

Sociedade civil, participação e controle social: significações e práticas no Conselho de Assistência Social Cearense

Lucia Elizabeth Moura Rodrigues

Universidade Estadual do Ceará - UECE

Profa. Dra. Leila Maria Passos de Sousa Bezerra

Universidade Estadual do Ceará - UECE

<https://revistas.uece.br/index.php/inovacaotecnologiasocial/article/view/7750>

Resumo

No Brasil de hoje, diante do golpe do Estado iniciado em 2016, o País vivencia um doloroso processo de destituição de direitos para além de um forte ataque a jovem democracia brasileira enquanto Constituição cidadã. Mergulhado numa crise política, econômica e social, e detentor de uma profunda desigualdade social, aumento da pobreza, extrema pobreza e miseráveis, para além de um alto nível de pessoas desempregadas, das diversas formas de violência e violações de direitos. Nessa perspectiva é que esse trabalho tem como objetivo investigar o controle social com foco na sociedade civil (usuários, trabalhadores e entidades), analisando a participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social no Conselho de Assistência Social Cearense, buscar compreender como esses representantes da sociedade civil, significam e experienciam os processos de aprovações, apreciações, proposições, deliberações e identificar quem são esses conselheiros; de onde vêm e a quem representam, quais seus discursos e práticas de participação no controle social, em tempos de degradação das instituições democráticas e perda de direitos sociais garantidos constitucionalmente na era Lula. Para o desenvolvimento desta pesquisa, adotamos uma pesquisa qualitativa, com aporte de dados quantitativos da base de dados do Censo SUAS 2017. O percurso metodológico escolhido consiste na pesquisa bibliográfica, documental e Análise de conteúdo. A pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de estudos em autores que subsidiaram a construção de um referencial teórico que possibilitou ampliar a leitura da realidade para melhor compreensão da temática.

Palavra-chave participação; controle social; sociedade civil; democracia.

Abstract

In Brazil today, in the face of the coup d'état initiated in 2016, the country is experiencing a painful process of destitution of rights, in addition to a strong attack on the young Brazilian democracy as a citizen Constitution. Plunged in a political, economic and social crisis, and with profound social inequality, increased poverty, extreme poverty and the miserable, as

well as a high level of unemployed people, various forms of violence and rights violations. In this perspective, this work aims to investigate social control with a focus on civil society (users, workers and entities), analyzing the participation of civil society in the social control of social assistance policy in the Social Assistance Council of Ceará, seeking to understand how these representatives of civil society, signify and experience the processes of approvals, appraisals, propositions, deliberations and identify who these advisors are; where they come from and who they represent, what are their speeches and practices of participation in social control, in times of degradation of democratic institutions and loss of constitutionally guaranteed social rights in the Lula era. For the development of this research, we adopted a qualitative research, with input of quantitative data from the database of the SUAS 2017 Census. The chosen methodological path consists of bibliographical, documentary research and Content analysis. The bibliographic research was carried out based on studies by authors that supported the construction of a theoretical framework that made it possible to broaden the reading of reality for a better understanding of the theme.

Key-word participation; social control; civil society; democracy.

Introdução

Um dos grandes desafios que se apresenta no âmbito do Estado Democrático de Direitos e na luta por sua efetivação no Brasil atual, diz respeito à participação social como estratégia de combate à negação de direitos, e a construção de Políticas Públicas mais justas e democráticas, atendendo aos anseios da sociedade. Contudo, inúmeros obstáculos perpassam o processo do controle social, sendo necessário realizar um breve resgate histórico, tendo como marco temporal a década de 1980, chegando, com mais efetividade na primeira metade de 2019, a fim de compreender melhor a atuação dos conselheiros, suas formas de participação, vivências, significações, representações e representatividades nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas, com ênfase no segmento da sociedade civil, no Conselho de Assistência Social Cearense.

O processo de democratização do Estado no Brasil foi historicamente construído a partir de embates entre sociedade civil e Estado, na busca de implementação de uma cultura democrática. É nesse sentido, que os Conselhos de Políticas Públicas são instituídos no País, enfatizando a descentralização política como um dos princípios da Constituição Federal de 1988.

Quanto à política de assistência social, a promulgação da LOAS em 1993 estabeleceu os princípios da descentralização e da participação da sociedade. A sustentação da estrutura organizacional desta como política pública fundou-se em dois grandes eixos: redefinição entre o poder público central e os poderes públicos locais; recomposição da relação entre Estado e sociedade, envolvendo o papel das entidades não governamentais prestadoras de Assistência Social e, o papel dos Conselhos, Conferências e Fóruns.

Um dos mais importantes espaços se refere aos Conselhos Nacional, Estadual e Municipal e do Distrito Federal, constituindo-se num espaço de democracia participativa com a participação direta da sociedade, por meio de representantes de usuários, de trabalhadores da área e de entidades assistenciais no processo de formulação, fiscalização e controle da política assistencial.

Outra forma de participação corresponde às Conferências Nacional, Estadual e Municipal, a serem realizadas a cada dois anos para avaliar a política, e também, para orientar a construção participativa da agenda a ser implementada pelos governos nos anos seguintes. Os Fóruns constituem-se outro espaço de articulação de entidades da sociedade civil que têm como objetivos, acompanhar o desenvolvimento da política; identificar os entraves a sua efetivação e, construir coletivamente, estratégias de defesa do direito à assistência para

evitar o esvaziamento do que é público, seja pela desconsideração das propostas e deliberação dos Conselhos e Fóruns públicos de controle.

Participação no controle social da política de assistência social

A participação social no processo de democratização brasileira: a emergência dos conselhos de políticas públicas

Percebemos que a participação/controlado social é um processo contínuo de democratização que merece destaque, tanto na sua conceituação, quanto na forma como essa participação se dá no âmbito dos conselhos.

Face às transformações verificadas nas relações sociais, econômicas, tecnológicas, científicas e geopolíticas estabelecidas pelos homens nos últimos anos, as organizações se viram diante de um tempo que abria perspectivas inusitadas. O Brasil se transformou ao longo do século XX de um país de baixa propensão associativa e poucas formas de participação da população de baixa renda em um dos países com o maior número de práticas participativas (KOWARICK, 1973; SINGER; BRANDT, 1980; AVRITZER, 2000).

Os conselhos de políticas surgiram como resultado da Lei Orgânica da Saúde (LOS) e da assistência social (LOAS) e, como resultado do capítulo das políticas urbanas do processo Constituinte e sua regulamentação em 2001, através do Estatuto da Cidade, começaram a proliferar durante a última década os assim chamados “Planos Diretores Municipais”. Estes últimos se tornaram obrigatórios em todas as cidades com mais de 20.000 habitantes.

Assim, temos hoje no país, o que se pode denominar de uma infraestrutura da participação bastante diversificada na sua forma e no seu desenho (AVRITZER, 2006).

A participação política no Brasil tem experimentado um crescimento constante desde a democratização. Com a promulgação da Constituição de 1988 foi dada a partida para a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos (OPs) e planos diretores municipais, entre outras formas de participação (AVRITZER, 2009, p.23).

Para o autor, a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira. O primeiro componente responsável por seu avanço foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, com as legislações infraconstitucionais que lhe seguiram. A Constituinte permitiu a elaboração de emendas populares, e movimentos sociais. Alguns entre os mais importantes movimentos da sociedade civil, tais como os da saúde e de reforma urbana, da mesma forma que outros movimentos sociais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT) e o movimento dos trabalhadores rurais sem-terra (MST), que também se juntaram às emendas populares.

Esse foi um primeiro momento importante de um aprofundamento democrático que criou instituições participativas nas áreas de saúde, planejamento urbano, meio ambiente e assistência social, entre outras. Ao seu final, a Constituinte gerou uma institucionalidade participativa que levou a existirem mais de vinte mil conselhos no Brasil.

O segundo componente foi a sinergia entre o PT e o processo de participação social, cujo momento de explosão foram os anos 1990, a partir das primeiras vitórias eleitorais do PT em nível local. Ao mesmo tempo em que a participação nas áreas de saúde e os planos diretores municipais desencadearam uma forma muito intensa de envolvimento popular com a instituição do orçamento participativo, que se tornou uma marca registrada das gestões do PT. É exatamente nesse período que o processo de Participação da sociedade civil adquire força capaz de fazer com que as políticas públicas realmente cheguem e passou a ser parte e fazer parte de ambientes de debates e discussão.

Um terceiro componente de participação social no Brasil é a sua dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a chegada do PT ao poder. A partir de então, o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou em uma expansão dos Conselhos Nacionais e das Conferências Nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia antes de 2003, mas estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a saúde e assistência social, constituíram uma das marcas registradas do governo Lula e, em alguma medida, do governo Dilma Rousseff. Destaque-se que, pensar o problema da efetividade significa conseguir estabelecer algum tipo de comparabilidade sobre resultados produzidos por estas instituições. Essa tarefa é ainda mais difícil já que a participação, tal como menciona, Adrián Gurza Lavalle que, implica tanto um elemento valorativo quanto um elemento político.

O elemento valorativo evidentemente não pode constituir muito mais do que um ponto genérico de partida para se analisar a participação. Assim, governos que anunciam a participação unicamente por esta constituir uma proposta do seu campo político sabem que ela não terá, ao final, efetividade alguma. No entanto, uma vez que se superou a dicotomia valores versus políticas, continua-se com o problema da efetividade, ainda que posto de uma forma mais estreita. Esse problema implica pensar que comparativamente temos um conjunto de governos comprometidos com a participação, devido a um conjunto de motivos contextuais, políticos, administrativos e temáticos.

Ao mesmo tempo, outras tentativas de colocar em questão os elementos deliberativos dos conselhos, ou aspectos desta teoria, têm se apresentado no Brasil (LAVALLE, 2004). Sabe-se que existem hoje no Brasil dezenas de milhares de instituições que utilizam a participação social de alguma forma (AVRITZER, 2010). Estas instituições estão localizadas nos diferentes níveis de governo (nacional, estadual e local), nas diferentes políticas públicas (saúde, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente, entre outras) e em diferentes contextos políticos e regionais – cidades governadas por partidos de esquerda, como o Partido dos Trabalhadores (PT), e cidades governadas por coalizões de tipos diferentes.

Devemos lembrar que, segundo Eveline Dagnino, existe uma confluência perversa entre o projeto político democrático na perspectiva de direitos com a Constituição Federal de 1988, que consagrou o princípio de participação da sociedade civil e o projeto neoliberal que marca, desde a década de 1990, seu espaço, hoje mais acirrado, que baliza o cenário da luta pelo aprofundamento democrático na sociedade brasileira. Estas constituem as referências centrais para o entendimento dessa confluência e uma ressignificação para as representações vigentes de política e democracia.

A disputa política entre projetos políticos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia. Nessa disputa, onde os deslizamentos semânticos, e os deslocamentos de sentido são as armas principais, o terreno da prática política se constitui num terreno minado, onde qualquer passo em falso nos leva ao campo adversário. Aí, a perversidade, Dagnino expõe claramente que é o dilema de uma instauração e uma tensão que atravessa a dinâmica do avanço democrático no Brasil.

Por um lado, a constituição dos espaços públicos representa o saldo positivo das décadas de luta pela democratização, expresso especialmente – mas não só – pela Constituição de 1988, que foi fundamental na implementação destes espaços de participação da sociedade civil na gestão da sociedade. Por outro lado, o processo de encolhimento do Estado e da progressiva transferência de suas responsabilidades para a sociedade civil, que tem caracterizado desde 1990, estaria conferindo uma dimensão perversa a essas jovens experiências. Essa perversidade é claramente exposta nas avaliações dos movimentos sociais, de representantes da sociedade civil nos Conselhos gestores, de membros das organizações não governamentais (ONGs) envolvidas em parcerias com o Estado e de outras pessoas que de uma maneira ou de outra vivenciam a experiência desses espaços ou se empenharam na sua criação, apostando no potencial democratizante que eles trariam. Percebe-se essa confluência perversa como um dilema

que questiona o seu próprio papel político: “o que estamos fazendo aqui? ”, “que projeto estamos fortalecendo? ”, “não ganharíamos mais com outro tipo de estratégia que priorizasse a organização e a mobilização da sociedade, ao invés de atuar junto com o Estado? ”.

Essa visão é muito perceptível nos Conselhos, particularmente quando se observa a participação da sociedade civil nos processos de aprovações e/ou deliberações, nas discussões e o nível de conhecimento da política a qual defende a insegurança no debate e principalmente no embate entre governo que tem como ferramenta de poder o conhecimento e linguagem não decodificada, assim, a sociedade civil, particularmente os usuários consigam alcançar. Logo se percebe uma despolitização por parte da sociedade civil no que tange as discussões. Infelizmente participar do Controle Social no CEAS, não é só participar de reuniões e comissões, vai para além de uma militância interna com participação na construção do PPA do Estado, participar de audiência pública tanto na Assembleia Legislativa, como na Câmara dos Vereadores e acompanhar cotidianamente a conjuntura para que a participação seja efetivamente qualificada.

Infelizmente essa percepção de participação invertida, ou pseudo participação, também advém do dilema discutido por Dagnino, dilema este que compromete o processo democrático que foi instituído na era Lula, período em que a sociedade civil teve a oportunidade e empoderamento para participar dos processos do controle social, mas se percebe que para além de faltar investimento ou desinteresse da sociedade civil em capacitações, há um descompasso entre, que é uma especificidade brasileira, perceber quando os processos de ajustes neoliberais se defrontam com um projeto político democratizante, fundado na ampliação da cidadania e na participação da sociedade civil.

Ainda segundo Dagnino, o reconhecimento dos dilemas colocados por essa confluência perversa impõe do ponto de vista da autora, inflexões necessárias no modo como se tem analisado o processo de construção democrática no Brasil, as relações entre Estado e sociedade civil e a problemática da constituição de espaços públicos e sua dinâmica de funcionamento. Na verdade, o que essa confluência perversa veio ressaltar é uma dimensão frequentemente esquecida: a imensa complexidade desse processo, que resiste a análises simplistas e unidimensionais.

Os conselhos como espaço de participação democrática na contemporaneidade

A partir da década de 1980, o debate acerca do exercício do controle social pelos conselhos gestores de políticas públicas ganhou espaço no meio acadêmico, expressando a complexidade, a ambiguidade e a teia das relações sociais e as diversas contradições que permeiam o compartilhamento entre governo e sociedade civil, considerando a dinâmica de construção das políticas públicas no Brasil.

O controle social adquiriu força jurídica no Brasil com a publicação da Constituição Federal de 1988, também conhecida como Constituição Cidadã, que, elaborada sob grande influência da sociedade civil através de emendas populares, estabeleceu a descentralização e a participação popular como marcos no processo de elaboração das políticas públicas, particularmente nos campos das políticas sociais e urbanas, consagrando, assim, uma conjuntura favorável à participação da sociedade nos processos de tomada das decisões políticas fundamentais ao bem-estar da população (Controladoria-Geral da União – Controle Social, 2012).

Na perspectiva de direitos, a Constituição Federal de 1988 - ao indicar a transferência da execução de diversas políticas públicas para a gestão dos municípios e introduzir em seu texto constitucional, diversas formas participativas de gestão e controle, nas áreas da saúde, educação, assistência social, políticas urbanas e meio ambiente - garantiu o direito à participação popular na definição das políticas públicas, bem como no acompanhamento das ações do Estado.

Tal direito foi também regulamentado por diversos outros instrumentos jurídicos, dentre eles as Leis Orgânicas da Saúde e Assistência Social e os Estatutos da Criança e do

Adolescente e das Cidades. Esses instrumentos prevêem instâncias de consulta e deliberação cidadãs, principalmente através de conselhos de políticas públicas nas esferas federal, estadual e municipal (Controladoria Geral da União – Controle Social – 2012, p.18). Tais conselhos são definidos pela Controladoria-Geral da União, em sua Cartilha “Controle Social”, do seguinte modo:

Os conselhos são instâncias de exercício da cidadania, que abrem espaço para a participação popular na gestão pública. Nesse sentido, os conselhos podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria (Controladoria Geral da União – Controle Social-2012, p. 21).

Em outras palavras, Conselhos de Políticas Públicas são Conselhos nos quais os cidadãos não só participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, como também dos processos de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental (CGU, 2012, p.18).

Presentes em noventa por cento dos 5.570 municípios brasileiros e em todos os Estados, cobrindo uma vasta gama de temas, dentre eles saúde, educação, moradia, meio ambiente, transporte e cultura, os Conselhos de Políticas Públicas, contribuem para o fortalecimento da relação Estado e Sociedade, possibilitando, assim, que os cidadãos se integrem à gestão administrativa e participem da formulação, planejamento e controle das políticas públicas (BRASIL, 2012, p.18). De acordo com informação disponível no sítio eletrônico da Controladoria-Geral da União em 2012, “a maior parte dos programas do governo federal prevê a participação dos cidadãos na execução e controle das políticas públicas por meio dos conselhos de políticas”. Ademais, “a liberação de recursos a Estados e Municípios está vinculada à instituição desses conselhos, - que devem contar com condições mínimas necessárias à sua atividade -, e condicionada ao seu bom funcionamento” (BRASIL, 2012, p.18).

É importante realçarmos que, quanto à Assistência Social é preciso fazer referência ao controle público que deve ser exercido sobre a administração pública brasileira. A Constituição Federal de 1988 assegurou a existência de órgãos de controle no interior do próprio Estado, como os Tribunais de Contas, as Controladorias, o Ministério Público e o Poder Judiciário, bem como novas possibilidades de controle da sociedade sobre o Estado, diferentes daquelas que ocorrem nos processos eleitorais.

Esses são os fundamentos para a criação dos conselhos de políticas e de outros espaços de participação e de controle social que foram surgindo no Brasil, especialmente relacionados a áreas de políticas públicas. Além dessas formas institucionalizadas de participação e de controle social, outras são possíveis e devem ser estimuladas para o acesso à informação e para a manifestação pública quanto aos atos de governantes e daqueles que são depositários de responsabilidades públicas, como as organizações da sociedade que prestam serviços ou entregam bens com recursos públicos: o uso das diferentes mídias, a criação de sites que evidenciam a utilização dos recursos, a denúncia pública, as petições públicas, entre tantas outras possibilidades.

Falar de controle social requer também sua relação com os demais controles. Um primeiro tipo de controle, denominado de controle horizontal, é exercido por instituições do próprio Estado e ocorre em dois níveis: controle interno, que é exercido por órgãos do Poder Executivo, como as controladorias, e controle externo, que é exercido pelo Ministério Público e pelo Poder Legislativo.

O controle público sobre a administração também pode ser exercido de forma vertical, ou seja, a sociedade controlando as ações do Estado, como no caso das eleições (controle vertical eleitoral) e do que chamamos de controle social. O controle social, portanto, é uma forma de controle público que a sociedade exerce sobre seus governantes,

podendo ser por meio da opinião pública manifestada em ações de mobilização, nos fóruns ou espaços institucionalizados nos quais se avalia a atuação governamental numa dada área de política pública, por exemplo, como é o caso dos conselhos.

Vale destacarmos que, controle social não gera punições administrativas ou judiciais, mas, ao identificar inconsistências ou irregularidades, pode produzir punições simbólicas, que constroem aqueles que as produziram. Além disso, pode acionar as instituições de controle interno e externo, que têm as atribuições investigativas e de punição, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

Ressaltamos que, o Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, fiscaliza a aplicação dos recursos de origem federal, tanto aqueles geridos diretamente pelo MDS quanto àqueles repassados para os Estados e municípios, bem como monitora e avalia o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

Nesse sentido, foi que o MDS, hoje MC, foi notificado com o acórdão 2404 de 2017, o TCU teve como objeto de auditoria a Temática do controle dos recursos federais descentralizados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), abordando a participação dos Conselhos de Assistência Social (CAS) na realização desses controles. Foi utilizada por objeto a supervisão do Ministério do Desenvolvimento Social (MDS) sobre a atuação dos Conselhos de Assistência Social (CAS), com enfoque, especial na função controle a ser exercida por estes, no âmbito da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e como principal fonte de dados, foi utilizado o Censo SUAS.

Importante destaque, uma vez que os gráficos analisados pelo Censo SUAS 2017, não aparecem nenhum descumprimento de acordo com o art. 30 da LOAS, contudo percebemos que se o TCU notificou o MDS, isso significa que alguns municípios não cumpriram com a normativa que determina, como condição para os repasses aos Estados e Municípios e Distrito Federal a efetiva instituição e funcionamento de: Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil; Fundo de Assistência Social com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social e Plano de Assistência Social. Ainda condição para transferência de recursos do FNAS aos Estados, Municípios e DF, comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados a AS, alocados em seus respectivos fundos de AS, a partir do exercício de 1999. (BRASIL, 2011).

As Assembleias Legislativas e as Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas Estaduais e Municipais, no Estado do Ceará o TCM foi extinto, fiscalizam a aplicação dos recursos de origem estadual e municipal, respectivamente, e monitoram e avaliam o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento.

Vale dizermos, também, que o controle social exercido pela própria sociedade é exercido por diversos meios, incluindo os conselhos e as conferências de políticas públicas. Esse conjunto de instituições que exercem diferentes tipos de controle constitui um importante sistema de Controle da Administração Pública no Brasil. Cada uma delas tem poderes diferentes e o alcance do seu controle varia, assim como o tipo e a capacidade de punição. Sendo assim, a atuação articulada e complementar pode potencializar as suas capacidades e aponta para a relevância de se compreender os papéis de cada uma dessas instituições, podendo-se acioná-las quando necessário.

É importante destacarmos que o SUAS inova o modelo de gestão da política de assistência social, instituindo um sistema descentralizado e participativo em todo o território nacional, reafirmando a diretriz constitucional que assegura a participação da sociedade na formulação e no controle da política. A efetivação dessa diretriz é um processo que exige o compartilhamento da tomada de decisões pelos governos e pelos representantes da sociedade civil que compõem os conselhos e participam das conferências de assistência social.

A conquista da participação política nos espaços democráticos de participação e controle social tem sido gradual e resulta, entre outros fatores, do processo de consciência

sobre as necessidades concretas vividas pela população em situação de vulnerabilidade e risco pessoal e social.

Por outro lado, a participação é o reconhecimento das potencialidades de mudança que esses espaços podem gerar, uma vez que as demandas apresentadas nas conferências e conselhos sejam objeto de reflexão, debate e deliberação. Nessa direção é fundamental assegurar as condições para que os conselhos e conferências possam não só efetivar o seu papel de controle social na gestão da política, mas que possa fazê-lo de forma articulada com os demais órgãos e instituições que compõem o sistema de controle público da administração.

As conferências e conselhos têm, enquanto instâncias democráticas de participação, materialidade quando há condições efetivas de compartilhamento do poder de decisão e deliberação entre representantes governamentais e sociedade civil, no acesso a informações, na tomada de decisões e nos encaminhamentos de deliberações sobre a Política de Assistência Social.

Percebemos diante dos achados do TCU, que alguns conselhos não estavam cumprindo o artigo 30 da LOAS, que preconiza a condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos, principalmente no que se refere a paridade e representatividade. Os municípios que mais descumprem essa normativa são os de porte I e II, visto que na representação da sociedade civil, nem todos os municípios têm entidades representativas, em segundo lugar as múltiplas dificuldades de participação dos usuários, seja pelo próprio desconhecimento da política de assistência social ou pelas barreiras longitudinais e/ou arquitetônicas que o impedem.

Podem integrar os Conselhos, segundo normativas do MDS, hoje MC, representantes dos diferentes poderes, executivo, legislativo e judiciário, além de pessoas comuns diretamente envolvidas naquilo que será tema de discussão. Juntos, eles exercem a atribuição de fiscalização das políticas públicas e dos recursos destinados a elas. A informação sobre os diferentes conselhos, voltados para diferentes programas de Governo, que devem existir nos municípios pode ser obtida nas Prefeituras ou Câmaras de vereadores de cada cidade. Cabe a cada cidadão procurar saber quem são os conselheiros e debater com eles os problemas do seu município, diminuindo desvios e evitando o mau uso do dinheiro público.

De acordo com o documento oficial, originado pelo MDS, o conselheiro faz parte da estrutura do poder Executivo e suas responsabilidades estão definidas na LOAS- Lei Orgânica da Assistência Social. Mesmo que os conselheiros da sociedade civil não possuam vínculo funcional, eles são agentes públicos porque têm poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos etc., e por esta razão, estão submetidos à Lei 8.429/92 (define agente público e trata das requisições de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, assim como da improbidade administrativa e punições) (BRASIL, 2006 a). Importante ressaltarmos que mesmo sem participar dos conselhos, cada indivíduo pode, isoladamente ou em conjunto com entidades ou organizações da sociedade civil, atuar como fiscal das contas públicas, através do acompanhamento dos gastos, divulgados nos portais de transparência dos entes governamentais.

Para Gohn (2011, p. 7), através de canais públicos e plurais, os conselhos oportunizam aos cidadãos, a integração e participação no processo de planejamento, formulação e controle das políticas públicas, propiciando dessa forma uma alocação mais justa e eficiente dos recursos públicos. Vem assumindo cada vez mais uma enorme relevância, prova disso é o fato de que uma grande parte dos recursos que o governo federal libera aos Estados e Municípios estão vinculados à instituição de conselhos. “Dessa forma, multiplicaram-se pelo país os conselhos, muitos deles criados sem uma discussão prévia com as entidades organizadas da sociedade civil” (SANTOS, 2002, p. 98). A sua composição, atribuições, tempo de mandato e outras especificações, são definidos através da lei que os institui. De uma forma geral, a sua composição é orientada pelo princípio de paridade, garantindo desta forma, a representação dos diversos setores da sociedade. Quanto às

atribuições, conforme o caso, o mesmo pode assumir funções de: fiscalização, mobilização, deliberação ou mesmo função consultiva. Já no que tange a sua organização, a mesma pode ser definida pela lei que o criou, ou mesmo pelo seu regimento interno.

De fato, não é uma tarefa fácil para os conselhos, condensar as necessidades de uma sociedade plural em um espaço aberto e plural, mas limitado e ainda ter que enfrentar a relutância do Estado em ceder o poder de deliberação (TATAGIBA, 2004). Percebemos desta maneira que, a relação entre a institucionalização dos conselhos e uma melhora efetiva nas condições de vida da população, não pode ser examinada de olhos vendados, isto porque, ainda existem discussões sobre a pressão real que os Conselhos são capazes de exercer na definição da agenda, e se os Conselhos realmente promovem o acesso geral da sociedade à discussão deliberativa (AVRITZER, 2007).

Ressaltamos que, os Conselhos, concebidos a partir da perspectiva democrática, consiste no conjunto de atividades que a sociedade civil realiza com vistas a exercer influência nas agendas e ações do governo. Desta forma, segundo o modelo teórico do professor Edvaldo, o controle social se expressa e se efetiva em três dimensões: Primeiro a Dimensão Política- A mais significativa e mais difícil por tratar da agenda governamental. É exemplo dessa dimensão a agenda construída em parceria envolvendo a sociedade civil e os governos municipais, estaduais e da União. Portanto, refletir o controle social na efetivação do SUAS é em primeiro lugar examinar a conjuntura presente, qual o lugar do compromisso com o SUAS na agenda governamental já que o governo atual revela o maior compromisso com os setores do capital financeiro. Em segundo lugar, a Dimensão Técnica, que requer examinar a qualificação técnica dos agentes, da adequada infra-estrutura e dos produtos das ações governamentais. Temos como exemplo para aferição do alcance das ações governamentais, o exame dos recursos destinados a gestão dos programas, projetos e serviços. A Terceira e última a dimensão que é de natureza ética, que diz respeito aos valores que presidem o paradigma de proteção social que orientam a política. Nesse aspecto, é importante analisarmos as ações governamentais e seus compromissos estratégicos.

Com o advento do SUAS, a política de assistência social se consolida como política pública de Estado, e o exercício de controle social através dos Conselhos de assistência social, tornam-se guardiões desta política com papel estratégico 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” (BRASIL, 2012). E estabelece a NOB/Suas: “a participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do Suas, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo” (BRASIL, 2012).

Percebemos que os Conselhos de Assistência Social foram instituídos para viabilizar o difícil exercício do compartilhamento governo/sociedade civil na definição e execução da Política de Assistência Social. Desse modo, os conselhos são estratégias privilegiadas de participação no exercício do controle social. Até final do século XX, segundo Leonardo Avritzer, (2016), o Brasil, numa perspectiva histórica, era considerado mundialmente como um dos Países com democracias mais fortes e consolidadas, assim como mais evoluído do mundo na condição social da população com a diminuição da pobreza, aproximadamente 22,5 milhões de pessoas deixando de ser pobre no País entre 2002 e 2012.

Vale destacarmos que a década de 1990 acaba se tornando um momento de explosão de participação social no País, no nível local, nas áreas de saúde e políticas urbanas que desencadearam formas extensas de participação. A experiência de Porto Alegre, ainda em 1988, que inaugurou na gestão o orçamento participativo (OP), que se estendeu para 201 cidades. Ao mesmo tempo, conselhos de políticas de saúde, assistência social e criança e adolescente foram criados na maior parte dos municípios. A partir de 2003 surgiram as conferências nacionais no plano federal. Nesse período ocorreram mais de 101 conferências nacionais, com mais de seis milhões de participantes.

A partir de então, o governo federal passou a adotar uma orientação genericamente participativa que implicou uma expansão dos conselhos nacionais e das conferências

nacionais. A realização de um conjunto de conferências, prática que já existia desde 2003, mas estava limitada a algumas áreas de políticas participativas, entre as quais a saúde e a assistência social constituíram-se uma das marcas registradas do governo Lula e em alguma medida do governo Dilma Rousseff.

De acordo com o censo 2017, a assistência social está presente nos 5.570 municípios brasileiros, cerca de 50 milhões de pessoas no País são atendidas por essa política, representando 25% da população nacional. O mesmo censo revela a existência de 8.292 CRAS e 2.577 CREAS. Em contrapartida uma tendência de redução da quantidade de profissionais lotados no órgão gestor e nas unidades públicas que ofertam serviços socioassistenciais. Mais de 90% dos municípios brasileiros têm conselhos instituídos e 100% dos estados, possuem conselhos estaduais, todos com alternância de representante

Diante desse cenário, percebemos que, a participação social tem sido uma das estrelas da democratização brasileira, tendo como componentes responsáveis por seu avanço, em primeiro lugar, a Constituição Federal de 1988, em segundo a sinergia entre o Partido dos Trabalhadores e o processo de participação social, cujo ano de explosão foram os anos 90 e um terceiro componente da participação social no Brasil que é a sua dimensão nacional, reforçada a partir de 2003, com a chegada do Partido dos Trabalhadores ao poder.

Já em meados de 2015, sete anos após início das conferências federais na assistência social e dez anos após a regulamentação do SUAS, aconteceu a conferência de 2015, que trouxe como tema “Consolidar o SUAS de vez rumo a 2026”. A temática propõe a transição do processo de implementação para a fase de consolidação, a proposta preconizava que fora dado 10 anos para que o SUAS se organizasse e que a partir da conferência de 2015, o MDS – Ministério de Desenvolvimento social iria cobrar dos municípios e Estados a consolidação. Isso significa apreender o SUAS como uma política ainda adolescente e que seu arcabouço de legislações e normativas a partir da conferência deveriam efetivamente ter materialidade.

A partir da segunda metade de 2015, já se percebeu nos equipamentos da assistência social, na proteção social básica operacionalizada pelos CRAS, benefícios com bloqueios ou suspensão por descumprimento de condicionalidades, o que muitos usuários tiveram seu benefício em via de cancelamento, sem que o mesmo tenha descumprido nenhuma das regras. Lembrando que, já em 2003, o governo Lula põe em marcha a recomposição das medidas de transferência de renda, unificando-as em torno do PBF – Programa Bolsa Família, sob a Lei nº 10.836 de 2004, com regulamentação no Decreto Nº 5209/2004 (BRASIL, 2004). O programa opera na dimensão das condicionalidades, ou seja, para fazer parte do Programa é necessário manter as crianças e adolescentes em idade escolar frequentando a escola e cumprir os cuidados básicos com a saúde, ou seja, o calendário de vacinação e a agenda pré e pós-natal para gestantes e mães em amamentação e cadastro único atualizado.

Com o golpe e impeachment da ex-presidente Dilma no final de 2015, o vice-presidente Michel Temer assume a presidência, inicia com uma operação pente fino, sistemas de cruzamento de dados na tentativa de provar para a sociedade que o PT é fraudulento, com objetivo de fragilizar os governos Lula e Dilma e seus projetos sociais. O Brasil, que havia saído do Mapa da Fome nos governos Lula e Dilma, retorna no governo Temer, este institui uma série de medidas que fragiliza as políticas públicas, em particular a de assistência social, única dentro do sistema de seguridade sem vinculação orçamentária. A Política de Assistência social é a primeira que padece os efeitos do desmonte com o desfinanciamento e ameaça de cortes dos programas de transferência de renda.

O Brasil assiste a uma série de medidas de desproteção social como; a PEC 241 ou PEC 55 que institui um novo regime fiscal com congelamento das despesas de gastos públicos do Governo Federal, com cifras corrigidas pela inflação, por até 20 anos; a reforma da previdência social que ainda encontra-se em processo de votação, inclui o Benefício de Prestação Continuada, previsto constitucionalmente como um dos maiores programas de transferência de renda da assistência social, comprometendo tanto crianças, adolescentes e adultos com deficiência, como idoso sem condições de prover sua subsistência.

Em verdade, o processo de desmonte das políticas públicas e degradação da democracia, se inicia em junho de 2013, que expressaram o fim do monopólio da participação popular que durou quase 30 anos. Foram convocadas inicialmente pelo movimento passe livre, de esquerda, mas rapidamente romperam os limites do grupo e alcançaram a população e a opinião pública, pluralizando e estendendo a pauta dos movimentos sociais para questões como segurança pública, qualidade dos serviços públicos, reforma política e combate a corrupção. Por outro lado, a pluralidade da participação gerou também um segundo fenômeno que ficou bastante evidente em 2014: a volta dos setores conservadores às ruas, pela primeira vez, desde 1964.

Outro fator negativo no processo de participação foi a grande mudança que atingiu a classe média tradicional no Brasil foi uma adequação de status. Ao mesmo tempo em que se vê pressionada pelo aumento dos preços no setor de serviços, está cada vez mais distante da classe alta, que manteve seu padrão de consumo, e se aproxima da nova classe média, forte consumidora dos serviços públicos de saúde e educação.

Dessa maneira, os setores insatisfeitos de classe média são sensíveis a um discurso que articula a gestão petista e as políticas de inclusão ao aumento da corrupção e a deslegitimação do sistema político. Dessa maneira, uma proposta de desenvolvimento da democracia e do aumento da inclusão social que tem sido exitosa desde 2003 ou até mesmo desde 1988 encontra seu limite político na incapacidade de ampliar a participação popular e gerar um combate eficiente à corrupção. Em 2015, estes protestos aumentavam devido à baixa popularidade da então presidente reeleita Dilma Rousseff, somado aos inúmeros casos de corrupção que se desenrolavam durante a Operação Lava-Jato. Com o aumento significativo nas concentrações, o surgimento de grupos sociais e políticos, e o aumento da repressão que causavam, cresceram os questionamentos, principalmente de governos ditos populares ou com o viés social democrata, o que perante a comunidade internacional, por inúmeras violações de direitos essenciais.

Em 2016, com o agravamento da crise, das revoltas populares, da repressão, e dos casos de corrupção, o País começa a entrar em um dos momentos mais marcantes de nossa história contemporânea, como o agravamento da crise política brasileira, e o processo de Impeachment da presidente Dilma. A ascensão da extrema direita foi tão intensa, que acabou ditando as eleições no País, com um discurso conservador, de combate à corrupção, combate à violência, mudanças em leis trabalhistas e supressão de garantias fundamentais, entre outros. O grande problema foi a expansão dos casos de repressão contra grupos sociais que historicamente sofrem com a violência, como LGBTs, negros, índios e periféricos. Foi nessa perspectiva extremista, que o então deputado federal pelo Rio de Janeiro Jair Bolsonaro. Um militar reformado, defensor de pautas conservadoras e responsáveis por inúmeros impérios contra minorias, chega à Presidência da República. Vale lembrar que a campanha eleitoral no ano de 2018 foi marcada por mudanças significativas no campo social. Velhos paradigmas que, de alguma forma comandavam as eleições se tornaram obsoletos, como coligações e tempo de televisão.

No cenário contemporâneo, o fator internet se tornou importante para mudança do paradigma social, seja pelas reivindicações populares, como monitoramento do campo político, ou mesmo como núcleo de organização em massa. Desde 2013, o país vem enfrentando um período de demandas e mobilizações, que basicamente tiveram seus embriões criados e/ou fortalecidos em grupos, pelas redes sociais.

A rede mundial de computadores foi sem dúvida o fiel da balança e maior responsável pela então vitória do então candidato. Entretanto, com o advento da internet de forma maciça somado com a desinformação intrínseca do brasileiro, o pleito eleitoral ficou marcado principalmente pelo uso dos meios digitais para espalhar notícias falsas, ou popularmente conhecidas como Fake News. As notícias falsas propagadas com teorias conspiratórias, entre outras questões, acabaram por mudar totalmente os rumos do Brasil. Infelizmente, chegamos ao ponto, onde se criou uma guerra ideológica, exacerbação do radicalismo, da misoginia, do machismo, da violência contra mulheres, negros, índios, homossexuais e desprotegidos. É inconcebível que aconteçam crimes de viés político-

ideológicos, como o da vereadora do Rio de Janeiro Marielle Franco. Transgressão que continua sem uma resposta definitiva do verdadeiro mandante, apenas considerando uma possível rede de ligações com políticos, entre eles o então deputado também pelo Rio de Janeiro Flávio Bolsonaro, filho do presidente, Jair Bolsonaro.

Outro caso preocupante, foi a desistência do mandato do deputado federal pelo Rio de Janeiro, Jean Willys, que havia sido reeleito e se exilou do país, por conta de ameaças a sua integridade e de seus familiares, fora todo o preconceito que passou simplesmente por assumir sua homossexualidade. Quanto à política de assistência social, a proposta aprovada na PLOA 2019, pelo CNAS- Conselho Nacional de Assistência Social para o SUAS, através Resolução CNAS 16/2018, ao chegar ao Congresso, foi reduzido em 50%, foi solicitado pelo CNAS 61 bilhões e encaminhado pelo governo apenas 31 bilhões. Se não houver recomposição orçamentária, segundo pronunciamento da presidente do CNAS, a perspectiva é que sejam interrompidos mais de 17 mil serviços socioassistenciais, ofertados pelos CRAS, CREAS e Unidades de acolhimento institucional, os municípios que não puderem manter os serviços, irão fechar equipamentos, redução da quantidade de trabalhadores, a previsão é de que, existem mais de 8.000 CRAS, no mínimo um em cada município será fechado. Serão danos desastrosos no cenário contemporâneo que já sofre as constantes ameaças de cortes no PBF e BPC.

Se todas as medidas governamentais, antidemocráticas, se concretizarem, como fica nosso País? Temos 13,5 milhões de famílias no Programa Bolsa Família, em média 4 milhões no Benefício de Prestação Continuada e mais de 13 milhões de desempregados. A maioria dos municípios depende dessa renda para aquecimento de sua economia local, pois os Fundos de Participação municipais, particularmente os de porte I e II, são insuficientes para substituir os programas instituídos. Assim sendo, percebemos um cenário estagnar como, destituição dos direitos e conquistas; desmonte de políticas sociais garantidora de direitos sociais; comprometimento da rede; qualidade dos serviços; corte dos benefícios já assegurados e tão necessários neste momento de retração da economia e ampliação do desemprego; retorno ao damismo, enfim; medidas antirrepublicanas, antirreformista, antidemocráticas e ultraconservadoras com uma agenda neoliberal e compromisso com o capital financeiro, pois para os neoliberais a universalização dos direitos sociais é lesiva para seus planos de governo.

É com esse estranhamento e indignação social que reflito acerca do controle social, enquanto guardião do Sistema único da assistência social, responsável pelas aprovações das propostas orçamentárias, assim como acompanhamento dos programas, projetos e serviços de ação continuada. Na verdade, há uma interdependência entre conselho e gestão, não existe gestão sem conselho e os conselheiros enquanto agentes públicos, particularmente a sociedade civil – Trabalhadores, Usuários e Entidades, são responsáveis pela condução da política de assistência social junto ao órgão gestor. Com a percepção da possível destituição dos direitos sociais, que tive um olhar mais cuidadoso com os conselhos gestores da política de assistência social, particularmente o CEAS-Ce, enquanto instância máxima da política de assistência social, direcionada a segmentos sociais situados entre os mais pobres do País, como instância deliberativa, com expressiva atuação e reconhecimento no cenário nacional. E apesar dos esforços empreendidos, inclusive com destaque para a secretária executiva, uma grande defensora dessa política, também guarda fragilidades inerentes ao processo de aprovações, propostas e deliberações. Referimo-nos ao CEAS por este ser o local onde realizamos esta pesquisa e explicitar que foi nesse colegiado que surgiu com mais força, algumas inquietações que nos levaram a escrever acerca da temática.

Como podemos aprovar uma proposta orçamentária e o exercício físico financeiro, se não compreendo orçamento e as peças orçamentárias? Como aprovar PPA, LDO e LOA se não participei do processo de construção destes? Como aprovar o Plano se não conheço sequer a importância deste para a organização do trabalho? Como fiscalizar os conselhos municipais se desconhece as normativas? Como aprovar, apreciar e deliberar uma política que teoricamente desconheço sua operacionalidade? Será que os conselheiros da sociedade civil- Entidades, trabalhadores e usuários, cumprem com suas responsabilidades de

participação e controle social conforme determinantes da política de assistência social? Que tipo de participação exercem? Quem são esses conselheiros e a quem representam? Estão a serviço dos usuários da política de assistência social numa perspectiva coletiva?

Diante do acima citado, é que se traz como objetivo geral: Apreender as concepções e práticas de participação da sociedade civil no discurso oficial (instituído) com as normativas e a prática no controle social do CEAS- Conselho Estadual de Assistência Social e como objetivos específicos: 1- Analisar a participação da sociedade civil no controle social da política de assistência social. 2- Identificar como a sociedade civil experiência e significa os processos de aprovações, apreciações, proposições e deliberações. 3- Compreender os discursos e prática de participação, sua representação e a quem eles realmente representam. 4- Relatar como os conselheiros da sociedade civil avaliam sua participação no CEAS.

A Trajetória da implantação da Política Pública de Assistência Social no Estado do Ceará

A história registra diversas experiências da trajetória de políticas públicas sociais no Estado do Ceará. No ano de 1987 o governo do estado cria por meio da Lei n.º. 11.306, de 01 abril de 1987 a Secretaria da Ação Social – SAS, com o objetivo de coordenar todas as ações da área social, tendo como vinculadas a Fundação dos Serviços Sociais do Estado do Ceará – Funesce, a Fundação de Assistência às Favelas da Região Metropolitana de Fortaleza – Proafa e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará – Febemce. Em outubro do mesmo ano, a Coordenadoria Estadual da Defesa Civil passou a integrar a estrutura organizacional da SAS.

Em 1991, a Secretaria da Ação Social passou a denominar-se Secretaria do Trabalho e Ação Social - SETAS, através da Lei n.º. 11.809, de 22 de maio de 1991, adicionando a missão de gerar oportunidades de emprego e renda para todos, bem como vinculadas a Fundação da Ação Social- FAS (resultado da incorporação da Proafa pela Funesce, com a mudança da sua denominação para Fundação da Ação Social – FAS, em 1990) e a Fundação Estadual do Bem-Estar do Menor do Ceará – Febemce.

Em 1993, foi promulgada da Lei n.º 8.742 – Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), regulamentando os artigos 203 e 204 da Constituição Federal 1988, representou o reconhecimento da Política Pública de Assistência Social sob a responsabilidade do Estado e imprimindo a participação da sociedade na formação e controle das ações em todos os níveis de governo.

Na direção de precisar o reordenamento dessas políticas públicas e da necessidade de implantação da Política Pública de Assistência Social em todo estado do Ceará de acordo com o artigo 6º da LOAS que, trata da organização e gestão.

A gestão das ações na área de assistência social fica organizada sob a forma de sistema descentralizado e participativo, denominando Sistema Único de Assistência Social (SUAS), com os seguintes objetivos (BRASIL, 2011):

- I - consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos que, de modo articulado, operam a proteção social não contributiva;
- II – Integrar a rede pública e privada de serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social, na forma do art. 6º C;
- III – estabelecer as responsabilidades dos entes federativos na organização, regulação, manutenção e expansão das ações de assistência social;
- IV – Definir de gestão, respeitadas as diversidades regionais e municipais;
- V – Implementar a gestão do trabalho e a educação permanente na assistência social;
- VI – Estabelecer a gestão integrada de serviços e benefícios; e;
- VII – afiançar a vigilância Socioassistencial e a garantia de direitos.

Em 1994, Já com a junção das Fundações, a Secretaria passou a ser denominada Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, através da Lei 12.961 de 03 de novembro de 1999, do Decreto N.º 25.706, de 15 de dezembro de 1999, foi reestruturada absorvendo toda a estrutura organizacional e o quadro de servidores da Fundação da Ação Social – FAS, extinta mediante o Decreto N.º 25.696, de 29 de novembro de 1999 e da Fundação Estadual do Bem Estar do Menor – Febemce, também extinta pelo Decreto N.º 26.697, da mesma data. A partir de então, torna-se órgão de execução e coordenação, da Política do Trabalho e Assistência Social, no âmbito do Estado do Ceará.

Em 2003, a Secretaria do Trabalho e Ação Social – SETAS, através da Lei N.º 13.297, de março de 2003, dentro do modelo de gestão do Governo que assumiu, foi reestruturada absorvendo toda a estrutura organizacional da Secretaria do Trabalho e Empreendedorismo, com as competências de Planejar, coordenar, executar, acompanhar e avaliar as Políticas de Assistência Social e da Criança e do Adolescente.

A Secretaria do Trabalho e Desenvolvimento Social – STDS foi criada pela Lei Estadual n.º 13.875, de 07/02/2007, e teve sua estrutura definida no(s) Decreto(s) n.º 28.658/07. A reestruturação dos órgãos e entidades da Administração Pública Estadual, efetivada por meio da Lei Estadual n.º 13.875, de 07 de fevereiro de 2007, tendo por finalidade contribuir com o desenvolvimento socioeconômico do estado e promoção da cidadania.

Sua missão, voltada para contribuir para elevação da qualidade de vida da população cearense, sobretudo dos segmentos socialmente vulnerabilizados, coordenando e executando as políticas do Trabalho, Assistência Social e desenvolvendo ações de Segurança Alimentar e Nutricional.

Vale ressaltarmos que, nesse período a STDS de acordo com o preconiza a Política de Assistência Social teve sua estrutura organizacional assim denominada: Coordenadoria de Proteção Social Básica e Segurança Alimentar e Nutricional – PSB, Coordenadoria de Proteção Social Especial – PSE – Média e Alta Complexidade, Gestão do Suas, Vigilância Socioassistencial, Gestão do Fundo Estadual de Assistência Social e Gestão para o Trabalho.

Em 2020, de acordo com o Decreto n.º 33.612, de 04 de junho, o governo do estado do Ceará altera a estrutura, aprova o regulamento da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos - SPS , que tem como missão desenvolver e coordenar as políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e artesanato, promover e garantir as políticas de justiça, de cidadania, de mulheres, de direitos humanos e políticas sobre drogas, e cumprir sua função social em parceria com a sociedade e demais instituições governamentais.

Nessa estrutura organizacional compete a essa secretaria:

- I – Coordenar, no Estado, a formulação, a implementação, o acompanhamento e avaliação das Políticas Públicas de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional;
- II – Coordenar, no âmbito do Estado, a formulação, a execução, o monitoramento e a avaliação da Política de Assistência Social, observando a consonância com a legislação vigente e efetivação, a construção e consolidação do Sistema Único de Assistência Social – Suas;
- III – assegurar a provisão de serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e/ou proteção especial de média e alta complexidade às famílias, e de segurança alimentar e nutricional aos indivíduos e aos grupos vulnerabilizados pela condição de pobreza e exclusão social;
- IV – Fortalecer a cooperação técnica com os municípios objetivando, o aprimoramento do acompanhamento e monitoramento às famílias vulnerabilizadas, com crianças de 0(zero) à 6(seis) anos, residentes no seu município, para a efetiva superação da extrema pobreza;
- V – Coordenar os Programas de Transferência de Renda em cooperação com os municípios e setores organizados da sociedade civil;

- VI – Promover o desenvolvimento de ações de inclusão social e produtiva de pessoas e grupos em situação de vulnerabilidade;
- VII – assessorar e viabilizar recursos humanos e infraestrutura necessária ao funcionamento da Comissão Intergestores Bipartite – CIB, e dos Conselhos Estaduais relacionados às funções de competências da Secretaria, com a gestão dos respectivos fundos estaduais e efetivo controle social por meio da participação cidadã;
- VIII – estabelecer cooperação mútua com Conselhos Estaduais de Direitos da Criança e do Adolescente, do Idoso, da Assistência Social, da Segurança Alimentar e Nutricional, bem como com os Conselhos Tutelares para aprimoramento dos processos de formulação e implementação das políticas públicas sob o comando da secretaria;
- IX – articular a realização de estudos e pesquisas, sistematização e divulgação das informações relativas à execução das ações de superação da pobreza no Estado e no âmbito de Assistência Social, Segurança Alimentar e Nutricional;
- X – Promover o pleno exercício da cidadania e da defesa dos direitos inalienáveis da pessoa humana, através da ação integrada entre o Governo Estadual e a sociedade, competindo-lhe zelar pelo livre exercício dos poderes constituídos;
- XI – superintender e executar a política estadual de preservação da ordem jurídica, da defesa, da cidadania e das garantias constitucionais;
- XII – desenvolver estudos e propor medidas referentes aos direitos civis, políticos, sociais, econômicos, às liberdades públicas e a promoção da igualdade de direitos e oportunidades;
- XIII – atuar em parceria com as instituições que defendem os direitos humanos;
- XIV – promover a articulação, cooperação e integração das políticas públicas setoriais que garantam plena cidadania às vítimas ou testemunhas ameaçadas;
- XV – coordenar e supervisionar a execução dos programas federais de assistência, proteção à vítimas e pessoas ameaçadas;
- XVI – administrar as Casas de Mediação;
- XVII – administrar os serviços de atendimento básico ao cidadão;
- XVIII – combater o tráfico de seres humanos;
- XIX – executar ações de classificação vegetal com vistas à oferta de alimentos saudáveis e seguros à população;
- XX – coordenar as políticas transversais relacionadas às mulheres, às pessoas idosas, às pessoas com deficiência, à promoção da cidadania de lésbicas, gays, bissexuais, travestis e transexuais, à promoção da igualdade racial e à proteção e promoção dos direitos humanos, sem prejuízo das atribuições do Conselho Estadual de Defesa dos Direitos Humanos, conforme dispõe o art. 181 da Constituição Estadual, e a outras políticas que venham a ser definidas pelo Chefe do Poder Executivo;
- XXI – promover e coordenar ações de geração participativa de conhecimento voltada para o desenvolvimento rural sustentável e solidário;
- XXII – assessorar os municípios para a implementação do Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – Sinan;
- XXIII – promover a gestão da Política de Segurança Alimentar e Nutricional – Caisan Ceará;
- XXIV – ampliar as oportunidades de acesso e consumo à alimentação saudável junto aos mais vulneráveis;
- XXV – instituir processos permanentes de educação alimentar e nutricional junto aos gestores, aos profissionais manipuladores de alimentos, às entidades da rede socioassistencial e às pessoas em situação de vulnerabilidades;
- XXVI – viabilizar oportunidade de estágio em órgãos públicos e privados aos adolescentes, alunos de escolas públicas e encaminhados por programas sociais;

- XXVII – preservar e difundir os aspectos artísticos e culturais do artesanato cearense como fator de agregação de valor e melhoria nas condições de vida da população artesã;
- XXVIII – apoiar a comercialização dos produtos artesanais;
- XXIX – formular e coordenar a Política Estadual sobre Drogas e apoiar os municípios na implementação das Políticas Municipais sobre as Drogas;
- XXX – fomentar e coordenar o desenvolvimento de políticas públicas nos diversos setores governamentais para prevenção ao uso indevido de drogas, tratamento e a reinserção social dos usuários de drogas e seus familiares, em articulação com os órgãos federais, estaduais, municipais e em parceria com organizações representativas da sociedade civil;
- XXXI – articular ações integradas nas diversas áreas, tais como, saúde, educação, segurança pública, cultura, esporte e lazer, entre outras, de modo a garantir a intersetorialidade da Política Estadual sobre Drogas;
- XXXII – instituir o Sistema Estadual de Políticas Públicas sobre Drogas e o Conselho Estadual sobre Drogas;
- XXXIII – incentivar e fortalecer os Conselhos Municipais de Políticas Públicas sobre Drogas;
- XXXIV – coordenar as ações governamentais voltadas para o atendimento da população infantil em situação de vulnerabilidade social em articulação com as secretarias afins, os municípios e as organizações representativas da sociedade civil;
- e
- XXXV – exercer outras competências necessárias ao cumprimento de suas finalidades nos termos do regulamento

Ainda, foi criando os cargos de provimento dessa Secretaria como o Observatório de Indicadores Sociais, vinculado diretamente à Direção Superior da SPS.

Os valores da SPS:

- I – Proteção social;
- II – Justiça;
- III – cidadania;
- IV – Ordem e o direito;
- V – Respeito à dignidade humana, e
- VI – Comprometimento com a missão funcional e institucional.

A escolha da temática desta parte, baseamos no reconhecimento de que o exame da problemática delineada neste estudo, exige o desvendar conceitual das categorias “descentralização”, “controle social” e “participação”, compreendidas como eixos fundantes essenciais para o desvelamento das questões manifestas na dinâmica operacional da Política Pública de Assistência Social, no atual contexto histórico. Vale destacarmos que esses conceitos se apresentam de modo isolado, tão somente para satisfazer a um requisito metodológico facilitador da compreensão da matéria em debate, mas, na essência, eles se articulam entre si numa correspondência dinâmica, difícil de balizar onde começam ou terminam, pelo próprio embricamento que suas práticas ensejam.

A política pública de assistência social tem sua expressão em cada nível da Federação na condição de comando único, na efetiva implantação e funcionamento de um conselho de composição paritária entre governo e sociedade civil em representatividade (entidades e organizações socioassistenciais, trabalhadores do Suas e usuários(as)), Fundos nacional, estaduais, Distrito Federal e municipais de assistência social, que centraliza os recursos da área, controlado pelos órgãos gestores e fiscalizado pelos Conselhos de Assistência Social, do Plano de Assistência Social que expressa a Política e suas inter-relações com as demais políticas setoriais e ainda com a rede socioassistenciais.

Nesse sentido, a Política Pública de Assistência Social marca sua especificidade no campo das políticas sociais, pois configura responsabilidade de Estado próprias a serem asseguradas aos cidadãos brasileiros.

Assim, diante dos modelos adotados pelos gestores estaduais antes e depois da promulgação da Lei nº 8.742, 07 de dezembro de 1993, Lei Orgânica de Assistência Social-Loas, nunca foi observado o Comando Único da Política, demonstrando uma falta de sensibilidade, priorização e reconhecimento da assistência social como política pública que traz em seu arcabouço leis, normatização, resoluções e ainda, o Sistema Único de Assistência Social – Suas, que ampliou e ressignificou o sistema descentralizado e participativo, num compromisso dos governos federal, estaduais, Distrito Federal e municipais, na potencialização de todos os esforços políticos e administrativos necessários, ao enfrentamento das grandes crescentes demandas sociais. Daí indagamos, como “exigir” dos municípios um comando único e priorização, se o Estado que é coordenador e executor dessa política não tem esse comando? Como consequência da concepção de Estado mínimo e de política pública restritiva de direitos deu-se a precarização do trabalho e a falta de renovação de quadros técnicos, criando enorme defasagem de profissionais; com um enorme contingente de pessoal na condição de prestadores de serviços, sem estabilidade de emprego, sem direitos trabalhistas e sem potencialidade de continuidade das atividades.

Por fim, a Política Pública de Assistência Social na perspectiva do Sistema Único de Assistência Social – Suas têm um significado técnico e político, dando uma nova concepção de continuidade, agregando a vontade política e financeira em sua implementação e em sintonia da política com o direito social.

Nesse sentido parece importante destacarmos que a política de assistência social no Estado do Ceará, transita entre ganhos, limites e retrocessos. Tem ganho expressivo que vem se delineando desde a promulgação da CF/88, LOAS e instituição do SUAS, contudo percebe-se que as mudanças organizacionais e nomenclaturas continuam, o que parece retroceder a cada mudança para a política de assistência social, com a incorporação de outras pastas. Enquanto STDS, a política de assistência estava no ápice, no entanto com a última alteração em sua estrutura em 2020, onde é aprovado o regulamento da Secretaria da Proteção Social, Justiça, Cidadania, Mulheres e Direitos Humanos - SPS, que tem como missão desenvolver e coordenar as políticas de assistência social, segurança alimentar e nutricional e artesanato, promover e garantir as políticas de justiça, de cidadania, de mulheres, de direitos humanos e políticas sobre drogas, e cumprir sua função social em parceria com a sociedade e demais instituições governamentais, a política de assistência social deixa de ser o carro chefe, inclusive numa conjuntura de desmonte das políticas públicas, particularmente do SUAS, e degradação das instituições democráticas de direitos no cenário nacional que se inicia desde 2013.

Considerações finais

Sabemos que analisar o controle social no CEAS não é um fenômeno novo, contudo trazer a sociedade civil no cenário atual faz-se necessário, uma vez que se vive um momento extremamente perigoso, de desmonte de uma esfera pública democrática que avançou, mas não chegou a se consolidar de fato, nem no País assim como no espaço do CEAS. Estamos à beira de um abismo acerca da manutenção das conquistas sociais e dos avanços que ora se destituem com um governo que traz a tona um liberalismo conservador, ou seja, um ultraneoliberalismo que se apossa do Estado e está representado no governo pelos segmentos mais retrógrados da política brasileira e/ou por aqueles setores da burguesia financeira que se aliam as velhas oligarquias.

Isso nos leva à reflexão sobre a participação da sociedade civil nos conselhos gestores de políticas públicas, particularmente no CEAS, pois o que percebemos é uma sociedade civil fragmentada o que torna o desafio do conselho analisado mais urgente e difícil.

Quanto à política de assistência social, esta vem passando por um momento crucial no que tange à sua efetivação enquanto política pública de Estado. Nesse processo, que ganha força a partir de 2004 com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social e do Sistema Único de Assistência Social, a experiência do SUS foi e continua sendo referencial. Importa ressaltarmos que a Assistência social, diferentemente da saúde, ainda passa por um processo de luta pelo reconhecimento de sua identidade como política pública. Por outro lado, embora em pleno processo de consolidação, permanece ainda o paradigma da assistência social como favor e benemerência e não como direito na prática e no ideário de gestores, trabalhadores e usuários da política. Essa discussão torna-se relevante, uma vez que a política de assistência Social nem mesmo atingiu seu patamar de consolidação, encontra-se ameaçada pelas medidas antirreformistas e antirrepublicanas do governo atual.

Importante realçarmos que a política de assistência social enquanto política de direitos é vista ainda pelos usuários como Bolsa Família. Se falar de SUAS, os usuários desconhecem, contudo se falar de Bolsa Família, todos reconhecem. Preocupante é que ainda existem pessoas que para além de não acessarem direitos, desconhecem. Isso se acirra no governo Temer e Bolsonaro.

Diante da fragilidade do cenário que ora se apresenta nos conselhos, secretarias de assistência social nesse microcontexto analisado, o CEAS, até que ponto é espaço democrático se configura como tal? Sabemos que se tem limites e possibilidades, no momento atual, mas complicado uma vez que se tem um cenário nacional desfavorável com aumento do desemprego, violência e pobreza, ampliando demanda por serviços e benefícios, a não garantia dos recursos federais que fere o pacto federativo. Nesse sentido, devemos primar por uma gestão compartilhada como modelo de governança com os diversos espaços de controle como; CEAS, CMAS, CIB, Fundos, rede socioassistencial privada e usuários concatenados, logo os conselheiros, particularmente a sociedade civil, devem ter a capacidade de fazer com que a política de assistência social faça parte de um espaço verdadeiramente público e para ser espaço público tem que ter ambiente favorável para debate, fala, visibilidade, discussão e proposição. Que a discussão seja entre os iguais e não se torne hierarquização desse espaço social entre seus representantes que parecem reproduzir uma estrutura hierarquizada, sem relações de conflitualidade sem acordos tácitos e silenciamentos, particularmente dos segmentos da sociedade civil, razão da existência dos conselhos e espaço propício para efetivação das políticas públicas e garantia dessas políticas alcançarem e cheguem aos mais vulneráveis. Que os conselheiros não descolem de sua base social, compreendendo as prestações de contas, consultas públicas, provocações de iniciativa popular que esse campo sabe pouco como utilizar, para que tenha como resultado positivo um processo decisório com efetividade para as milhões de famílias vulneráveis situadas no solo brasileiro para que façam valer seus direitos.

Referências bibliográficas

ALMEIDA, D. C. R. **Conselhos municipais de saúde e educação: distintos padrões de participação política.** 2006. 145f. Dissertação (Mestrado em Sociologia) – Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niteroi, 2006.

ALVAREZ, M. C. Controle Social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v.3, n.18, p. 168-176, 2004.

ARENDT, H. **A Condição Humana.** 11. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

ARNSTEIN, S. A Ladder of Citizen Participation. **JAIP**, v.35, n.4, p.22-28, jul.1969.

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

AVRITZER, L. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, L. **A participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Ed.UFMG, 2007a.

AVRITZER, L. **A participação social no nordeste**. Belo Horizonte: EdUFMG, 2007.

AVRITZER, L. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006). 2009. 241f. Tese (Doutorado em Filosofia) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

AVRITZER, L. Inclusão social e política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de assistência social. In: AVRITZER, L. **A dinâmica da participação social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

AVRITZER, L. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

AVRITZER, L. **Participatory institutions in democratic Brazil**. [S.l]: Johns Hopkins University Press, 2009.

AVRITZER, L. **Democracy and the publics pace in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007b.

AVRITZER, L. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à Legitimidade da ação. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 50, n.8, p.443-464, 2007.

AVRITZER, L.; MARTINS, E. S. O potencial de conselhos de políticas e orçamentos participativos para o aprofundamento democrático. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. **Democracia, sociedade civil e participação**. Chapecó: Argos, 2007.

AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. **A inovação democrática no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BECKER, H. A representação política nos conselhos gestores de políticas públicas. **Revista Brasileira de Gestão Urbana**, v.9, n.4, p.44-49, 2010.

BECKER, H. **Falando da sociedade**: ensaios sobre as diferentes maneiras de representar o social. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. São Paulo: Cortez, 2006.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. **Política Social**: fundamentos e história. 7. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Lei Orgânica da Assistência Social. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, 8 dez. 1993.

BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005b.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: Senado Federal, 2005a.

BRAVO, M. I. S. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). In: CHAVES, J. F. C. Orçamento e participação popular no modelo porto-alegrense: breves comentários. **Jus Navigandi**, v.7, n. 46, p.33-38, 2000.

CORTES, S. Fóruns participatórios na área de saúde: teorias do Estado, participantes e modalidades de participação. **Revista Saúde em Debate**, Rio de Janeiro, v.9, n.3, p. 49-50, 1996.

DAGNINO, E. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: DAGNINO, E; DAGNINO, E; TATAGIBA, L. Democracia, sociedade civil e participação. In: GOHN, M.G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez, 2001.

DONZELOT, J; EPSTEIN, R. **Démocratie et participation**: l'exemple de larenovationurbaine. [S.l]: Esprit, 2006.

DRYZEK, J. S. Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations. In: ESPING - ANDERSEN, G. O Futuro do Welfare State na nova ordem mundial. **Revista Lua Nova**, São Paulo, v.6, n. 35, p.44-49, 1995.

GASCÓN, S; TAMARGO, M.D.C; CARLES, M. Marco Conceptual Y Metodológico sobre Participación Ciudadana em Saluden el Mercosur Ampliado. **Fundacion ISALUD**, v.7, n.4, p.12, fev. 2005.

GOHN, M. G. Os conselhos municipais e a gestão urbana. In: SANTOS JÚNIOR, O. A.; RIBEIRO, L. C. Q.; AZEVEDO, S. **Governança democrática e poder local**: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, 2004.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação política**. São Paulo: Cortez,2001.

HABERMAS, J. **Direito e democracia**: entre facticidade e validade. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Educacenso 2011**. Brasília: INEP, 2011. Disponível em: <<http://www.educacenso.inep.gov.br>> Acesso em: 15 jan. 2011.

JACOBI, P. R. Políticas sociais locais e os desafios da participação cidadina. **Revista Ciência e Saúde Coletiva**, São Paulo, v.7, n. 3, p.22-28, 2002.

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

LÜCHMANN, L. H. H. A representação no interior das experiências de participação. **Lua Nova**, São Paulo, v.7, n. 70, p.33-38, 2007.

LÜCHMANN, L. H. H. Os conselhos gestores de políticas públicas: desafios do desenho institucional. **Revista de Ciências Sociais da Unisinos**, São Leopoldo, v.8, n.3. p. 43-79, 2002.

PINTO, E. Democracia exige participação popular, diz Ouvidora da União. **JusBrasil Notícias**, v.8, n.4, p.33, 2009. Disponível em: <<http://www.jusbrasil.com.br/noticias/1127906/democracia-exige-participacao-popular-diz-ouvidora-da-uniao>> Acesso em: 10 dez. 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. **A efetividade das instituições participativas no Brasil**: perspectivas, estratégias metodológicas e resultados. Brasília: IPEA, 2010.

RUA, M.G. Análise de Políticas Públicas: conceitos básicos. In: RUA, M.G; VALLADÃO C. **O Estudo da Política**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Rev. Sociologia Política**, v.13, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.

TATAGIBA, L. Os desafios da articulação entre sociedade civil e sociedade política sob o marco da democracia gerencial. O caso do projeto Rede Criança em Vitória/ ES. In: DAGNINO, E.; OLVERA, A. J.; PANFICHI, A. **A disputa pela construção democrática na América Latina**. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

VAZ, A. C. N. Repensando a participação política: uma análise do estado da arte à luz da problemática da representação política nos conselhos gestores. **Revista do Observatório do Milênio**, Belo Horizonte, v. 1, n. 2, p. 56-80, 2009.

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 1, n.8, p. 1, 2004.

WERNECK VIANNA, M.L.T. **A americanização (perversa) da seguridade social no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 1998.

WERNECK VIANNA, M.L.T. A nova política social no Brasil: uma prática acima de qualquer suspeita teórica? **Revista Praia Vermelha**, Rio de Janeiro, v.7, n. 18, p.33, 2008.

WERNECK VIANNA, M.L.T. Voz, alívio e oportunidade ou a política social de Arquimedes no Brasil. Receita infalível ou abordagem discutível? **Revista Em Pauta**, v. 6, n.9, p.33-38, jul.,2009.

WERNECK VIANNA, M.L.T; ANTUNES, L. C. Participação: de que estamos falando? **Revista Sociologias**, Porto Alegre, v.12, n. 21, p.11-18, 2009.