1).

A criação dos Conselhos como instâncias participativas e deliberativas do controle social democrático das políticas sociais ocorreu simultaneamente ao processo de descentralização político-administrativa dos municípios brasileiros.

O poder administrativo local passou a ter responsabilidades e autonomia político-institucional, jurídica, econômico-financeira e tributária, bem como o poder sobre a definição e implementação de uma agenda política e de políticas públicas e à população foi garantida a participação popular e o controle social na gestão pública.

A instituição do Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté – SP realizou-se no ano de 2007. Contudo, a implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS ocorreu tardiamente, a partir do primeiro semestre de 2013, com o reordenamento de dois serviços essenciais do município, o Abrigo Institucional para Pessoas em Situação de Rua e a implantação do primeiro Centro de Referência de Assistência Social - CRAS Bagé “Aurely Barbosa Balthazar”.

Dessa forma, em conformidade à Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004), Taubaté passou a organizar a gestão e a oferta dos programas projetos, serviços e benefícios socioassistenciais de forma hierarquizada entre os níveis de Proteção Social Básica¹ e Proteção Social Especial².

¹ A proteção social básica tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social - discriminações etárias, étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras. (BRASIL, PNAS, 2004, p. 33).

²A proteção social especial é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou,

Considerando os níveis de agravamento, a natureza e a especificidade do trabalho social ofertado, a atenção na Proteção Social Especial organiza-se sob dois níveis de complexidade: Proteção Social Especial de Média Complexidade e Proteção social Especial de Alta Complexidade.

Assim, a Rede Socioassistencial pública do município é composta da seguinte forma: Proteção Social Básica: quatro (4) CRAS distribuídos em áreas de maior vulnerabilidade e risco social, sendo eles: CRAS Bagé; CRAS Sabará/Mourisco; CRAS São Gonçalo e CRAS Santa Tereza; Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para a população idosa, com (25) vinte e cinco grupos setoriais de Idosos e o Centro de Convivência do Idoso.

Na Proteção Social Especial de Média Complexidade é composta por um (1) Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS; Centro Dia do Idoso e Centro de Referência para População em Situação de Rua - Centro Pop. Na Alta Complexidade dispõe de um (1) Abrigo Institucional para Pessoa em Situação de Rua; Casa Abrigo para Mulheres em situação de Violência Doméstica; Abrigo Institucional para Crianças e Adolescentes – Casa Transitória e Núcleo para Adolescentes.

Segundo a PNAS/2004, a Política de Assistência Social na perspectiva do SUAS é formada também, pela da rede de serviços prestados pelas Entidades³ socioassistenciais não-governamentais devidamente inscritas no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS.

Nesse contexto, a Rede privada do SUAS no município possui inscrição no CMAS para ofertar na Proteção Social Básica o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos – SCFV; na Proteção Social Especial - Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade para Pessoas com Deficiência e suas Famílias e o Serviço de Proteção Social Especial de Média Complexidade a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa em Meio Aberto de Liberdade (LA) e de Prestação de Serviço à Comunidade (PSC).

Os Serviços de Alta Complexidade são ofertados nas seguintes modalidades: Acolhimento Institucional para Idosos; Acolhimento em República para Adultos;

psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócio-educativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. São serviços que requerem acompanhamento individual e maior flexibilidade nas soluções protetivas. (BRASIL, PNAS, 2004, p. 37).

³ As entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos conselhos de assistência social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social. (BRASIL, PNAS, 2004, p. 47).

Acolhimento Institucional em Residência Inclusiva – atendimento à Deficiente Visual e Atendimento à Deficiente Intelectual.

Dessa forma, uma vez que a Política de Assistência Social na cidade de Taubaté vem se expandindo e os Conselhos constituem-se por excelência em espaços democráticos de elaboração, deliberação e controle da execução dessa política pública, surge como questão de estudo para a presente pesquisa: os usuários dos serviços de assistência social do Município de Taubaté têm participação efetiva no Conselho Municipal de assistência social, haja vista as situações de vulnerabilidades sociais vivenciadas?

Cabe ressaltar que historicamente, em função da trajetória de vida, de trabalho e de pobreza é atribuída aos usuários da política de assistência, a condição de classe subalterna⁴. Sendo considerados também, por muitas vezes, cidadãos desprovidos de noções mínimas dos direitos sociais.

O Controle Social (Pólis,2008), no âmbito dos conselhos de assistência social, é o *locus* para o exercício democrático de acompanhamento e a avaliação da implementação e execução do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, com o objetivo precípua em zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para a universalização de atendimento a todos os destinatários da Política de Assistência Social, acompanhando o planejamento e fiscalizando também os gastos dos recursos públicos. Assim, os Conselhos exercem um conjunto de ações com dimensões política, técnica e ética.

Nesse sentido, Raichelis considera que “os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos.” (RAICHELIS, 2006, p. 110).

Diante das considerações em tela, o presente estudo apresenta os seguintes objetivos:

1.1 Objetivo Geral:

- Avaliar a efetividade da participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS do Município de Taubaté – São Paulo.

⁴ A categoria de classes e grupos subalternos aplicada aos usuários das políticas sociais foi analisada com base no legado do pensamento de Antonio Gramsci, pela autora Maria Carmelita Yazbek, na obra *Classes subalternas e assistência social*. (São Paulo:Cortez, 2006).

1.2 Objetivos Específicos:

- Descrever como é o funcionamento do CMAS no município de Taubaté;
- Investigar os procedimentos internos do CMAS que viabilizam a participação do usuário no Controle Social;
- Verificar a participação de usuários no CMAS do município de Taubaté.

Nesse contexto a relevância dessa pesquisa social advém da proposta em propiciar o conhecimento acerca do papel que o Conselho Municipal de Assistência Social possui na sociedade como mecanismo de ação coletiva, capaz de promover a participação dos grupos populares, não apenas na condição de usuários ou beneficiários dos serviços socioassistenciais, mas, como sujeitos detentores de direitos e que devem, portanto, encontrar nesse espaço público, um local para o exercício do protagonismo, da cidadania e da verbalização das demandas sociais da comunidade.

Para além do debate sobre a importância fundamental do controle social exercido pelos Conselhos como órgãos vitais de fiscalização e controle de recursos públicos, esse estudo subsidia a análise sobre a participação (ou não) dos usuários da Política de Assistência Social do município de Taubaté nas tomadas de decisões dessa importante política pública.

Evidencia-se que o enfrentamento às diversas formas de vulnerabilidade social, as situações de risco social e pessoal, por violação de direitos, não compete unicamente à Política de Assistência social, pelo contrário, sua complexidade exige a articulação e o desenvolvimento de ações complementares com outras políticas sociais e órgãos de defesa de direitos para proporcionar proteção integral às famílias e aos indivíduos.

Com o intuito de promover a discussão proposta, essa monografia foi construída a partir da realização de pesquisa bibliográfica e documental com base em material consultado diretamente no CMAS de Taubaté e, está organizada em 5 (cinco) Capítulos, sendo: I) Introdução; II) Fundamentação Teórica considerando um breve histórico da Assistência Social no Brasil; as concepções acerca do Controle Social e do Conselho Municipal de Assistência Social e a Participação dos Usuários da Política de Assistência Social; III) Procedimentos Metodológicos; IV) Apresentação e discussão dos resultados e V) Considerações finais.

Devido à amplitude e complexidade desta pesquisa, este estudo não pretende esgotar todas as possibilidades de abordagens do tema. Sendo assim, apresenta contribuições não só para os usuários da política de Assistência Social, mas para os pesquisadores nas áreas de Ciências Sociais, a categoria profissional dos assistentes sociais, a Administração Pública e em geral para toda a sociedade.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 A Assistência Social no Brasil - breve histórico

A Assistência Social no Brasil tem sua origem histórica marcada por ações religiosas, de caridade, filantrópicas, em que perdurava uma visão de amparo aos necessitados, a exemplo dos trabalhos que eram realizados pelas Santas Casas de Misericórdia. Com a expansão do capital e a intensificação da exploração da força de trabalho, a partir de 1930, a assistência foi sendo apropriada pelo Estado que progressivamente passou a reconhecer a questão social como uma problemática política. Assim, a assistência nessa época, configurou-se em prestações de serviços cujo foco principal estava em apaziguar os conflitos sociais.

Em 1938, houve a criação do Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), órgão vinculado ao Ministério da Educação e Saúde, formado por pessoas ligadas ao campo da filantropia. Esse conselho representou a primeira tentativa de regulação da assistência social no País.

Em 1942, com a finalidade inicial em prestar assistência às famílias dos soldados da Segunda Guerra Mundial, surgiu a Legião Brasileira de Assistência- LBA. Sendo esta a primeira grande instituição de assistência social de abrangência nacional, reconhecida como órgão de colaboração com o Estado no fomento e na coordenação da ação assistencial por meio de verbas públicas. Direcionada às pessoas excluídas do sistema previdenciário, a LBA estatutariamente assegurava sua presidência às primeiras damas da República e suas ações eram baseadas na benevolência. Segundo Sposati tal organização representava:

A simbiose entre a iniciativa privada e a pública, a presença da classe dominante enquanto poder civil e a relação benefício/caridade x beneficiário/pedinte, conformando a relação básica entre Estado e classes subalternizadas. (SPOSATI, 1998, p. 45-46)

Nessa perspectiva a assistência foi utilizada como um recurso clientelista que mantinha seus “assistidos” como dependentes, figuras manobradas pelo poder político do benfeitor.

Entre as décadas de 1960 e 1980, durante o período ditatorial, perduraram as ações da assistência social pelo viés assistencialista e disciplinador, direcionadas a promover e manter o ajuste social da classe trabalhadora.

Ressalta-se que, no Brasil, a institucionalização da assistência social, bem como das demais políticas sociais, estiveram vinculadas a estrutura de dominação burguesa nas relações

sociais de produção no processo de acumulação do capital, desse modo, utilizadas como mecanismo de controle da classe trabalhadora. Nesse sentido:

[...] a política social não pode ser entendida, refletida e analisada de forma linear, como uma função apenas das necessidades do desenvolvimento do capitalista ou como resultado das lutas políticas da classe trabalhadora organizada, pois isso significará negligenciar a unidade contraditória dentro da qual ela se processa. (SILVA, 2002, p.52)

Com a promulgação da Constituição Brasileira no ano de 1988, a Assistência Social passou a ser reconhecida como política pública de direitos, compondo o tripé da Seguridade Social junto às políticas de Saúde e Previdência Social e expresso direcionamento à universalização dos acessos, garantia de direitos e condições dignas de vida a todos os cidadãos.

Em seu Art. 203, a Constituição Federal estabelece como objetivos da Assistência Social:

Art. 203- A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:
 VI- a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e a velhice;
 VII- o amparo às crianças e adolescentes carentes;
 VIII- a promoção da integração ao mercado de trabalho;
 IX- a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;
 X- a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988, p. 1).

Ao elevar a Assistência Social à condição de política pública, direito do cidadão e dever do Estado, ocorre uma ruptura de paradigmas e nas concepções conservadoras, retirando-a do campo da benemerência, do dever moral e do assistencialismo, elevando-a ao estatuto de política pública destinada à promoção e garantia da cidadania, dessa forma:

[...] a assistência social brasileira deixou de ser, em tese, uma alternativa de direito, ou dever moral, para transformar-se em direito ativo ou positivo, da mesma forma que os demandantes dessa assistência deixaram de ser meros clientes de uma atenção assistencial espontânea – pública e privada - para transformar-se em sujeitos detentores do direito à proteção sistemática devida pelo Estado (PEREIRA, 1996, p.99-100).

A Assistência Social incorpora assim, o caráter de política de Proteção Social ao ser inserida na Seguridade Social com o direcionamento à garantia de direitos e condições dignas de vida.

No ano de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Federal 8.742/1993), ratificou e regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal, afiançando a

responsabilidade do Estado na gestão, financiamento e execução da política de Assistência Social, instituindo-a definitivamente como direito não contributivo, de caráter universal.

Instituiu também para a política, seus princípios e diretrizes, bem como a proteção social a ser garantida por meio de serviços, programas e projetos. Em seu artigo 1º define:

Art. 1º A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, LOAS,1993)

Dessa forma, a LOAS aponta como objetivos da assistência social a “proteção social, que visa a garantia da vida, à redução de danos e a prevenção da incidência de riscos, especialmente”: a proteção da família, da maternidade, da infância, da adolescência e da velhice; da proteção às crianças e aos adolescentes; a promoção e integração ao mercado de trabalho; a habilitação e reabilitação das pessoas com deficiência; a garantia de um salário mínimo como benefício mensal aos idosos e pessoas com deficiência que comprovem não possuir meios de prover a própria subsistência ou tê-la provida por sua família. Destaca-se ainda, entre seus objetivos, a vigilância socioassistencial com foco na análise territorial e na capacidade protetiva das famílias; o acesso ao conjunto das provisões socioassistenciais e a defesa da universalização dos direitos sociais. Prevê também como fundamental, que a assistência social se integre às demais políticas setoriais no enfrentamento à pobreza.

Conforme estabelecido na LOAS, os princípios para a Assistência Social são: a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências da rentabilidade econômica; a universalização dos direitos sociais a fim de que se tornem alcançáveis a todo cidadão; o respeito à dignidade, à autonomia e ao direito de benefícios e serviços de qualidade; a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação; divulgação ampla dos serviços, programas e projetos assistenciais e dos recursos oferecidos pelo Estado e dos critérios para sua concessão.

No que diz respeito ao financiamento, a LOAS previu a sua organização com base nos fundos de assistência social- nacional, dos Estados, Distrito Federal e municípios - com gestão atribuída aos órgãos responsáveis pela política de assistência social na respectiva esfera federativa. Para a execução dos serviços socioassistenciais no Distrito Federal, nos estados e municípios, os recursos do Fundo Nacional de Assistência Social são transferidos automaticamente aos fundos regionais e locais para o financiamento dos serviços, programas e projetos.

No âmbito da participação popular, a LOAS assegurou a viabilização do controle social através do direito à participação direta e/ou representatividade dos cidadãos no planejamento, acompanhamento, avaliação e fiscalização das ações da assistência social, por meio dos Conselhos de Assistência Social- Nacional (órgão superior que está à frente desse processo), do Distrito Federal, Estaduais e dos municípios. De caráter permanente e composição paritária, os conselhos devem ser constituídos por: metade dos membros representantes do poder público e metade membros representantes da sociedade civil - eleitos em foro próprio e composto de forma a preservar as representações dos usuários e dos trabalhadores.

2.2 Concepções acerca do Controle Social e o Conselho Municipal de Assistência Social

Este capítulo apresenta considerações sucintas sobre o Controle Social previsto na Política de Assistência Social, bem como para o Conselho Municipal de Assistência Social.

A Constituição Cidadã consolidou a participação dos cidadãos nos processos de tomada de decisões. A sociedade conquistou o direito de contribuir na definição e no planejamento das políticas públicas, conferindo maior transparência na aplicação dos recursos financeiros.

A concepção de controle social inscrita na Constituição Federal evidencia a participação dos setores organizados da sociedade civil, dos trabalhadores e de diversos segmentos populares. Conforme Boschetti e Teixeira,

O controle social passa a ser orientado pela intencionalidade e ação de mudança na direção da construção de uma sociedade mais democrática e menos desigual. E adota significados relacionados à ampliação e consolidação da democracia e ao compartilhamento do poder nas tomadas de decisão, ou seja, assegurar participação na construção das decisões. (BOSCHETTI, TEIXEIRA, [2018], p.3)

O Controle Social foi introduzido no Brasil na década de 80, concomitantemente ao processo de descentralização do Estado, que era até então, o único detentor do protagonismo econômico e social. Contudo, a sociedade brasileira - sociedade civil organizada, atores políticos e movimentos sociais - avançava democraticamente em busca do direito ao exercício da cidadania.

Segundo Jovchelovitch, a descentralização pode ser entendida sob dois enfoques:

Intragovernamental, compreendendo o deslocamento de poder do governo federal para as esferas subnacionais (estadualização ou municipalização) ou de uma esfera subnacional (estado) para outra (município);
Relacionado com a democratização do país, envolvendo o deslocamento de poder do Estado para a sociedade, isto é, introduzindo a participação dos cidadãos. (JOVCHELOVITCH, 1998, p.37)

Desse modo, a descentralização correspondeu a inovações na forma do planejamento, formulação e fiscalização das políticas, implicando na partilha de poder e conseqüentemente na relação entre Estado, municípios e sociedade civil.

Nesse sentido, o Controle social (Pólis, 2008), pode ser compreendido como compartilhamento de poder de decisão entre Estado e sociedade sobre as políticas, constituindo-se em instrumento de expressão da democracia e da cidadania. Refere-se portanto, à capacidade que a sociedade tem de intervir nas políticas públicas, sendo que esta intervenção ocorre quando a sociedade interage com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, do estado ou do governo federal.

Dessa forma, os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências e os Orçamentos participativos são mecanismos fundamentais para o exercício do controle social democrático.

Os Conselhos, nos moldes definidos pela Constituição Federal de 1988, são espaços públicos com força legal para atuar nas políticas públicas, na definição de suas prioridades, de seus conteúdos e recursos orçamentários, de segmentos sociais a serem atendidos e na avaliação dos resultados. A composição plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos, caracteriza os conselhos como instâncias de negociação de conflitos entre diferentes grupos e interesses, portanto, como campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos. (RAICHELIS, 2006, p.110)

Os Conselhos municipais são considerados espaços permanentes, por serem determinados pela Constituição Federal e criados posteriormente por Lei Orgânica Municipal, regulamentados por regimento ou estatuto que detalhará suas competências e atribuições de acordo com o que está instituído na LOAS e na Lei de criação do Conselho. Deverá também, especificar a forma como serão criadas as Comissões temáticas, os grupos de trabalho, o processo de eleição dos conselheiros, a regularidade das reuniões, os trâmites para substituição de conselheiros, dentre outros.

Cabe destacar que, os Conselhos são considerados deliberativos (Raichelis, 2006) por visarem a discussão e a defesa da implementação de políticas, determinando por vezes, a ocorrência ou não, de ações em uma política pública e, são definidos também, como

órgãos colegiados pela sempre existência de uma “mesa” formada pelos representantes oficiais do conselho - representantes governamentais e representantes da sociedade civil.

Assim sendo, esses participantes são chamados de conselheiros e em caráter formal têm responsabilidades perante o órgão. Como conselheiros, fazem parte da estrutura do Poder Executivo, mas mesmo pertencendo a essa esfera administrativa, os Conselheiros representantes da sociedade civil, não possuem vínculo funcional, ou seja, não são considerados servidores públicos.

No entanto, estes representantes da sociedade civil, são considerados agentes públicos por terem poder de decisão sobre assuntos de interesse da coletividade, como por exemplo, no acompanhamento da execução da política, na aprovação de serviços, na fiscalização da prestação de contas e na aplicação de recursos públicos.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) são definidos, portanto, como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, são permanentes e devem possuir composição paritária entre governo e sociedade civil.

A composição paritária atende ao princípio de paridade cujo objetivo é de garantir a equivalência numérica entre o governo e a sociedade civil. Dessa maneira, propicia o envolvimento de vários agentes nos debates e nas decisões da política de assistência social. Evidencia-se que os representantes devem ter amplas condições para serem os defensores dos segmentos que representam, como forma de garantir a qualidade da participação dos diferentes segmentos da sociedade.

Os Conselhos, uma vez instituídos pelo município, são vinculados à Secretaria Municipal de Assistência Social, que deve prover a infraestrutura necessária ao funcionamento do Conselho, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive despesas referentes a passagem e diárias de conselheiros, sejam eles representantes do governo ou da sociedade civil, quando estiverem no exercício das atribuições, conforme previsto no art. 16, da LOAS.

Os CMAS devem contar com um plenário – constituído por todos os conselheiros e com uma Secretaria Executiva. Esta deve ter suas atribuições definidas pelo Regimento Interno e dentre suas responsabilidades deve acompanhar a execução das deliberações do Conselho, servindo de apoio administrativo às suas atividades, prezando pelo bom funcionamento do órgão.

Os Conselhos também são responsáveis pela convocação das Conferências na sua esfera de atuação. A Conferência constitui-se em espaço democrático destinado à participação da sociedade e ocorre de dois em dois anos, tendo como objetivo precípua avaliar os avanços

e identificar os desafios a serem alcançados, a fim de propor as diretrizes para a construção e o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social. Portanto, é o momento de participação da população e de vários segmentos sociais no processo de avaliação e proposição desta política.

Conforme Art. 116, da Norma Operacional Básica da Assistência Social - NOB/SUAS- (2012, p.48) “As conferências de assistência social são instâncias que têm por atribuições a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios”.

Vale pontuar que, as Conferências são realizadas nos três níveis governamentais, sendo que a Conferência Nacional antecede a realização das Conferências Municipais, pois são estas que elegem os delegados para participarem da Conferência Estadual e nesta são eleitos os delegados que participam da Nacional.

Assim, os Conselhos, ao lado das Conferências de Assistência Social constituem-se em instrumentos legítimos para a participação e controle da Política de Assistência Social.

Dessa forma, as decisões tomadas pelo plenário do Conselho e também nas Conferências, são de fundamental importância, pois constituem atos administrativos, ou seja, correspondem à manifestação da vontade da Administração Pública. Nesse sentido, os conselhos expressam o conteúdo das suas decisões por meio de:

- Deliberações: é um ato administrativo de controle que pode ser realizado antes ou depois da ação. Por exemplo, pode-se aprovar o Plano municipal e estadual de Assistência Social. A aprovação confere eficácia ao praticado.
- Recomendações: é uma manifestação opinativa, pela qual os órgãos consultivos da Administração expressam seus entendimentos sobre assuntos de cunho técnico ou jurídico.
- Resoluções: é a forma com que os conselhos manifestam suas decisões, são atos administrativos editados por agentes públicos, exceto os chefes do executivo (presidente, governador, prefeito e secretários). Para os conselhos as resoluções têm força de lei. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, [200-?], p.23)

Convém destacar que, ao CMAS também é atribuído o papel primordial de órgão participativo na elaboração e fiscalização da execução orçamentária destinada a assistência social, bem como a prestação de contas de sua utilização, sob a ótica não apenas da legalidade ou regularidade formal dos atos, mas, também, da legitimidade, economicidade, oportunidade e adequação ao propósito de assegurar a ampliação do acesso dos usuários aos direitos socioassistenciais e a garantia da oferta de serviços, projetos, programas e benefícios socioassistenciais desta política social.

Neste contexto de busca pela efetividade da proteção social, é de competência do CMAS, conforme NOB/SUAS-2012, a deliberação sobre o planejamento para o alcance das metas de aprimoramento do SUAS e a fiscalização dos Fundos de Assistência Social.

Art. 48. Os fundos de assistência social são instrumentos de gestão orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, nos quais devem ser alocadas as receitas e executadas as despesas relativas ao conjunto de ações, serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social.

§1º Cabe ao órgão da administração pública responsável pela coordenação da Política de Assistência Social na União, nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios gerir o Fundo de Assistência Social, sob orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p.32)

Assim, a referida Norma Operacional em seus artigos 84 e 85, dá continuidade a este direcionamento posto aos conselhos ao instituir o seguinte conteúdo:

Art. 84. Os Conselhos de Assistência Social, em seu caráter deliberativo, têm papel estratégico no SUAS de agentes participantes da formulação, avaliação, controle e fiscalização da política, desde o seu planejamento até o efetivo monitoramento das ofertas e dos recursos destinados às ações a serem desenvolvidas.

Parágrafo único. É responsabilidade dos Conselhos de Assistência Social a discussão de metas e prioridades orçamentárias, no âmbito do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual, podendo para isso realizar audiências públicas.

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

I - aprovação da proposta orçamentária;

II - acompanhamento da execução orçamentária e financeira, de acordo com a periodicidade prevista na Lei de instituição do Fundo ou em seu Decreto de regulamentação, observando o calendário elaborado pelos respectivos conselhos;

III - análise e deliberação acerca da respectiva prestação de contas. (NORMA OPERACIONAL BÁSICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p.39)

Dessa forma, diante da conjuntura brasileira e da questão estrutural do capitalismo, considera-se que tal direcionamento contribui no fortalecimento do debate acerca da importância da democratização das relações de poder, na redistribuição de renda e na defesa da garantia da proteção social, à medida que contribui também, no enfrentamento do desmonte das políticas sociais.

2.3 Participação dos Usuários da Política de Assistência Social

Este capítulo tem como proposta uma breve análise acerca das categorias - Participação e Usuários da Política de Assistência Social.

O novo modelo de política de assistência social que se concretiza com o Sistema Único de Assistência Social - SUAS, compreende os conselhos como espaços privilegiados onde se efetiva a participação social.

A Participação como fator integrante da democratização está expressa na Constituição Federal em seu Artigo 1º - parágrafo único, que traz como conteúdo: “Todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Desse modo a Carta Magna reconhece que o poder do povo pode ser exercido de duas maneiras: por meio da participação, definida também como democracia participativa, e pelo sufrágio universal – pela eleição, que é a democracia representativa, onde todos os nossos representantes são escolhidos através do voto direto. De acordo com Boschetti e Teixeira,

[...] A democracia é compreendida como um sistema político onde o povo exerce a soberania e que atende aos interesses da maioria da população, embora respeitando os direitos e a livre expressão das minorias. É um sistema comprometido com a igualdade ou com a distribuição equitativa de poder entre todos os cidadãos, que permite o povo tomar decisões importantes a respeito das políticas públicas, não de forma ocasional ou circunstancial, mas segundo princípios permanentes de legalidade. (BOSCHETTI, TEIXEIRA, [2018], p.3)

A democracia participativa expressa pela Constituição Federal desponta como instrumento para que o povo atue no cenário político, de maneira a participar efetivamente na tomada das principais decisões políticas. Silva afirma que,

A democracia participativa consiste em ampliar o controle da sociedade civil sob a administração pública, reservando aos cidadãos participação nas discussões sobre assuntos importantes para a coletividade. No Brasil, com a Constituição Federal de 1988, a participação está contemplada em todas as funções estatais: no Legislativo, no que se refere ao referendo, ao plebiscito e à iniciativa popular de leis; na garantia da fiscalização do Executivo por parte dos cidadãos; e no Judiciário, com instrumentos participativos como ações populares, mandados de segurança coletivos, entre outros. (SILVA, 2013, p.1)

Segundo Teixeira (2007, p. 155), a Constituição Federal foi responsável por instaurar elementos democráticos na gestão das políticas públicas sugerindo um novo desenho das políticas sociais no Brasil, fundamentados nos princípios da descentralização, municipalização e participação da sociedade civil em todo o processo. Instituiu também que as políticas sociais sejam desenvolvidas com participação da sociedade, via órgãos representativos, nos espaços de deliberações das diretrizes das políticas, do planejamento, da execução, do controle e da supervisão dos planos, programas e projetos.

À vista disso foi colocada à população a perspectiva da participação social, assegurando o direito à participação na formulação e no controle das políticas com a atuação direta nas decisões das diferentes instâncias de poder.

Campos (2009, p.19) afirma que a democracia participativa, valoriza, se apóia e se nutre nos atores coletivos, ou seja, nos cidadãos organizados. Para ele nessa perspectiva de democracia, o povo pode se constituir, efetivamente, em fonte de poder.

Segundo Borges *et al.* (2009), a participação social factual, emerge da conquista contra a opressão e persiste enquanto mantiver-se conquistada no âmbito do conflito, do jogo de interesses e das lutas. Nessa diretriz, a participação popular nos conselhos reveste-se de um caráter dinâmico, cumulativo e somente por meio desta está garantido seu caráter democrático e a conquista do poder.

Isto posto temos que o novo modelo de política de assistência social inaugurado com o SUAS, preconiza as conferências e os conselhos, como espaços privilegiados onde se efetiva a participação popular. Ao mesmo tempo, essa participação da sociedade é condição fundamental para a gestão da PNAS em todas as esferas do governo, sendo requisito indispensável o cumprimento do art. 30 da LOAS, que diz:

É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social. (BRASIL, LOAS,1993)

Conforme art. 11 da Resolução nº 237, do Conselho Nacional de Assistência Social, são representantes da sociedade civil as entidades e organizações da assistência social, as entidades e organizações de usuários e as entidades e organizações de trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social,

A eleição da sociedade civil ocorrerá em foro próprio, coordenado pela sociedade civil e sob a supervisão do Ministério Público, tendo como candidatos e/ou eleitores:

- I. representantes dos usuários ou de organização de usuários da assistência social;
- II. entidades e organizações de assistência social
- III. entidades de trabalhadores do setor. (BRASIL, CNAS, 2006)

A participação da sociedade nas instâncias decisórias é ao mesmo tempo, fator condicionante e componente estrutural para a política de assistência social. O Conselho, enquanto instância permanente, com prerrogativas para deliberar, normatizar e fiscalizar os assuntos próprios desta política social assegura em sua composição, um lugar para os

usuários. Por regra, o usuário da assistência social tem assento nas instâncias decisórias, com efetiva possibilidade de atuação.

O público usuário da Política de Assistência Social é definido pela Política Nacional de Assistência Social como:

Cidadãos e grupos que se encontram em situações de vulnerabilidade e riscos, tais como: 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 advindas 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 (BRASIL, PNAS, 2004, p. 33)

Os usuários da assistência social são cidadãos e grupos em condições de risco e vulnerabilidades. Segundo o dicionário de verbetes elaborado pelo Grupo de estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente da Universidade Federal de Minas Gerais, o termo vulnerabilidade social, apresenta os seguintes significados:

Vulnerabilidade social é um conceito multidimensional que se refere à condição de indivíduos ou grupos em situação de fragilidade, que os tornam expostos a riscos e a níveis significativos de desagregação social. Relaciona-se ao resultado de qualquer processo acentuado de exclusão, discriminação ou enfraquecimento de indivíduos ou grupos, provocado por fatores, tais como pobreza, crises econômicas, nível educacional deficiente, localização geográfica precária e baixos níveis de capital social, humano, ou cultural (sobre o conceito de capital, ver BOURDIEU, 1987; 1989; 1990), dentre outros, que gera fragilidade dos atores no meio social.

Vulnerabilidade social refere-se ao impacto resultante da configuração de estruturas e instituições econômico-sociais sobre comunidades, famílias e pessoas em distintas dimensões da vida social. Crises econômicas, debilidade dos sistemas de seguridade e de proteção social e fenômenos de precariedade e instabilidade laboral intensificam a dificuldade enfrentada por indivíduos e grupos em sua inserção nas estruturas sociais e econômicas, gerando uma zona instável entre integração e exclusão.

Vulnerabilidade social traduz-se na dificuldade no acesso à estrutura de oportunidades sociais, econômicas e culturais que provêm do Estado, do mercado e da sociedade, resultando em debilidades ou desvantagens para o desempenho e mobilidade social dos atores. As desvantagens com respeito às estruturas de oportunidades resultam em um aumento das situações de desproteção e insegurança, o que põe em relevo os problemas de exclusão e marginalidade. (XIMENES, 2010).

Observa-se que o conceito de vulnerabilidade social se apresenta de forma multidimensional e dessa forma, está para além da percepção de pobreza sobre o prisma da posse de recursos financeiros, sendo imprescindível que a vulnerabilidade seja compreendida como uma junção de fatores, que envolvem as especificidades do território, as fragilidades e

necessidades das famílias, dos grupos e indivíduos e das deficiências da oferta e do acesso à políticas públicas.

Nesse sentido, em análise ao perfil contemporâneo dos usuários da política de Assistência Social, Silva (2015) considera que a cultura herdada e reforçada pela institucionalidade dos programas sociais contribui para a continuidade do processo de aceitação da ideia de que os próprios usuários são responsáveis por sua situação, quando de fato, ela é produzida por determinantes estruturais das relações sociais. Conforme a autora,

Nos últimos 20 anos, grande parte desses segmentos sociais vem sendo progressivamente absorvido pelas políticas sociais de enfrentamento da pobreza, especialmente pela política de assistência social, supostamente - no marco da legislação induzida pela Constituição de 88 – como sujeitos de direitos. Sabe-se, no entanto, que a herança de subalternidade legada pela escravidão, pelo racismo e pela desigualdade parece ser mais um obstáculo à sua libertação e emancipação política. (SILVA, 2015, p.3)

Subalternidade é o termo conceituado por Yasbek (2006) para abordar a condição de classe dos usuários da assistência social, que remete à trama de poder e submissão que permeia as relações sociais na sociedade capitalista.

Dessa maneira, Campos destaca que os usuários e as famílias não estão constituídos em corpus políticos, imbuídos de representatividade, assim “A maior parte dos usuários da assistência social está politicamente invisível, identificados na condição de beneficiários e assistidos nas ações desenvolvidas por essa política”. (CAMPOS, 2009, p.21)

Entretanto, Sposati (2007), nos alerta sobre a enraizada cultura social e política brasileira que sugere ser a assistência social a área de governo que autoriza aos necessitados, de preferência aos mais necessitados dentre os necessitados, o “acesso gratuito” a bens para sua subsistência. De acordo com a autora,

Um dos fatores que gera essa transmutação é a atribuição indevida da assistência social ao campo “dos pobres e da pobreza”. É este o campo das culpas, das vítimas e sofrendores, dos coitados e dos não cidadãos. Somente quando a pobreza for criminalizada, isto é, quando seus causadores forem apontados, talvez se possa romper com o moralismo milenar que cerca a questão. A condição de ser pobre não gera direitos. É a condição de ser cidadão que os gera. Por consequência, enquanto for atribuída a responsabilidade da assistência social ao trato do pobre, ela não será uma política de direito de cidadania. Esta é uma das questões mais difíceis a ser enfrentada, pois muda o “pólo energético” da assistência social. (SPOSATI, 2007, p.441)

Dessa forma a Assistência Social abordada pela concepção da ajuda pontual e personalizada a grupos de maior vulnerabilidade social – direcionada ao pobre do mais pobre – reafirma ao usuário a figura do necessitado e a condição de desamparado, reiterando a

posição de subordinação e de culpabilização pela sua condição de pobreza. Em direção oposta, Sposati defende a perspectiva da assistência social:

[...] pelo disposto na CF-88, como política de seguridade social, portanto, política de proteção social a riscos e vulnerabilidades sociais que se objetivam em prover determinadas necessidades sociais e afiançar determinadas seguranças sociais. Desta feita, a assistência social não é “mãe dos pobres” e, muito menos, mãe de “pobres envergonhados”. Caso me fosse possível, diria até que essa versão agride o disposto constitucional, raiando as beiras de uma inconstitucionalidade. A identidade atribuída de forma conservadora e moralista à assistência social, no interior do Estado, nega ao cidadão seus direitos. (SPOSATI, 2007, p.441)

Assim sendo, é elemento essencial o estabelecimento da assistência social no campo do interesse público como dever do estado.

Nesse contexto destaca-se que em deliberação ocorrida na V Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2005, fora aprovado um conjunto de 10 direitos socioassistenciais para nortear a política de assistência social como direitos de cidadãos, os quais são:

1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos: Direito, de todos e todas, a usufruir os direitos assegurados pelo ordenamento jurídico brasileiro à proteção social não contributiva de assistência social efetiva com dignidade e respeito.
2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva: Direito, do cidadão e cidadã, de acesso às proteções básica e especial da política de assistência social, operadas de modo articulado para garantir completude de atenção, nos meios rural e urbano.
3. Direito de equidade social e de manifestação pública: Direito, do cidadão e da cidadã, de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações pessoais.
4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede sócioassistencial: Direito à igualdade e completude de acesso nas atenções da rede sócioassistencial, direta e conveniada, sem discriminação ou tutela, com oportunidades para a construção da autonomia pessoal dentro das possibilidades e limites de cada um.
5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade: Direito, do usuário e usuária, da rede sócioassistencial, à escuta, ao acolhimento e de ser protagonista na construção de respostas dignas, claras e elucidativas, ofertadas por serviços de ação continuada, localizados próximos à sua moradia, operados por profissionais qualificados, capacitados e permanentes, em espaços com infra-estrutura adequada e acessibilidade, que garantam atendimento privativo, inclusive, para os usuários com deficiência e idosos.
6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social: Direito, do usuário e usuária, em todas as etapas do ciclo da vida a ter valorizada a possibilidade de se manter sob convívio familiar, quer seja na família biológica ou construída, e à precedência do convívio social e comunitário às soluções institucionalizadas.
7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas públicas: Direito, do cidadão e cidadã, à melhor qualidade de vida garantida pela articulação, intersetorial da política de assistência social com outras políticas públicas, para que alcancem moradia digna trabalho, cuidados de saúde, acesso à educação, à cultura, ao esporte e lazer, à segurança alimentar, à segurança pública, à preservação do meio ambiente, à infraestrutura urbana e rural, ao crédito bancário, à documentação civil e ao desenvolvimento sustentável.

8. Direito à renda: Direito, do cidadão e cidadã e do povo indígena, à renda individual e familiar, assegurada através de programas e projetos intersetoriais de inclusão produtiva, associativismo e cooperativismo, que assegurem a inserção ou reinserção no mercado de trabalho, nos meios urbano e rural.

9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva: Direito, do usuário e usuária, da rede sócioassistencial a ter garantido o cofinanciamento estatal – federal, estadual, municipal e Distrito Federal – para operação integral, profissional, contínua e sistêmica da rede sócioassistencial nos meios urbano e rural.

10. Direito ao controle social e defesa dos direitos sócio-assistenciais: Direito, do cidadão e cidadã, a ser informado de forma pública, individual e coletiva sobre as ofertas da rede sócioassistencial, seu modo de gestão e financiamento; e sobre os direitos sócioassistenciais, os modos e instâncias para defendê-los e exercer o controle social, respeitado os aspectos da individualidade humana, como a intimidade e a privacidade. (CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2005, p.13)

Destaca-se que a construção desse conjunto de direitos, ocorreu a partir das contribuições coletadas nas Conferências Municipais e Conferências Estaduais de Assistência Social realizadas em todo o país, e, significou uma importante ação de reconhecimento da importância desta política social, da promoção à cidadania e do estímulo ao protagonismo dos usuários.

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

3.1 Caracterização da Pesquisa

O presente estudo é resultado de uma Pesquisa Aplicada cujo cenário foi o Conselho Municipal de Assistência Social do município de Taubaté, localizado na região do Vale do Paraíba, estado de São Paulo.

De acordo com Zanella (2012, p.70), a Pesquisa Aplicada apresenta “como motivação básica a solução de problemas concretos, práticos e operacionais”.

Citando Trujillo Ferrari, a autora ainda destaca “não obstante a finalidade prática da pesquisa, ela pode contribuir teoricamente com novos fatos para o planejamento de novas pesquisas ou mesmo para a compreensão teórica de certos setores do conhecimento”. (TRUJILLO FERRARI, 1982, p.171 *apud* ZANELLA, 2012, p.70).

Segundo Gil (2008), a pesquisa é definida como procedimento racional e sistemático que tem o objetivo de proporcionar respostas aos problemas que são propostos, sendo portanto, descrita como processo de investigação e estudo, onde o objetivo é descobrir novos fatos a um campo do conhecimento.

Para Marconi e Lakatos (2003, p. 155), a pesquisa é entendida como “um procedimento formal, com método de pensamento reflexivo, que requer um tratamento científico e se constitui no caminho para conhecer a realidade ou para descobrir verdades parciais”.

Essa monografia foi desenvolvida a partir de uma pesquisa documental e bibliográfica, com caráter qualitativo de estudo, pois não foram utilizados dados estatísticos como centro de análise do objeto da pesquisa. Assim, o foco essencialmente foi de investigar e retratar o maior número possível de elementos existentes na realidade estudada, preocupando-se mais com o processo do que com o produto. Conforme Minayo,

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis. (MINAYO, 2002, p. 21)

A pesquisa bibliográfica é realizada com a coleta de material de diferentes autores sobre um determinado assunto. Segundo Gil (2008, p.50), “A principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”.

Corroborando com esse pensamento, Marconi e Lakatos (2003, p. 183), destacam que “A pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras”.

Evidencia-se que o processo da pesquisa bibliográfica e da pesquisa documental é semelhante, contudo, segundo Gil (2008), a única diferença entre esses tipos de pesquisa está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza precipuamente da contribuição de vários autores sobre determinado assunto, temos que a pesquisa documental baseia-se em materiais que não receberam ainda um tratamento analítico ou que podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa. Dessa maneira, o autor ressalta que:

(...) na pesquisa documental, as fontes são muito mais diversificadas e dispersas. Há, de um lado, os documentos "de primeira mão", que não receberam nenhum tratamento analítico. Nesta categoria estão os documentos conservados em arquivos de órgãos públicos e instituições privadas, tais como associações científicas, igrejas, sindicatos, partidos políticos etc. Incluem-se aqui inúmeros outros documentos como cartas pessoais, diários, fotografias, gravações, memorandos, regulamentos, ofícios, boletins etc.

De outro lado, há os documentos de segunda mão, que de alguma forma já foram analisados, tais como: relatórios de pesquisa, relatórios de empresas, tabelas estatísticas etc. (GIL, 2002, p.46).

Portanto, ambas as pesquisas, bibliográfica e documental, possibilitam o conhecimento sobre o problema, subsidiando a busca pela resposta.

3.2 Coleta e tratamento dos dados

Essa pesquisa foi realizada a partir de materiais já elaborados sobre o tema abordado, por meio de levantamento em fontes de materiais impressos como livros, artigos científicos e consulta em meio eletrônico, através do acesso a sites como do Ministério de Desenvolvimento Social, do Conselho Nacional de Assistência Social, Portal da Transparência, entre outros.

Foram utilizadas também as seguintes legislações: Constituição da República Federativa do Brasil; Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS; Política Nacional de Assistência Social – PNAS; Resolução nº 237, de 14 de Dezembro 2006, do Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS; Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS/2012 e Lei Complementar municipal nº 416, de 5 de

outubro de 2017, que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e dá outras providências.

Para a realização da coleta de dados documental, primeiramente foi encaminhado ao CMAS o Termo de Autorização Institucional, sendo o mesmo apresentado e aprovado pela plenária em Reunião Extraordinária, realizada no dia 13 de junho de 2018, e posteriormente assinado pela presidente do Conselho. A coleta dos dados ocorreu no mês de julho de 2018, por meio de contato *in loco* no CMAS, diretamente nos documentos arquivados, os quais viabilizaram a obtenção de informações referentes à dinâmica e frequência da participação dos usuários da Política de Assistência Social no Conselho. Como recorte temporal foi utilizado os materiais referentes ao período de Janeiro de 2016 à Dezembro de 2017, onde elencou-se para análise a Lei Municipal de criação do Conselho, Ata de Reuniões, Lista de presença, Registro das Reuniões Descentralizadas e Relatório da Conferência realizada em 2017.

A Análise dos dados foi realizada a partir das categorias: mecanismos de participação do CMAS, e a participação dos indivíduos, em especial, os próprios usuários.

4 APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Este capítulo traz uma breve caracterização do Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté. Em seguida, são apresentados dados referentes à participação dos usuários no CMAS.

4.1 Caracterização do Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté – SP.

Estrategicamente localizado no interior do Estado de São Paulo, Taubaté é um município de porte médio e está em uma das regiões mais privilegiadas do país, o Vale do Paraíba - eixo Rio - São Paulo, a 130 km da capital do estado, a 95 km do Litoral Norte e a 45 km de Campos do Jordão -Serra da Mantiqueira.

O Sistema Único de Assistência Social – SUAS de Taubaté é coordenado pela Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social – SEDIS e conta com a Diretoria de Proteção Social Básica e Diretoria de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade, em conformidade as normativas estabelecidas pela Política Nacional de Assistência Social.

A Rede Socioassistencial do SUAS no município é composta por unidades da rede pública e privada que ofertam e operam benefícios, serviços, programas e projetos, da Política de Assistência Social classificados sob os níveis de complexidade.

À vista disso, temos que o Conselho Municipal de Assistência Social está sediado no Solar dos Conselhos Municipais, localizado à Avenida Emílio Winther, nº 785, Centro. Sua constituição foi fundamental para o processo de municipalização da Política de Assistência Social e ocorreu no ano de 2007, por meio da Lei Municipal nº 4047. Em agosto de 2013, a referida Lei passou por alterações, e, em 05 de outubro de 2017, houve a promulgação da Lei Complementar nº 416, revogando as Legislações anteriores. Em seu artigo primeiro, a Lei vigente apresenta a seguinte redação:

Art. 1º Fica criado o Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté - CMAS, instância do sistema centralizado e participativo da Assistência Social, órgão colegiado, com funções deliberativas, controladora e fiscalizadora, de caráter permanente e composição paritária entre Sociedade Civil e Poder Público Municipal, vinculado à estrutura do órgão responsável pela coordenação e execução da Política Municipal de Assistência Social. (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 416, DE 5 DE OUTUBRO DE 2017)

As atribuições e competências do CMAS estão dispostas no artigo terceiro, da seguinte forma:

Art. 3º O CMAS tem como atribuições principais, respeitadas as competências do Executivo e do Legislativo Municipais e as desempenhadas pelo órgão responsável pela coordenação da política municipal de assistência social:

I - zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo da assistência social;

II - atuar na formulação de estratégias e controlar a execução da política de assistência social;

III - definir indicadores de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social governamentais e não-governamentais no âmbito municipal;

IV - fiscalizar a execução dos contratos e/ou convênios entre o setor público e as entidades governamentais e não-governamentais que prestam serviços e desenvolvem programas ou ações de assistência social no âmbito municipal;

V - aprovar o Plano Municipal da Assistência Social;

VI - convocar ordinariamente a cada ano ou, extraordinariamente, por maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal da Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento da política municipal de assistência social;

VII - inscrever as entidades e organizações de Assistência Social que prestem serviços no Município, para os efeitos dos §§ 2º e 3º do art. 9º, da Lei Orgânica de Assistência Social - LOAS, Lei Federal nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993; Resolução CNAS 106, de 5 de maio de 2010, e Resolução CNAS 109, de 11 de novembro de 2009;

VIII - aprovar critérios para celebração de contratos e convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de Assistência Social no âmbito municipal;

IX - aprovar critérios de concessão e valor dos benefícios eventuais observando o §1º do art. 22 da LOAS;

X - aprovar critérios para a programação e execução orçamentária do Fundo Municipal de Assistência Social - FMAS e fiscalizar a movimentação e a aplicação dos seus recursos;

XI - acompanhar e avaliar a gestão dos recursos destinados ao FMAS e o desempenho dos serviços, programas e ações por ele financiados;

XII - aprovar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Nacional de Assistência Social-PNAS, na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social-SUAS, e com as diretrizes estabelecidas pela Conferência de Assistência Social, podendo contribuir nos diferentes estágios de sua formulação;

XIII - encaminhar as deliberações da Conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;

XIV - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos aprovados na Política Municipal de Assistência Social;

XV - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências;

XVI - zelar pela implementação do SUAS no Município e a efetiva participação dos segmentos de representação dos conselhos;

XVII - divulgar e promover a defesa dos direitos sócio-assistenciais;

XVIII - acionar o Ministério Público como instância de defesa da garantia de suas prerrogativas legais;

XIX - elaborar e aprovar seu regimento interno;

XX - acompanhar e avaliar a execução do programa de garantia de renda mínima associado a ações socioeducativas no âmbito municipal;

XXI - acompanhar, deliberar e estimular os programas de ações socioeducativas propostos pelo Poder Executivo Municipal;

- XXII - aprovar a relação de famílias selecionadas pelo Poder Executivo Municipal para a percepção dos benefícios do Programa Bolsa Família;
- XXIII - aprovar o relatório de frequência escolar;
- XXIV - estimular a participação comunitária no controle da execução do programa no âmbito municipal;
- XXV - ser o gestor de programas a ele encaminhados pelo Poder Executivo;
- XXVI - exercer outras atribuições estabelecidas em normas complementares. (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 416, DE 5 DE OUTUBRO DE 2017)

Em relação à sua composição, o CMAS respeita o princípio da paridade, posto que está previsto, a participação de (10) dez representantes do Poder Público Municipal e (10) dez representantes da Sociedade Civil, segundo especificado no artigo quarto:

Art. 4º O CMAS será composto por vinte membros e respectivos suplentes, paritariamente entre o Poder Público Municipal e Sociedade Civil, sendo:

I - Dez representantes do Poder Público Municipal:

- a) dois representantes da Secretaria de Desenvolvimento e Inclusão Social;
- b) dois representantes da Secretaria de Administração e Finanças;
- c) dois representantes da Secretaria de Educação;
- d) dois representantes da Secretaria de Saúde;
- e) um representante da Secretaria dos Negócios Jurídicos;
- f) um representante da Secretaria de Esportes.

II - Dez representantes da Sociedade Civil:

- a) um representante de usuários do SUAS;
- b) um representante de Sindicato de Trabalhadores;
- c) dois representantes dos profissionais Trabalhadores do SUAS;
- d) três representantes de entidades e organizações de Assistência Social;
- e) dois representantes de entidade socioassistencial;
- f) um representante de Órgão de Classes profissionais.

§ 1º Os Conselheiros representantes do Poder Executivo serão designados pelo Prefeito Municipal dentre pessoas com poderes de decisão no âmbito do respectivo órgão administrativo.

§ 2º Os representantes dos demais segmentos serão escolhidos por eleição, através do voto direto e secreto, em Assembleia Geral convocada especialmente para este fim. (LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 416, DE 5 DE OUTUBRO DE 2017)

Conforme Capítulo V, a estrutura do Conselho é estabelecida mediante Regimento Interno que regulamenta sua organização, seu funcionamento e suas competências. Assim sendo, cabe destacar a instituição no CMAS do *Plenário* - como órgão de deliberação máxima, constituído pelos Conselheiros Titulares; do *Conselho Diretor* - como o órgão responsável pela execução das decisões do Plenário; *Secretaria Executiva* – como unidade auxiliar de prestação de serviços do Conselho Diretor; *Comissões Temáticas* - órgãos auxiliares do Plenário, sendo designadas como: Comissão de Finanças; Comissão de Critérios de Cadastramento de Entidades Sociais; Comissão de Políticas Públicas e Relações Interinstitucionais; Comissão de Legislação, Defesa e Garantia de Direitos; Comissão de Controle Social do Programa Bolsa Família; e os *Grupos de Trabalho*, órgãos também auxiliares do Plenário são denominados: *Grupo de Elaboração do Plano Anual*, *Grupo de Elaboração de Treinamento aos Conselheiros e Entidades Privadas*.

Quanto à regularidade das reuniões está estabelecido que as sessões plenárias são públicas e realizadas de forma ordinária a cada mês e extraordinariamente quando convocados pelo Presidente ou por requerimento da maioria dos seus membros.

4.2 Avaliação do CMAS e da participação dos usuários

Tendo em vista a Conferência municipal promovida no ano de 2017, constata-se que o Conselho seguiu as orientações emitidas pelo Conselho Nacional de Assistência Social acerca do processo conferencial. O tema versava sobre “Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS”, cujo direcionamento teve como proposta reafirmar o papel da Assistência Social como política garantidora de direitos, trazendo os usuários, sua realidade de vida, direitos e demandas de acesso para o debate.

O processo conferencial em tela foi organizado por meio de quatro eixos, a saber: 1 - A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais; 2 - Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS; 3 - Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios e transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais; 4 - A legislação como instrumento para uma gestão de compromisso e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais.

Dessa forma, como medida preparatória à Conferência, primeiramente foi realizada Reunião Extraordinária, conforme a Ata da Reunião Plenária nº 1 de Janeiro de 2017. Esta reunião estabeleceu como data para a Conferência, os dias 22 e 23 de junho de 2017. Na sequência fora encaminhado ofício direcionado ao Prefeito, requerendo o Decreto municipal para fins de convocação para a realização da VI Conferência Municipal de Assistência Social.

Em referência às demais normativas, o Conselho estabeleceu a Resolução nº 15 de 10 de abril de 2017, que definiu a Comissão organizadora da Conferência, a qual era composta por 10 (dez) representantes sendo: 04 representantes de Entidades e Organizações de Assistência Social; 05 representantes do Poder Público e 01 representante de usuários do SUAS.

Assim, houve 06 reuniões de pré – Conferência da Comissão e conforme lista de presença analisada, o Conselheiro do CMAS que representa o segmento dos usuários participou de apenas 02 reuniões.

Quanto ao Regimento Interno elaborado especificamente para a VI Conferência, este estabeleceu objetivamente todas as regras para a realização do evento e em relação à

abordagem dos usuários no documento, define-os como segmento dentro da categoria dos Representantes da Sociedade Civil, com direito a voz e voto.

Contudo, segundo Relatório Final da Conferência Municipal elaborado pelo CMAS, o qual posteriormente foi encaminhado à Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social – DRADS Vale do Paraíba, houve a participação de apenas 7 (sete) usuários na Conferência.

Este Relatório reúne as principais informações sobre o processo de realização e os resultados da Conferência e, de acordo com ele, ao que se refere à realização de Eventos, especificamente para Mobilização e preparação, foram registradas as Reuniões Descentralizadas como encontros Preparatórios com os usuários.

Conforme analisado nos documentos, o CMAS desenvolveu quatro Reuniões Descentralizadas nos 04 (quatro) CRAS⁵ do município, sendo eles: CRAS/Bagé “Aurely Barbosa Balthazar”; CRAS Santa Tereza “Umberto Passarelli”; CRAS Sabará/Mourisco “Therezinha Peixoto”; CRAS São Gonçalo “Madalena Aiko Nishina Freitas”.

Em termos de participação, as Atas e as listas de presença apresentam os dados a seguir:

⁵ CRAS - Centro de Referência de Assistência Social é uma unidade pública estatal de base territorial, localizado em áreas de vulnerabilidade social, que abrange um total de até 1.000 famílias/ano. Executa serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social. O CRAS atua com famílias e indivíduos em seu contexto comunitário, visando a orientação e o convívio sociofamiliar e comunitário. Neste sentido é a unidade da Proteção Social Básica responsável pela oferta do Programa de Atenção Integral às Famílias. (BRASIL, PNAS, 2004, p. 35).

Tabela 1- Número de Usuários Participantes nas Reuniões Descentralizadas

Data da reunião descentralizada	15/02/2017	15/03/2017	19/04/2017	17/05/2017
Participantes Conselheiros	10	10	06	05
Participantes Usuários	27	42	17	24
Participantes Representantes de Organizações da Sociedade Civil	08	03	01	04
Participantes Representantes de outros Conselhos	02	00	00	00
Participantes Representantes do Poder Público	07	01	00	00
Participantes Representantes de Associação de Moradores do Bairro	01	00	01	00
Total de Participantes	55	56	25	33
Total de Participantes presentes nas Reuniões Descentralizadas, independente do segmento ao qual pertencem:				169

Cabe ressaltar que o Relatório Final da Conferência informou o número total de 165 pessoas participantes dos eventos de Mobilização e Preparação. Percebeu-se uma pequena divergência entre os números registrados de participantes nas Reuniões Descentralizadas e no Relatório Final. No entanto, isso não afetou a análise dos dados.

Portanto, é discrepante o número de usuários nas quatro Reuniões Descentralizadas: 110 participantes e o número de usuários na Conferência: 07 participantes. Sendo assim, embora as Conferências sejam fundamentais para o desenvolvimento da Política de Assistência Social, por propiciarem o debate e a avaliação da Política, no sentido de criar novas diretrizes, consolidar e ampliar os direitos socioassistenciais dos seus usuários, fica

constatado através dos números apresentados, que houve uma inexpressiva participação na VI Conferência Municipal de Assistência Social.

Em análise aos registros das Atas das Reuniões Descentralizadas, observou-se que foram realizadas, palestras e debates, onde foi pontuado sobre a importância dos usuários participarem da Conferência Municipal, significando assim, uma oportunidade da comunidade se manifestar, avaliando os serviços existentes e o que ainda pode ser melhorado na política de Assistência Social do município.

A participação inexpressiva pode ser corroborada, quando utilizamos como referência de usuários da Política da Assistência Social, o número de municípios beneficiários do Programa Bolsa Família. Segundo Relatório de Informações (RI)⁶ disponível no site do Ministério de Desenvolvimento Social, no mês de julho de 2018, foram beneficiadas, um total de 5.696 famílias. Dessa forma, apesar do município apresentar esse quantitativo de famílias beneficiárias de um Programa de transferência de renda, a Conferência municipal registrou a participação de apenas 07 usuários do SUAS.

Em relação à Audiência Pública prevista no Art. 14 da Resolução nº 14/2014, do Conselho Nacional de Assistência Social, cujo objetivo é de proceder à apresentação das Entidades ou Organizações de Assistência Social à comunidade, com exposição e discussão sobre os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais ofertados, buscando promover a articulação e o fortalecimento da Rede Socioassistencial; foi verificado que o CMAS realizou as citadas Audiências nos anos de 2016 e 2017, conforme Resoluções emitidas pelo Conselho. Contudo, não houve a participação de usuários convidados, somente participaram as Entidades inscritas e não inscritas no Conselho, Conselheiros representantes do Poder Público e da Sociedade Civil. Dentre eles, 01 Conselheira representando o segmento de usuários do SUAS, participou em ambos os anos.

No que tange a participação de usuários nas Reuniões Ordinárias e Extraordinárias, identifica-se através do registro das Atas o seguinte número:

⁶ Este Relatório de Informações (RI) é uma ferramenta criada pelo MDS para facilitar o acesso à dados básicos relacionados à gestão do Programa Bolsa Família e Cadastro Único. Por meio dele, é possível selecionar município, estado ou total Brasil e visualizar 7 (sete) grupos de informações. Disponível em: <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/RIv3/geral/relatorio.php#Vis%C3%A3o%20Geral>

Quadro 1- Usuários Participantes em Reuniões Ordinárias e Extraordinárias-Ano 2016

2016	Reunião Ordinária	Reunião Extraordinária
Jan.	Participação de 02 Conselheiras representando os usuários do SUAS;	Sem registro de reunião
Fev.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Sem registro de reunião
Mar.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Abr.	Sem participação de Conselheiros usuários; 05 pessoas assinaram a lista da reunião, mas não identificaram a qual segmento pertenciam;	Realização da Audiência Pública – registro de participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Mai	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Sem registro de reunião
Jun.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Sem participação de Conselheiro do segmento usuário, nem visitante representando este segmento;
Jul.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Sem registro de reunião
Ago.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	02 reuniões extraordinárias, em ambas houve a Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Set.	Sem participação de Conselheiro do segmento usuário, 02 pessoas assinaram a lista, mas não identificaram a qual segmento pertenciam;	Sem registro de reunião
Out.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS e 01 pessoa assinou a lista de presença como usuária do SUAS;	Sem registro de reunião
Nov.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS e 01 pessoa assinou a lista de presença como usuária do SUAS;
Dez.	Participação de 02 Conselheiras representando os usuários do SUAS e 01 pessoa assinou a lista de presença, mas não identificou a qual segmento pertencia.	Sem registro de reunião

Quadro 3- Usuários Participantes em Reuniões Ordinárias e Extraordinárias-Ano 2017

2017	Reunião Ordinária	Reunião Extraordinária
Jan.	Participação de 02 Conselheiras representando os usuários do SUAS;	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Fev.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Sem registro de reunião
Mar.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Realização da Audiência Pública – registro de participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Abr.	Sem participação de Conselheiros usuários	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Mai	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Jun.	Sem participação de Conselheiros usuários	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Jul.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;
Ago.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Sem participação de Conselheiros usuários
Set.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS; 03 pessoas assinaram a lista de presença, mas não identificaram a qual segmento pertencem.	Sem registro de reunião
Out.	Participação de 01 Conselheira representando os usuários do SUAS;	Ata da Reunião Extraordinária – Assembleia de eleição dos representantes da sociedade civil – sem registro da presença de usuários. Posteriormente essa eleição foi cancelada, pois a Lei vigente estava em transição.
Nov.	Ata da Reunião Ordinária - Assembleia de Nova eleição dos representantes da sociedade civil – Com o registro da eleição de dois representantes da Sociedade Civil como usuários do SUAS	Sem registro de reunião
Dez.	Ata de Registro de Posse para nova composição do Conselho 2018/2019.	Sem registro de reunião

Constata-se ser ínfima a participação dos usuários do SUAS nas reuniões do Conselho. Ainda que, somente os conselheiros podem votar nas deliberações do CMAS, as reuniões possuem a característica de serem públicas, portanto abertas a participação da população.

Sendo assim, é fundamental destacar que é por meio da participação do usuário que a política de Assistência Social se fortalece, pois ele é o ator capaz de apontar as demandas reais do território.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo principal, avaliar a efetividade da participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS do Município de Taubaté – São Paulo.

Destaca-se que o Conselho Municipal de Assistência Social consolida o controle social sobre a administração pública nas três esferas de governo – federal, estadual e municipal, contribuindo para a construção de uma cultura com base na democracia participativa.

A partir da pesquisa realizada obteve-se uma configuração que expressa a real condição do Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté – CMAS. Os dados coletados entre os anos de 2016 e 2017 demonstram claramente o número pouco expressivo (quase inexistente) de usuários que participam efetivamente no Conselho.

Evidencia-se com isso, a urgência de se repensar e investir em trabalhos de base nos territórios do município, nas unidades públicas onde são prestados os serviços socioassistenciais junto à população em situação de vulnerabilidade social, bem como junto aos grupos de usuários dos serviços, programas, projetos e beneficiários da assistência social.

A Rede Socioassistencial Pública, como por exemplo, os equipamentos CRAS, CREAS, Centro Pop, Centro de Convivência do Idoso, são espaços que devem ser aproveitados para o desenvolvimento de trabalhos que almejem estimular o protagonismo da população e a participação nos espaços democráticos. Sendo também fundamental nesses trabalhos, a inclusão de outros atores sociais como as comissões de bairro, representantes dos movimentos sociais, demais Conselhos de outras Políticas Públicas e Conselhos temáticos.

Em relação ao funcionamento do CMAS, observa-se que a Lei de criação e o Regimento Interno do Conselho atendem as orientações e normativas emanadas pelo Conselho Nacional de Assistência Social, estando claramente definidas suas atribuições e competências.

Quanto aos procedimentos internos do CMAS que viabilizam a participação do usuário no Controle Social é possível analisar que o Conselho segue as orientações, à medida que realiza Reuniões Descentralizadas, Audiência Pública, Conferências, Reuniões ordinária. Contudo, é importante frisar que, embora o Conselho atenda aos cronogramas estabelecidos, não há participação concreta de usuários nas ações desenvolvidas. Fato esse, que demonstra a necessidade do planejamento de estratégias de comunicação e mobilização da população.

Haja vista a centralidade do Controle Social para a política da Assistência Social e o importante papel dos Conselhos e das Conferências na sociedade, sugere-se como continuidade desse estudo, futuras pesquisas acerca do perfil dos usuários da Política de Assistência Social no município e os principais aspectos limitadores da participação dos usuários nesses espaços.

Pontua-se também, como essencial a oferta de capacitação continuada aos Conselheiros do CMAS, a fim de contribuir para que essa instância torne-se de fato o lugar de interesse público e de resistência à redução dos direitos. Quanto mais qualificada for à participação do Conselheiro, maior será o grau de ampliação deste espaço público.

Por fim, o que está posto para o Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté e para o município, especificamente ao que se refere à efetiva participação dos usuários, é a percepção de uma realidade que precisa ser transformada, a fim de que a Política de Assistência Social cumpra de fato sua função de política garantidora de direitos e da Proteção Social.

REFERÊNCIAS

- BORGES, Bruna Cabral et al. **A Participação da Sociedade Civil nos Conselhos de Políticas Sociais:** desafios para uma experiência democrática. *In:* 4º Seminário Nacional Estado e Políticas Sociais. Tema central: Políticas Sociais na América Latina. Cascavel: Unioeste, 2009. Disponível em: <http://cacphp.unioeste.br/projetos/gpps/midia/seminario4/trab_estado_lutas_sociais_politicas_publicas.html>. Acesso em: 30 maio. 2018.
- BOSCHETTI Ivanete, TEIXEIRA Sandra Oliveira. **Mobilização e Participação Social:** Desafios para a Intervenção do Assistente Social. Disponível em: <<http://www.ts.ucr.ac.cr/binarios/congresos/reg/slets/slets-018-080.pdf>>. Acesso em: 20 jun. 2018.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.
- _____. Controladoria Geral da União – CGU. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. **Controle Social:** Orientações aos cidadãos para participação na gestão pública e exercício do controle social. Brasília, DF, 2012. (Coleção Olho Vivo). p. 21.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Deliberações da V Conferência Nacional de Assistência Social:** Estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil. Brasília, DF, 2005. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/conferencias-nacionais/v-conferencia-nacional/deliberacoes.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2018.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 237, de 14 de Dezembro 2006.** Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas>>. Acesso em: 02 jun. 2018.
- _____. Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientação Acerca dos Conselhos e do Controle Social da Política Pública de Assistência Social.** Brasília, DF, [200-?].
- _____. Ministério de Desenvolvimento e Combate a Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, DF, 2012. Disponível em: <https://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/assistencia_social/nob_suas.pdf>. Acesso em: 02 jun. 2018.
- _____. Ministério de Desenvolvimento e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília, DF, 2004.
- _____. Lei 8.742, de 07 de dezembro de 1993. **Lei Orgânica de Assistência Social.** Brasília: Senado Federal, 1993.

- CAMPOS, Edval Bernardino. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. *In: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS.*** Brasília, DF, 2009. Disponível em: <<http://acervodigital.mds.gov.br/xmlui/bitstream/handle/123456789/679/14.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 30 maio.2018.
- GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social.** 6 ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- GIL. Antônio Carlos. **Como elaborar Projetos de Pesquisa.** 4 ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- JOVCHELOVITCH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n.56, p. 34-49, 1998.
- LAKATOS, Eva Maria, MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de **Metodologia Científica.** 5 ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- MINAYO, Maria Cecília de Souza (Org.). **Pesquisa social: teoria, método e criatividade.** 21. ed. Petrópolis: Vozes, 2002.
- PEREIRA, A.P. Potyara. **Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 1996.
- PÓLIS. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais. Participação Popular na construção do Poder Local: **Controle Social das Políticas Públicas.** São Paulo, nº29, p.1-4, 2008. Disponível em:< <http://www.polis.org.br/uploads/1058/1058.pdf>>. Acesso em: 30 maio. 2018.
- RAICHELIS, Raquel. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. **Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional.** Brasília, p.1-17, ano 2000. Disponível em: <<http://www.servicosocialesaude.xpg.com.br/texto1-4.pdf>>. Acesso em: 1 mar. 2018.
- RAICHELIS, Raquel. Articulação entre os Conselhos de Políticas Públicas: uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. **Revista Serviço Social e Sociedade.** São Paulo, n.85, p. 109-116, 2006.
- SILVA, Fátima N. Política pública de Assistência Social e seu compromisso com as classes subalternas. *In: **Assistência Social: referências conceituais e propositivas.*** BATTINI, Odária (org), Curitiba: Editora Champagnat, 2002.
- SILVA, Leda Regina de Barros. **Política de Assistência Social e “Usuários”:** o lugar de sujeitos de direitos. *In: I Congresso Internacional de Política Social e Serviço Social: desafios contemporâneos.* Londrina: jun. 2015. Disponível em: <http://www.uel.br/pos/mestradoservicosocial/congresso/anais/Trabalhos/eixo1/oral/31_politica_de_as_usuarios....pdf>. Acesso em: 10 jul.2018.
- SILVA, Suylan de Almeida Midlej e. Democracia Participativa e Processo Decisório de Políticas Públicas: a influência da campanha contra a ALCA. **Sociedade e Estado.** Brasília, nº1, Jan - Abr. 2013. Disponível em:

<http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922013000100004>. Acesso em: 10 jul.2018.

SPOSATI, Aldaiza. **Assistência na Trajetória das Políticas Sociais Brasileiras: uma questão em análise**, São Paulo: Editora Cortez, 1998.

SPOSATI, Aldaíza. Assistência social: de ação individual a direito social. **Revista Brasileira de direito Constitucional**, n.10, p. 435-458, jul./dez., 2007.

TAUBATÉ, Lei Complementar nº 416, de 5 de outubro de 2017. **Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS e dá outras providências**. Disponível em: <http://splonline.com.br/camarataubate/Arquivo/Documents/PLC/PLC62017/65789-15373111102017-assinado.PDF>. Acesso em: 10 jul. 2018.

TEIXEIRA, Solange Maria. Descentralização e participação social: o novo desenho das políticas sociais. **Revista Katálysis**. Florianópolis, n. 2, p. 154-163 jul./dez. 2007. Disponível em: <<https://periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/article/view/664>>. Acesso em: 10 jul.2018.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Classes subalternas e assistência social**. São Paulo: Cortez, 2006.

XIMENES, Daniel de Aquino. Dicionário de verbetes. **Gestrado: Grupo de Estudos sobre Política Educacional e Trabalho Docente**. Universidade Federal de Minas Gerais. [2010]. Disponível em: <<http://www.gestrado.org/index.php?pg=dicionario-verbetes>>. Acesso em: 10 jul. 2018.

ZANELLA, Liane Carly Hermes. **Metodologia de estudo e de pesquisa em administração**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração. UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2012.

APÊNDICES

TERMO DE CONSENTIMENTO PARA REALIZAÇÃO DE PESQUISA NA INSTITUIÇÃO

Eu, Cássia Camila Val de Melo – responsável principal pelo Trabalho de Conclusão de Curso – Monografia, o qual pertence ao curso de Especialização em Gestão Pública Municipal da Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, venho pelo presente, solicitar autorização ao Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté para realização da coleta de dados junto aos arquivos deste Conselho. Será realizada pesquisa bibliográfica e documental e a delimitação do período refere-se à 2016 – 2017. Especificamente será analisado as Atas, Relatórios e demais informações acerca das reuniões descentralizadas e do processo da Conferência 2017.

Informações sobre a Pesquisa:

Título da Pesquisa: “Participação Popular e Controle Social no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Taubaté – SP”.

Aluna: Cássia Camila Val de Melo

Orientador: Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres

- **Descrição da pesquisa**

Objetivo Geral:

- Avaliar a efetividade da participação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS do Município de Taubaté – São Paulo

Objetivos Específicos:

- Conhecer como é o funcionamento do CMAS no município de Taubaté;
- Compreender as estratégias utilizadas pelo CMAS para a participação do usuário no Controle social;

- Verificar como se efetiva a participação do usuário no CMAS do município de Taubaté.
- **Consentimento da Participação Institucional**

O Conselho Municipal de Assistência Social de Taubaté, devidamente informada sobre os objetivos da pesquisa e os procedimentos para sua realização, concorda em participar da investigação acima esclarecida denominada: “Participação Popular e Controle Social no Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Taubaté – SP”, desenvolvida pela aluna Cássia Camila Val de Melo e sob Orientação do Prof. Dr. Ricardo Lobato Torres.

Taubaté, 13 de Junho de 2018.

Assinatura do Presidente do Conselho:
