



UNIVERSIDADE FEDERAL DE CAMPINA GRANDE - UFCG
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E SOCIAIS - CCJS
UNIDADE ACADÊMICA DE DIREITO - UAD
CURSO DE BACHARELADO EM SERVIÇO SOCIAL - CCJS

**CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO FINANCEIRA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB**

LUAN LIMEIRA DE ANDRADE

SOUSA - PB
2019

LUAN LIMEIRA DE ANDRADE

**CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO FINANCEIRA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB**

Trabalho apresentado à Disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso, do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como um dos requisitos de avaliação.

Orientador: Prof. Me. André de Menezes Gonçalves

**SOUSA - PB
2019**

FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA NA FONTE
Biblioteca Setorial de Sousa UFCG/CCJS
Bibliotecária – Documentalista: MARLY FELIX DA SILVA – CRB 15/855

A553c Andrade, Luan Limeira de.
 Controle social da gestão financeira da política de assistência social: particularidades do Município de Sousa - PB / Luan Limeira de Andrade. - Sousa: [s.n], 2019.

 88 fl.

 Monografia (Curso de Graduação em Serviço Social) – Centro de Ciências Jurídicas e Sociais - CCJS/UFCG, 2019.

 Orientador: Prof. Me. André de Menezes Gonçalves.

 1. Política de Assistência Social 2. Controle Social. 3. Gestão Financeira. 4. Fundo Municipal de Assistência Social I. Título.

LUAN LIMEIRA DE ANDRADE

**CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO FINANCEIRA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB**

Trabalho apresentado à Disciplina de Trabalho de Conclusão de Curso, do Curso de Serviço Social da Universidade Federal de Campina Grande - UFCG, como um dos requisitos de avaliação

Dia da aprovação: 03/07/2019.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Me. André de Menezes Gonçalves - UAD/CCJS/UFCG

Prof. Orientador

Prof.^a Ma. Mayéwe Elyenia Alves dos Santos - UAD/CCJS/UFCG

1^a Examinadora

Prof.^a Ma. Juliana e Silva de Oliveira - UAD/CCJS/UFCG

2^a Examinadora

AGRADECIMENTOS

Chegado a ocasião de conclusão deste caminho formativo, volto-me nesse momento a tecer algumas considerações, palavras que vem do interior, não somente no momento de construção deste trabalho, mas que provem do durante e após estes anos de caminhada enquanto estudante e se fazem necessárias nessa ocasião.

De forma inicial ao meu Senhor, meu amado, ao Deus uno e trino de quem vem toda força de viver e toda misericórdia. Gratidão, por ter-me amado, cuidado de mim, por ter vencido comigo, ter providenciado o sustento, nos momentos mais difíceis. Louvor a ti amado!

Agradeço aos meus pais, grandes amores, por serem o motivo principal da realização desta graduação, por me darem a maior herança: a esperança que vem do conhecimento. À Mainha, Edvânia Gomes, por escutar minhas dificuldades, por me acalmar nas inúmeras situações de impaciência, por me acolher nos momentos em que queria desistir e não me julgar, por achar solução quando eu não as via mais, pelo apoio, torcida, cuidado, por em meio a toda limitação lutar pelo melhor para nós, por me ensinar que mesmo não dando certo agora, mais tarde daria e assim aconteceu. Te amo!

Á Painho, Luiz Pereira, por sonhar dias melhores e contar com minha contribuição para isso, por ter apoiado meus estudos desde o começo e lutar pelo sustento deles, porque quis me proporcionar aquilo que ele não teve oportunidade de acessar. Por ter me ensinado algo que nenhuma universidade é capaz de ensinar: o valor da vida, a lutar pelo que se deseja e não desistir disso. Obrigado por ser guerreiro, por batalhar por nós! Te amo!

Ao meu Irmão, Luís Vinicius, que mesmo sem pronunciar palavras, na inocência de uma criança, me ensinou que o bom da vida é partilhar, por sempre me fazer raiva, por aguentar minhas chatices de irmão mais velho. Te amo mano!

Aos meus avós Maternos Francisca Gomes e Valdeci Marcolino por todo amor, torcida e auxílio, os amo. Aos meus avós paternos José Joaquim e Olivia Maria (*in memória*) por todo apoio e cuidado, pelo amor que sinto no emaranhado das saudades.

A todos os meus familiares, Tias, Tios, Primas, Primos, enfim, todos os que acompanharam a graduação e o processo de construção deste trabalho, apoiando materialmente e imaterialmente, torcendo e cuidando. Prefiro não os nomear, por serem muitos, de perto e de longe, mas a quem quero agradecer.

Ao meu Orientador, o Prof. Me. André Menezes, responsável por conduzir a elaboração e produção deste trabalho investigativo. Esta monografia não havia sido produzida sem suas mãos e neurônios. Obrigado primeiramente pela paciência, dedicação e conhecimento dados cada vez que nos encontrávamos no processo de orientação. Obrigado pelo compromisso com a investigação crítica, pela defesa de uma educação pública, laica e de qualidade. Obrigado por me emprestar seus livros, pelas correções nos Finais de Semana. Obrigado pelas chamadas de atenção e lições, que unidas formam sem dúvidas grandes

aprendizados. Quando eu “crescer” quero ser semelhante a ti, um pouco menos carrasco ‘rsrsrs’).

Obrigado as Professoras Mayéwe Elyenia e Juliana Oliveira da banca examinadora pela disposição na leitura, avaliação e a valorosa contribuição para a finalização deste trabalho, além do carinho e consideração concedido durante a graduação, vocês são caras para mim.

Minha enorme gratidão as Professoras e Professores do Curso de Serviço Social da UFCG por além de todo conhecimento específico ensinado, importantes valores que guardarei comigo sempre.

Minha Gratidão especial aos conselheiros(as) entrevistados(as), por tamanha disponibilidade, atenção e compromisso no período da realização das pesquisas, pela contribuição inigualável na exposição de suas concepções e informações; agradeço ainda aos membros e membras da Secretaria Municipal de Assistência Social, em especial as Assistentes Socais: Andrea Dantas e Janaina Oliveira (Minha Supervisora de Estágio), Diretoras de Proteção Social da referida secretaria, que incansavelmente me auxiliaram no processo de pesquisa e investigação do objeto no município de Sousa, assim como de todos(as) os(as) outros(as) profissionais.

Gratidão aos meus companheiros do Movimento Estudantil de Serviço Social (MESS-UFCG) e parceiros de Gestão “Amanhã há de ser outro dia” do Centro Acadêmico: Doniego, Priscilla, Débora Andrade (minha prima e companheira de toda a graduação), Jhennifer, Ana Lucia, Jedyelen, Rafael, Fernanda, Joelma e alguns outros, por colaborarem com a minha formação na militância, por me apoiarem e se preocuparem comigo. Amor e saudades de vocês. A Aryanny, uma amiga fiel que o MESS-RN me deu, por desde a escolha do tema deste trabalho tem me acompanhado, me escutado e cuidado de mim.

Aos meus amigos(as) e companheiros(as) de turma que foram em todos os momentos caríssimos, aprendi muito com vocês. Gratidão!

A algumas pessoas especiais, Glaucia, Maria Siqueira e Valéria companheiras inestimáveis desse processo de construção. À Elma, Beatriz, Luciana e Nathanniely amigas que sempre foram pontos de apoio e cuidado, agradeço afetosamente! Agradeço a Thiago Bastos meu Professor de Inglês preferido, pela correção do Abstract.

A Universidade Federal de Campina Grande *campus* de Sousa, nas pessoas dos gestores, servidores e técnicos, que labutam cotidianamente para oferecer este espaço de qualidade, em meio aos desafios atuais de desmonte e sucateamento pelo qual passam as instituições de ensino superior, agradeço!

A todos e todas que participaram direta ou indiretamente, de longe e de perto nesta caminhada. Gratidão!

RESUMO

Há no âmbito das políticas públicas os mecanismos de controle social e participação, dentre eles os conselhos paritários de representação. O presente trabalho tem como objetivo geral: analisar como se materializa o exercício de controle social sobre a gestão financeira da Política de Assistência Social a partir da atuação dos/as conselheiros/as municipais dessa política em Sousa-PB. E ainda tem como objetivos específicos: compreender as concepções que os/as conselheiros/as municipais de Assistência Social tem acerca da gestão financeira dessa política pública; identificar as práticas de controle social e de fiscalização sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Sousa-PB e analisar o processo de organização do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para o exercício de controle da política local. Fundamenta-se a partir da teoria social crítica de Marx como abordagem crítico-dialética da realidade, referenciada pela análise estrutural e conjuntural do objeto estudado inserido em um meio histórico, social, político e econômico no seio da sociedade, nos processos contraditórios do modo de produção capitalista. Utiliza-se como metodologia a abordagem qualitativa cujo caminho metodológico se deu a partir da pesquisa documental, bibliográfica e ainda pela realização de entrevista de conselheiros/as municipais no período de abril a maio de 2019. As elucidações aqui construídas contemplam a estruturação normativa da política de Assistência Social no contexto do tripé securitário brasileiro, assim como realiza análises que correlacionam os dados, informações e concepções advindas do arcabouço nacional e municipal estudadas e produzidas no processo de investigação. Verificam-se as formas de materialização do Conselho Municipal de Assistência Social de Sousa no exercício do controle social sobre a gestão financeira desta referida política, apresentando diversos pontos em que se constrói o debate sobre as fragilidades constatadas deste organismo, dentre elas: a não paridade na composição do conselho, assim como a ausência da representação de usuários, a inexistência de reuniões para elaboração de ações e o frágil exercício de controle social sobre a gestão financeira, que se funda em um movimento conjuntural de desmontes e retrocessos no qual as políticas sociais brasileiras estão inseridas.

PALAVRAS CHAVES: Política de Assistência Social; Controle Social; Gestão Financeira; Participação; Fundo de Assistência Social.

ABSTRACT

There are in the scope of public policies the mechanisms of social control and participation, among them the joint representation councils. The present work has as general objective: to analyze how the social control exercise on the financial management of Social Assistance Policy materializes from the action of the municipal councilors of this policy in Sousa-PB. And it also has specific objectives: to understand the conceptions that the municipal councilors of Social Assistance have about the financial management of this public policy; to identify the practices of social control and oversight of the Municipal Social Welfare Fund (FMAS) de Sousa-PB and to analyze the process of organization of the Municipal Social Welfare Council (CMAS) to exercise control of local politics. It is based on Marx's critical social theory as a critical-dialectical approach to reality, referenced by the structural and conjunctural analysis of the studied object inserted in a historical, social, political and economic environment within society, in the contradictory processes of the mode of capitalist production. The methodology used is the qualitative approach, the methodological path of which was based on documentary, bibliographic research and the interview of municipal councilors from April to May 2019. The elucidations made here contemplate the normative structuring of politics of social assistance in the context of the Brazilian safety tripod, as well as analyzes that correlate data, information and conceptions from the national and municipal framework studied and produced in the research process. The forms of materialization of the Municipal Council of Social Assistance of Sousa in the exercise of social control over the financial management of this policy are presented, presenting several points in which the debate is built on the fragilities found in this body, among them: non-parity in the composition of the board, as well as the absence of the representation of users, the absence of meetings for elaboration of actions and the fragile exercise of social control over financial management, which is based on a conjunctural movement of dismantling and setbacks in which social policies are inserted.

KEY WORDS: Social Assistance Policy; Social Control; Financial management; Participation; Social Assistance Fund.

“As leis não bastam. Os lírios não nascem da lei. Meu nome é tumulto, e escreve-se na pedra.”

- Carlos Drummond de Andrade

LISTA DE SIGLAS

- ACESSUAS** – Programa de Promoção do Acesso ao Mundo do Trabalho
- BPC** – Benefício de Prestação Continuada
- CAPES** – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
- CAS**- Conselho de Assistência Social do Distrito Federal
- CEAS** - Conselho Estadual de Assistência Social
- CEFES** – Conselho Federal de Serviço Social
- CENTRO POP** - Centro de Referência Especializado para população em Situação de Rua
- CF** – Constituição Federal
- CGU** – Controladoria-Geral da União
- CMAS** – Conselho Municipal de Assistência Social
- CNAS** – Conselho Nacional de Assistência Social
- CNPQ** – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico
- COFINS** – Contribuição do Financiamento da Seguridade Social
- CRAS** – Centro de Referência da Assistência Social
- CREAS** – Centro de Referência Especializado da Assistência Social
- ECA** – Estatuto da Criança e do Adolescente
- FAZ/DF**– Fundo de Assistência Social do Distrito Federal
- FEAS** – Fundo Estadual de Assistência Social
- FMAS** – Fundo Municipal de Assistência Social
- FNAS** – Fundo Nacional de Assistência Social
- IBGE** – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- IGDBF** – Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família
- IGDSUAS** – Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social
- LDO** – Lei de Diretrizes Orçamentárias
- LOA** – Lei Orçamentária Anual
- LOAS** – Lei Orgânica da Assistência Social
- MDS** – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- NOB SUAS** – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
- PAEFI** – Serviço de Atendimento Especializado à Famílias e Indivíduos
- PAIF** – Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Famílias
- PB** – Paraíba
- PBF** – Programa Bolsa Família
- PNAS** – Política Nacional de Assistência Social
- PNEP** – Política Nacional de Educação Permanente do SUAS
- PPA** – Plano Plurianual
- PSC** – Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade

SCFV – Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos

SMAS – Secretaria Municipal de Assistência Social

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCE – Tribunal de Contas de Estado

TCLV – Termo de Consentimento Livre e Esclarecido

TCM – Tribunal de Contas do Município

TCU – Tribunal de Contas da União

TNSS – Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	13
CAPÍTULO I: TRILHAS METODOLÓGICAS: QUESTÕES INTRODUTÓRIAS AO OBJETO	15
1.1 Um Desenho Sobre o Tema: os porquês do objeto proposto	15
1.2 Elementos do Método e os Caminhos Investigativos	20
1.3 Serviço Social e Aspectos da Investigação Social.....	25
CAPITULO II: TRAÇOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL	30
2.1. Tendências Contemporâneas da Assistência Social.....	30
2.2. O Marco do SUAS – Sistema Único de Assistência Social.....	34
2.3 Da Gestão Financeira da Política de Assistência Social	38
CAPITULO III: CARACTERIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: particularidades em Sousa-PB	47
3.1 Concepção de participação e controle social	47
3.2. Fotografias do Controle social da Política Municipal de Assistência Social em Sousa	51
3.2.1. Particularidades do Controle Social na Política de Assistência Social em Sousa	54
3.3. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SOUSA.....	65
CONSIDERAÇÕES FINAIS	75
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	80
APÊNDICE	85

APRESENTAÇÃO

O presente trabalho, denominado: Controle Social da Gestão Financeira da Política de Assistência Social: Particularidades do Município de Sousa-PB, tem a proposta de investigar o Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), no seu exercício sobre a gestão financeira da referida política.

Para isso objetivamos analisar como se materializa o exercício de controle social sobre a gestão financeira da Assistência Social a partir da atuação dos/as conselheiros/as municipais em Sousa-PB; e ainda os objetivos específicos: compreender as concepções que os/as conselheiros/ tem acerca da gestão financeira dessa política pública; Identificar as práticas de controle social e de fiscalização sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e analisar o processo de organização CMAS para o exercício de controle da política local.

A relevância da realização desta pesquisa se funda como espaço de aproximação com as particularidades locais, no que concerne as políticas públicas de direitos sociais como lugares privilegiados para a pesquisa como berço de demandas da população usuária. Esta investigação significou pertinentes possibilidades: primeiro de produção de conhecimento para os estudantes, como meio de formação profissional crítica; depois para a universidade, podendo ser referenciada pela expressões do município em que se localiza; e, ainda, esta pesquisa é cabedal para a sociedade acompanhar e avaliar, as políticas de direito locais. A realização desta estudo serve como meio de avaliação interior da própria política de Assistência.

Este trabalho está dividido em três capítulos, fora suas considerações finais. O primeiro, denominado ***Trilhas metodológicas: Questões introdutórias ao objeto***, trata do percurso metodológico usado para a sua construção pelo uso do processo de pesquisa social como caminho de investigação que propõe o emprego das propostas metodológicas de abordagem qualitativa e técnicas adequadas, o referencial teórico e o uso da apreensão crítica da realidade do objeto problematizado nas particularidades de Sousa, referenciados no método crítico dialético de Marx.

Já o segundo, intitulado ***Traços da política de Assistência Social no Brasil***, aborda o que é fundamental para a construção deste trabalho, realizar o estudo da Assistência Social como política social de direito resguardada constitucionalmente, no reconhecimento da implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) como sistema organizativo da política de Assistência Social do Brasil a partir de suas estruturas normativas legais como a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica (NOB),

trazendo mediante nesta imersão os objetivos, diretrizes, eixos estruturantes e a estrutura da proteção social do SUAS.

Apresenta-se a gestão financeira do SUAS, em seu caráter descentralizado e participativo nos três entes federados, em seu marco regulatório, elucidando as peças técnicas orçamentárias e seus instrumentos legais, como maneira de melhor direcionamento de gasto por meio da alocação de verbas, fundo a fundo. Esses mecanismos permitem melhor execução financeira para os programas, projetos serviços e benefícios socioassistenciais. O debate também expõe os movimentos de desmonte do cofinanciamento do SUAS, frente ao processo de contingenciamento orçamentário das políticas sociais, advindo do movimento de apropriação do fundo público pelo capitalismo

E, por fim, o terceiro, chamado ***Caracterização do exercício do controle social sobre a gestão financeira na política de Assistência Social: particularidades em Sousa-PB***, buscamos observar a trama dos equipamentos e serviços que compõe a Assistência Social localmente, além de apresentar informações do FMAS coletados principalmente a partir dos resultados obtidos no processo de pesquisa de campo, essa tessitura de dados provenientes da realidade sousense nos serve de arcabouço para o momento das análises dos dados colhidos das entrevistas realizadas com os quatro (4) conselheiros municipais de Assistência Social, inseridos pela sua intrínseca relação com o nosso objeto proposto, também presente nesse estudo. Exibimos as constatações sobre a organização do Conselho de Assistência Social em Sousa, provenientes dos aspectos analisados pela realização destas entrevistas.

Tecemos nossas considerações finais afirmando os principais elementos, dificuldades e desafios que permeiam o exercício do controle social localmente, quais sejam: a ausência de paridade e de usuários na composição do CMAS, a escassez de suas reuniões, inexistência de formações e capacitações aos seus membros, o parco exercício de controle e fiscalização sobre a gestão financeira local, enfim o frágil funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social nas suas atribuições de controle e participação social *in lócus*.

Em tempos de implementação de ações ultra neoliberais, de desmontes das políticas sociais e exponenciamento das expressões de barbárie, nos é fundamental mergulhar no processo de investigação crítica da realidade e não deixarmos nos abater porque “não estamos perdidos. Pelo contrário, venceremos se não tivermos desaprendido a aprender” como afirmava Rosa Luxemburgo (1915).

Boa leitura.

CAPÍTULO I: TRILHAS METODOLÓGICAS: QUESTÕES INTRODUTÓRIAS AO OBJETO

O objeto de estudo da presente investigação é o exercício do Controle Social sobre a gestão financeira da Política de Assistência Social de Sousa-PB. Objetivamos analisar e compreender a materialização no desafiante processo conjuntural.

Nesta seção elucidamos a introdução do debate, em que consta a explicação de proposição do objeto, sua problematização, os objetivos que desejam ser alcançados após seu estudo, as argumentações sobre os porquês e quais motivos levaram o pesquisador a este estudo, a partir das suas aproximações com o objeto. Ainda, apresenta a relevância de estudo deste tema, no seio do processo de formação acadêmica. Exibe, também, as hipóteses elaboradas acerca da pesquisa científica deste objeto específico.

Há a explanação dos procedimentos metodológicos usados no norteamento teórico-crítico no caminho de construção deste trabalho, assim como o método crítico-dialético, os passos, as abordagens, os tipos, as técnicas e os instrumentais que perpassam toda sua composição, apresentando os sujeitos da pesquisa, os pressupostos éticos para sua realização e ainda as suas ocorrências tanto facilitadoras quanto inibidoras de seu processo de elaboração.

Por fim, tem-se a discussão do Serviço Social e da sua intrínseca relação com o processo de investigação social, no lugar em que se expressa a valia da pesquisa, o movimento de desvendamento da realidade perpassada de contradições, a partir da perspectiva do método marxista. Há, ainda, uma discussão sobre a inauguração desta vinculação no processo histórico, permeado pela relevância da construção do conhecimento em Serviço Social em relação ao exercício de mediação, leitura e intervenção com a realidade concreta, no que toca ainda o fazer profissional cotidiano.

Também a discussão da inclusão de assistentes sociais nas políticas sociais, na produção de conhecimento nelas, a inserção massiva destes na política de Assistência Social e, de forma particular, na implementação da pesquisa com relação ao exercício do controle democrático, como objeto particular deste trabalho. Finalizamos o debate tecendo considerações sobre a relevância que esta dimensão tem para a profissão e a magnitude desta pesquisa como expressão concreta da presente dedicação do pesquisador enquanto assistente social.

1.1 Um Desenho Sobre o Tema: os porquês do objeto proposto

A tarefa de propor um objeto de pesquisa científica com finalidade de analisar e compreender não é simples e esse processo não se faz deslocado de elementos estreitos ao pesquisador, ausente de aproximações, de seus porquês, de uma história. Pelo contrário: a proposta de pesquisa surge de fundamentos que explicitam as inquietações pelas quais o

pesquisador se propõe a investigar um determinado objeto em busca de algumas respostas ou até de mais questionamentos.

As primeiras inquietações do presente trabalho se deram na participação do minicurso intitulado: “Política Social e Fundo Público”¹, momento de formação acerca da relevância do orçamento público e a luta da sua implementação, que gera qualidade no momento de oferta das políticas sociais e, por conseguinte, dos direitos sociais.

Este momento possibilitou o despertar e maior atenção por bibliografias, autores debates e aulas que tratassem sobre o tema e suas problemáticas. O aprofundamento ocorreu no curso dos estudos da disciplina: “Política de Assistência Social” no período 2017.2, ambiente em que se deram a construção de um artigo sobre a gestão financeira da Política de Assistência Social em tempos de desmontes de direitos, o que incitou maiores e aprofundados questionamentos sobre a luta pelo direcionamento do fundo público.

No meio desse processo de aproximação, houve, também, a experiência do estágio que, por dois períodos, locado na Direção de Proteção Social Especial da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de Sousa - PB, serviu de ambiente de participação direta com as ações socioassistenciais do referido município. No cotidiano de sua prática proporcionou o conhecimento de alguns membros/as do Conselho Municipal de Assistência Social. Estar no exercício do estágio permitiu-me observar a realidade cotidiana da SMAS, de seus funcionários, da sua relação de atendimento aos usuários, com os órgãos públicos. Enfim, provocou os primeiros momentos de análise desta política, favorecendo mais a inquietação sobre suas estruturas, inclusive no que diz respeito ao exercício da gestão financeira que é um aspecto da política pública que é planejada, organizada e definida prioridades, que vai para um plano de execução, possuindo o montante para que deva ser executado e por conseguinte é avaliado e fiscalizado pelas instâncias responsáveis, e no que concerne também da prática do controle social.

Há uma particularidade no que diz respeito à inserção da minha família enquanto usuária da política de Assistência Social, o que significa minha condição de beneficiário de alguns programas e serviços socioassistenciais, como por exemplo o Bolsa Família, que atua como um dos principais meios de subsistência de nossa casa. Ou seja, a condição de estudante, usuário e pesquisador me incitou a problematizar como tem ocorrido o exercício do Controle Social sobre a gestão financeira da Assistência Social em Sousa-PB, como possibilidade de luta pela efetuação de um orçamento que garante direitos sociais.

Faz-se necessário elucidar um introdutório debate que aproxime do arranjo deste objeto, de sua locação no ambiente conjuntural, levando a visualização de seus primeiros desenhos neste trabalho.

¹ Minicurso ofertado na VI Semana de Serviço Social da UFCG *campus* Sousa no ano de 2017 ministrado pela Professora Mayéwe Elyenia.

No cenário das políticas sociais há processos históricos de retrocessos que ferem as suas regulamentações e rebatem em sua consolidação e oferta. Isso decorre da agenda neoliberal, da mundialização e financeirização do capital², como o exemplo da atual conjuntura. A política de Assistência Social, apesar de todo seu marco jurídico-legal que a regulamenta, como sendo pública, não contributiva e de direito, está inserida nesse contexto de desmontes, sofrendo implicações do movimento de privatização do Estado e dos serviços públicos no seio da sociedade do capital. Esse processo enfraquece a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), e reproduz a focalização de suas ações, aumento das ações de transferência de renda seletivistas, de programas e serviços pontuais, descontinuados, com fraca ou inexistente condição de sanar as necessidades da população usuária que cresce em tempos de crise.

O SUAS organiza, gesta e operacionaliza a política de Assistência Social, que segundo Salvador (2010, p. 341):

É um modelo de gestão descentralizado e participativo para a regulação e organização em todo território nacional dos serviços programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Este sistema busca a operacionalização da Lei Orgânica de Assistência Social (nº 8.742/93 LOAS), que define um sistema descentralizado e participativo, a partir das ações e recursos dos entes federados União, Distrito Federal, Estados e Municípios, possuindo ainda os Conselhos de Assistência Social em seus níveis federativos e as entidades e organizações socioassistenciais de natureza jurídica privada.

O processo de fragilização se expande no seio do movimento de disputa pelo orçamento público, “refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários” (SALVADOR, 2012, p. 8). Esta assertiva explica que a decisão do orçamento público não tem caráter somente econômico, mas, sobretudo, político, expressão dos conflitos de classe.

O orçamento público é a materialização da ação planejada do Estado, para manutenção de suas atividades e execução de seus projetos, assim como permite a visualização do direcionamento das ações do Estado e de suas efetivas prioridades. (SALVADOR, 2011 p. 2).

Neste “cabo de guerra”, o orçamento para as políticas sociais tem sido pressionado, deixando-as cada vez mais parcas de recursos e por isso, com menos condições de se implementarem. Pois a peça financiamento é base para que as políticas tenham condições para serem efetivadas.

²Vocábulo que significa o processo de incorporação do fundo público pelos mercados financeiros, que segundo Salvador (2010, p. 606), causa pressão sobre as políticas sociais, especialmente as de seguridade social, transferindo a proteção social estatal para o âmbito do mercado, corroborando à liberalização financeira, o que causa privatização dos benefícios ofertados pela seguridade.

A Assistência Social, nesse contexto, não se isenta desta realidade. No que tange o seu cofinanciamento, que conforme a Norma Operacional Básica 2012 (NOB/ SUAS), se dá pela via da transferência fundo a fundo de repasse direto, dos entes federados, mas se dá essencialmente pela modalidade dos blocos de financiamento que são cinco: três pisos: o da Proteção Social Básica, da Proteção Social Especial de Média Complexidade e da Proteção Social Especial de alta complexidade e dois índices, o Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social (IGDSUAS) e Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGDBF) – assunto será abordado nos próximos capítulos-. A gestão financeira segue fragilizada e com dificuldades de consolidação, como demonstram as diversos análises, dados e literaturas acerca do tema.

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) elucidando nossa afirmativa, se posicionou a respeito da proposta orçamentária de 2018, e afirmando que:

Para exemplificar essa situação, essa mesma análise do CFESS indica que o corte, na Proteção Social Básica em 2018, foi de 55,76%, o que inviabiliza a oferta mínima de atenção à população nos serviços oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Em relação à Proteção Social Especial de Média Complexidade, o corte de 44,24% significa uma redução de R\$ 299 milhões, em relação ao valor de R\$ 536.260.440, que foi o aprovado pelo CNAS. Em contrapartida, o Programa Criança Feliz – que é extremamente focalizado, que retoma a cultura do primeiro-damismo e despreza a lógica do comando único do SUAS – recebeu aumento em seu orçamento, planejado para R\$ 600 milhões (CFESS, 2017).

Nas particularidades do Município de Sousa-PB, de médio porte, com projeção de 69.55 habitantes (IBGE/ 2018) a realidade³ não se desconecta da conjuntura atual.

Comparando, por exemplo, o repasse de recursos realizados o exercício de 2017, em consulta ao site de Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), com acesso no dia 24 de julho de 2018, foram transferidos o montante de R\$ 457.787.88 divididos entre IGDSUAS e IGDBF, o somatório dos IGDS referentes aos 3% para as instâncias de atividade de Controle Social chega a quase 14 mil reais.

Por isso nos perguntamos como os mecanismos de Controle Social têm deliberado sobre esse montante, com vista a implementação do SUAS e dos direitos socioassistenciais, em tempos em que a referida política tem sofrido cortes, no âmbito conjuntural do subfinanciamento da seguridade social (NEVES, 2012).

A pesquisa intenta problematizar como os mecanismos de Controle Social têm realizado suas atividades de fiscalização sobre a gestão financeira da Assistência Social localmente. Por isso para a realização do estudo do presente objeto, formulamos objetivos que representam para além das intenções propostas enquanto pesquisador. Ou seja, estes objetivos são o caminho que norteiam a pesquisa e pontos que devem ser atingidos para a

³No processo inicial da pesquisa deste projeto, na busca por informações locais sobre a composição do Conselho, documentos legais e dados sobre o seu funcionamento encontramos dificuldades de acesso. Por isso algumas informações ainda são parcas.

obtenção de dados aprofundados acerca do objeto em que se propõe explorar com consolidação do seu estudo.

O objetivo geral deste trabalho é analisar como se materializa o exercício de Controle Social sobre a gestão financeira da política de Assistência Social a partir da atuação dos/as conselheiros/as municipais em Sousa-PB. Possui três objetivos específicos: a) Compreender as concepções que os/as conselheiros/as municipais de Assistência Social têm acerca da gestão financeira dessa política pública; b) Identificar as práticas de Controle Social e de fiscalização sobre o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) de Sousa-PB, e ainda, c) Analisar o processo de organização do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) para o exercício de controle da política local.

Portanto, a análise do objeto citado visa nos aproximar das particularidades municipal para realização de uma análise crítica, perpassando o aparente e estimular o debate e a produção de conhecimento sobre das políticas sociais no âmbito da comunidade acadêmica, a sociedade e todos/as interessados/as pelo tema, no tempo da graduação em Serviço Social, investigando a atuação do CMAS como uma possibilidade de disputa de 'interesses' e demandas de classe. Possui relevância como meio de debate acerca dos processos de fragilização do SUAS e por reafirmar o direcionamento, de defesa de um orçamento que seja público, voltado as reais demandas da população e que possa reforçar e qualificar as ações socioassistenciais.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social fazem parte da teia dos mecanismos do Controle Social das políticas públicas de direito. Há as ações das Conferências realizadas nos níveis federativos, os fóruns de usuários e de trabalhadores, as Ouvidorias, o Ministério Público, o Tribunal de Contas da União (TCU), a Controladoria-Geral da União (CGU) e as diversas formas de fiscalizações e cobranças da sociedade, possibilitadas pelo caráter da gestão descentralizada e participativa às políticas, rica herança da Constituição “Cidadã” de 1988.

Fez-se necessário, no momento da construção do decorrente trabalho a formulação de hipóteses, que segundo Gil (2009, p. 4): “é uma suposta resposta ao problema a ser investigado” e, ainda há, segundo o mesmo autor, a sua elaboração possui relevância no que diz respeito a sugestão de explicações para os fatos.

Construir hipóteses não significa afirmar ausentes de um arcabouço teórico, alheio às determinantes e determinações do objeto. Longe disso: consideram-se a partir de uma aproximação com o mesmo, planejando alcançar resultados afincos de sua realidade.

Concebemos três hipóteses, dadas as primeiras fases de pesquisa e aproximação com objeto problematizado. São elas:

a) Que o Controle Social não se efetiva à luz da garantia de direitos, tendo em vista que este mecanismo visa participação popular na construção e na fiscalização da política

de Assistência Social, e por isso propicia as formas de luta para que sejam garantidos direitos aos seus usuários. Configurada ainda pela ausência de protagonismo dos usuários e usuárias, enquanto participantes ativos do Conselho, na efetivação da sua representação e da luta pelos seus direitos enquanto beneficiários da Assistência Social.

b) Há pouca efetividade do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) como deliberador e fiscalizador da Assistência Social, frente aos processos de fragilização dos organismos de Controle Social das políticas públicas. Percebemos que ainda há muita fragilidade no processo de fiscalização e deliberação do Conselho sobre a Assistência Social local, que configura na desconstrução dos mecanismos de Controle Social que tem atingido as políticas públicas em ordem nacional.

c) O CMAS, como mecanismo de Controle Social, apresenta fragilidades no que diz respeito às suas atribuições de aprovação e deliberação - pressupostos para autorização das propostas orçamentárias - sobre o exercício da gestão financeira da política de Assistência Social. O Conselho apresenta fragilidades na execução de suas operações no que toca a gestão financeira, realidade configurada pela ausência de sua autonomia enquanto mecanismo de deliberação em relação ao órgão gestor da política do município.

Em seguida elucidamos os elementos do método usado no caminho da investigação do objeto, apresentando a concepção da pesquisa, sua natureza, os instrumentos e técnicas usadas, assim como os critérios para eleição dos seus sujeitos, na particularidade do objeto que se funda dentro de um movimento conjuntural.

1.2 Elementos do Método e os Caminhos Investigativos.

Para execução de um estudo, é imprescindível escolher previamente o método de pesquisa que usará para norteamento deste, assim como conhecer de forma consciente e objetiva os caminhos que esta investigação percorrerá.

Na construção deste trabalho fizemos uso do processo de pesquisa social como caminho de investigação que propõe o emprego das propostas metodológicas e técnicas adequadas e o uso da apreensão crítica da realidade do objeto problematizado nas particularidades do Município de Sousa - PB.

“Entendemos por pesquisa a atividade básica da ciência na sua indagação e construção da realidade. É a pesquisa que alimenta a atividade de ensino e a atualiza frente à realidade do mundo” (MINAYO, 1993, p. 16). Situamos a pesquisa como exercício primeiro no processo de investigação e construção do conhecimento, acerca de determinado objeto, que possibilita a busca por uma aproximação sagaz com a realidade. De forma crítica, objetivamos problematizar e analisar o exercício do Controle Social da gestão financeira da política de Assistência Social no município acima citado.

De acordo com Gil (2009), é necessário o uso de um método como percurso para

se alcançar um determinado fim. Existem, no interior da ciência, um grande número de técnicas de pesquisa, que detém olhares diversificados sobre a realidade, resultando em diferentes teorias e, por conseguinte, diversas análises e construções de pensamento.

Fazemos uso da teoria social crítica de Marx como abordagem crítico-dialética da realidade, referenciada pela análise estrutural e conjuntural do objeto estudado inserido em um meio histórico, social, político e econômico no seio da sociedade, nos processos contraditórios do modo de produção capitalista.

o método de pesquisa que propicia o conhecimento teórico, partindo da aparência, visa alcançar a essência do objeto. Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (NETTO, 2011, p. 22)

O uso do método nos permite a compreensão do objeto, dentro de suas determinantes e determinações. Ele nos propicia compreender as políticas sociais como resultado e resultante das transformações sociais. O método “implica, pois, para Marx, uma determinada posição (perspectiva) do sujeito que pesquisa: aquela em que se põe o pesquisador para, na sua relação com o objeto, extrair dele as suas múltiplas determinações” (NETTO, 2011, p. 53).

Fazemos seu uso objetivando ultrapassar o seu imediato apresentado, as formas fenomênicas e aparentes, proporcionando a busca de sua essência. Realizamos o estudo da política de Assistência Social, fazendo uso do método de Marx, em busca de ultrapassar a expressão fenomênica da realidade, a fim de se aproximar à sua essência. Esse caminho se faz, de acordo com Netto:

Alcançando a essência do objeto, isto é: capturando a sua estrutura e dinâmica, por meio de procedimentos analíticos e operando a sua síntese, o pesquisador a reproduz no plano do pensamento; mediante a pesquisa, viabilizada pelo método, o pesquisador reproduz, no plano ideal, a essência do objeto que investigou (2011, p. 55)

Fundados nesta perspectiva, realizamos a investigação do exercício do Controle Social sobre a gestão financeira, buscando a partir da sua realidade, observando seus determinantes e determinações, à sua essência, considerando a realidade municipal dentro de uma conjuntura, ou seja, o processo de fragilização das políticas sociais conjuntural e considerando as suas singularidades no que diz respeito a sua locação como objeto estudado num município do sertão paraibano, lotado de particularidades.

Por conseguinte, realizamos o esforço de construir nossa compreensão pautados no movimento de implementação da agenda neoliberal, da mundialização, financeirização do capital e suas crises cíclicas, que dentro de suas frequentes tentativas de reconfiguração paulatinamente oferece rebatimentos nas políticas de proteção social do estado enfraquecendo-as tanto em âmbito mundial quanto em nossa realidade nacional. Como nos explica o autor:

A financeirização da riqueza implica em pressão sobre a política social, especialmente as instituições da seguridade social, pois aí está o nicho dos produtos financeiros. Com isso, as propostas neoliberais incluem a transferência da proteção social do âmbito do Estado para o mercado, a liberalização financeira passa pela privatização dos benefícios da seguridade social (SALVADOR, 2010 p.1).

O projeto neoliberal que tem se implementado no Brasil desde a década de 1970, possui dentro de suas ações uma gama de contrarreformas⁴, nas quais podemos destacar as que ferem os sistemas de proteção social. A Seguridade Social, dentro deste contexto, “é fortemente atacada e elegida como ponto forte à privatização, pela sua capacidade de produzir acumulação de capital na área financeira e no aumento do mercado de capitais” (SALVADOR, 2008 p.16).

Analisar em vista disso, como se materializa o nosso objeto, pauta-nos dentro desse debate conjuntural genérico, pois a política de Assistência Social, como sendo parte da Seguridade Social, sofre esses processos, e podemos ressaltar os desmontes que esta padece no âmbito de sua gestão financeira, no contexto do contingenciamento orçamentário. Ou seja, cortes, retardamentos ou inexecuções da receita definidos na Lei Orçamentária Anual. Vem sendo conduzida em discursos, a justificação de que a redução destes ‘gastos’ é a carência de recursos públicos, localizando o problema de crise do Estado, que na verdade é decorrência do ciclo de acumulação do capital.

A realização da pesquisa foi efetivada por meio da abordagem qualitativa, dado que nas Ciências Sociais o seu objeto é essencialmente qualitativo. Além disso, a pesquisa de natureza qualitativa age por meio do universo que envolvem significados, concepções, aspirações, valores e atitudes de determinados fenômenos humanos que compõem a realidade social (MINAYO,1993), sendo nas nossas especificidades.

Porém a natureza qualitativa da pesquisa não anula ou contradiz o uso da abordagem quantitativas na pesquisa. Pelo contrário, se bem realizada de forma prática e teórica, esta confere magnitude, aprofundamento e idoneidade interpretativa do objeto (Idem, 1993).

A dialética, ainda como método de pesquisa, corrobora com o uso das contribuições qualitativas e quantitativas da pesquisa, pois permitem o contato com o movimento entre parte e todo, interioridade e exterioridade dos fenômenos.

Ainda, fazer uso da abordagem quantitativa na pesquisa qualitativa permite, no exame de valores e informações orçamentarias, na eleição e sistematização de dados que auxiliam na interpretação, do exercício da gestão financeira, como parte do objeto que nos propomos a investigar. A realizamos a partir do estudo dos Relatórios de Informações Sociais

⁴A contrarreforma é utilizada para designar as “reformas” neoliberais empreendidas sobre o Estado brasileiro, que provocou intensos processos de retrocesso social. Para Behring e Boschetti (2009), o termo reforma é um patrimônio da esquerda, vinculado ao movimento operário socialista, usado para se referir aos direitos conquistados pela classe trabalhadora a partir dos embates com o capital em outras épocas históricas.

(RIS), de caráter público, tanto em nível federal como municipal, extraídos de sítios eletrônicos de caráter público, em que contém dados sobre os programas e ações inclusive sobre a gestão financeira.

Utilizamos a pesquisa documental, da elaboração deste projeto de pesquisa, e demos continuidade na construção do trabalho em si. De acordo com Gil (2002, p. 45), pesquisa documental é o uso de “materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.” Ou seja, é a recorrência de documentos de caráter de instituições públicas e/ou privadas, que apresentam riqueza de dados e informações sistematizadas, muitas vezes de caráter histórico, configurando-se como fontes relevantes de pesquisa.

Já a pesquisa bibliográfica é, segundo o autor, “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (GIL, 2002 p. 44). Esta diferencia-se da pesquisa documental no que diz respeito às fontes, pois a bibliográfica faz uso de obras com referências teóricas de seus autores.

Portamo-nos no arcabouço documental por meio das certidões legais, no que concerne, os marcos legais, regulatórios e deliberativos da política de Assistência Social, pelos encaminhamentos e orientações aos Conselhos de Assistência social, nos entes federados, a documentos, prestações de contas, demonstrativos financeiros, dados e informações, sejam elas públicas, ou através de termo de anuência para pesquisa que nos aproximem da realidade do objeto, em âmbito nacional até as suas especificidades no seio do municio de Sousa-PB.

Materializamos a pesquisa por meio de entrevista, como técnica de interação social privilegiada, introduzindo-se na dinâmica do objeto. A entrevista “tem o objetivo de construir informações pertinentes para um objeto de pesquisa, e abordagem pelo entrevistador, de temas igualmente pertinentes com vistas a esse objetivo” (MINAYO, 1993 P.16,). Organizamos a entrevista pela sondagem de opinião, tendo em vista que neste roteiro, o pesquisador trabalha de forma semiestruturada, visando alcançar as respostas do informante sobre questionamentos formulados pelo pesquisador, sobre o tema em questão.

Segundo Lakatos (2010 p. 180), na pesquisa semiestruturada “o pesquisador tem a liberdade para desenvolver cada situação em qualquer direção que considere adequada. É uma forma de poder explorar mais amplamente a questão”.

Para além, do formulário semiestruturado, utilizamos o recurso de captação de áudio por meio de um gravador de voz, na realização da entrevista individual, cujo objetivo é a coleta de dados por intermédio da fala, reações e expressões dos sujeitos entrevistados, buscando a realidade interna do Conselho Municipal de Assistência Social, objeto de nossa problematização.

A pesquisa seguiu os direcionamentos éticos, contidos na Resolução nº 510, de

07 de abril de 2016, que consta os princípios éticos das pesquisas em Ciências Humanas e Sociais, no total respeito e resguardo à dignidade humana, autonomia e a liberdade de expressão dos sujeitos pesquisados. Com intuito ainda de resguardar o respeito e a autonomia dos entrevistados, além de respaldar os direitos e deveres dos sujeitos envolvidos, usaremos o Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLE) no momento das entrevistas.

Efetivamos a realização da pesquisa no âmbito do Conselho Municipal de Assistência Social de Sousa-PB (CMAS), espaço físico do Controle Social da política, localizado na Casa dos Conselhos Municipais, no complexo da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS).

Os Conselhos devem ser lugar de participação social democrática, que segundo Raichelis (2006, p. 01): “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”. As competências do Conselho devem prezar pela implementação do carácter descentralizado e participativo da política, -princípios também dos outros eixos do SUAS que apresentaremos nos próximos capítulos deste trabalho- por isso sua composição é de natureza paritária, ou seja, a participação igual de membros representantes do governo e da sociedade.

O Conselho Municipal de Sousa foi criado pela Lei n. 1.643, de 16 de maio de 1997, (altera a lei n.1579 de 21 de dezembro de 1995). Sua composição é segundo a lei, de 12 membros sendo 6 indicados pelo poder executivo e 6 pela sociedade, configurando a sua paridade constitutiva. Vemos que esta lei não foi atualizada após a aprovação da Norma Operacional Básica de 2012 (NOB), que dispõe sobre a normatização da política de Assistência social, inclusive no que toca o seu controle social.

É necessário citar o mapeamento do público respondente, do objeto de pesquisa estudado, onde se propõe, os/as membros/as do CMAS: na pessoa da Presidente do Conselho; de dois conselheiros da sociedade civil preferencialmente usuários da política e ainda do representante da prefeitura municipal presente no Conselho. O CMAS possui 12 membros, porém 4 destes foram escolhidos/as e entrevistados/as.

A SMAS é estruturada por cargos nivelados de diretorias, que organizam as competências e os setores dos serviços socioassistenciais, principalmente no quesito de gerenciamento da política localmente.

O cargo de administração geral da SMAS é realizado pela Secretária de Assistência Social do município, seguindo das diretoras de Proteção Social Básica, Diretora de Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade e a Diretora de Vigilância Socioassistencial, que apesar de serem profissionais importantes no gerenciamento da Assistência Social, nós as excluímos pelo fato de nosso foco investigar aos envolvidos

diretamente com as instâncias de controle social e com a gestão financeira.

O foco maior das inserções dos sujeitos da nossa pesquisa é direcionado aos participantes conselheiros do CMAS, incumbidos de gerenciar o exercício do controle social do conselho sobre a gestão financeira sendo escolhidos a sua presidenta, responsável pela coordenação de todas as ações do Conselho, um representante da Prefeitura Municipal, que representa o governo e ainda dos conselheiros representantes da sociedade civil, encarregados de representar e lutar pelos interesses populares na condução da Assistência Social *in lócus*.

Ressaltamos que os critérios de escolha destes sujeitos para a elaboração do mapeamento acima deu-se pelo ofício que cada um/a ocupa no âmbito da gestão e/ou participação na política Assistência Social, mais precisamente da sua total relação com o controle social e/ou seu exercício direto na gestão financeira da política de Assistência Social e orçamentária do referido município, tornando-se, sujeitos entrevistados da pesquisa, que proporcionaram o colhimento de informações diretas e a aproximação do pesquisador com a realidade do objeto proposto.

O caminho de investigação de um objeto numa pesquisa de cunho científico não se configura como tarefa fácil, os primeiros passos foram da eleição de documentos legais que contivessem regulações e dados oficiais tanto de caráter nacional quanto local e de bibliografias que tragam o debate do tema e sirvam de referencial teórico crítico para a realização do estudo.

A busca em plataformas digitais, em bibliotecas físicas e até mesmo a procura direta a docentes e acadêmicos que estudam o tema perpassam todo o percurso elaborativo deste trabalho, na busca de reunir e conter em mãos bibliografias e documentos que serão imprescindíveis para a composição deste trabalho.

Desde o primeiro momento de realização da pesquisa, na procura por informações e dados do objeto na realidade municipal, documentos, deliberações, ações e registros encontramos dificuldades no seu acesso, o que já se configura também ponto de nossa análise investigativa, pois deveriam ser informações públicas sistematizadas para o acesso de toda população.

A realização da pesquisa no tempo de formação em Serviço Social se funda no movimento intrínseco da profissão e a sua relação com a investigação social, por conseguinte teceremos nossas contribuições a cerca deste ponto no item vindouro.

1.3 Serviço Social e Aspectos da Investigação Social.

O Serviço Social, enquanto profissão inscrita na divisão sociotécnica do trabalho, é identificado num processo histórico de avanços e conquistas, inclusive no que concerne à consolidação de sua capacidade de construção de conhecimento, competência esta que “dá

sustentação teórica e metodológica para intervir na realidade social de forma crítica e criativa” (BOURGUIGNON, 2007, p. 47). O movimento de intervenção na realidade se dá norteado por um projeto ético político que objetiva a perspectiva de luta e viabilização dos interesses coletivos em busca dos direitos da classe subalterna.

A construção do conhecimento no Serviço Social, majoritariamente é fundada a partir da perspectiva do método marxista, conhecimento este que é:

resultante dos procedimentos da razão dialética, vai além da apreensão da imediatez da vida cotidiana. Ele busca captar a processualidade contraditória de seus objetos e visa a re-figuração, ao nível do pensamento, do seu movimento (GUERRA, 1998 p. 2).

A partir desse norteamento teórico, realizar investigação científica no seio do Serviço Social se configura num desafio que é perpassar a análise fenomênica do objeto estudado em busca de sua essência, visando formular pesquisas afincas socialmente referenciadas pela concretude da realidade, tarefa que não foi simples no movimento inaugural da vinculação com o processo de investigação social e não é dócil nos tempos atuais.

É-nos necessário no seio deste debate realizar a demarcação sobre a relação intrínseca do Serviço Social com o processo de investigação social, no que concerne o contexto das décadas de 1980 e 1990. Esse período demonstra o estágio de amadurecimento da produção teórica profissional, assim como a consolidação do projeto ético político da categoria, que oferece as proposições tanto em relação ao direcionamento social da profissão, quanto a guia da formação profissional.

Segundo Sposati (2007): “a pesquisa torna-se disciplina obrigatória na formação profissional dos assistentes sociais somente em 1982” (p. 17). Este momento evidencia a preocupação do Serviço Social com a produção do conhecimento. Há além disso, no seio desse processo, a validação dos órgãos oficiais de pesquisa que colaboraram ainda mais para o seu desenvolvimento.

O reconhecimento institucional da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) do Serviço Social enquanto área de produção de conhecimento, baliza uma conquista relevante no processo de desenvolvimento da profissão, inclusive possibilitando o exórdio para o financiamento à pesquisadores da área de Serviço Social

A vinculação entre a produção do conhecimento, efetivada naquele tempo, colabora com a qualificação científica da profissão, como confirma Sposati (2007):

Por certo ocorreu grande esforço nas décadas de 80 e 90 em fortalecer a base científico-profissional difundida, principalmente, através do processo de desconstrução e reconstrução crítica da profissão e de seu exercício, fundando-se no aporte sócio-histórico da análise do real, que foi disseminado pelo então ‘novo’ currículo de formação da década de 80 (p. 17).

O currículo gerado desta vinculação, fundando a produção do conhecimento em Serviço Social, segundo a mesma autora, gera compromisso entre o trabalho profissional e os interesses populares das classes subalternas, exploradas.

Esse movimento configura a relação relevante da pesquisa com a capacidade interventiva da profissão, demonstrando que por esse meio se efetiva o exercício de mediação entre a teoria e prática, como dimensão central da formação em serviço social e da sua prática profissional.

A dimensão central acima citada se configura na unidade que há entre a teoria e a prática, ao contrário dos muitos discursos existentes no campo da formação, nos âmbitos das instituições de ensino, assim como se apresentam na prática, nos espaços ocupacionais da profissão. De acordo com Santos:

a afirmação de que a teoria é um modo de ler e interpretar a realidade implica afirmar que a teoria tem por *locus* de atuação a prática, possibilitando transformações e se alimentando da mesma. Enfim, teoria e prática formam uma unidade, apesar de suas diferenças (2012, p. 28).

Uma forte área de realização da pesquisa no Serviço Social, são as políticas sociais, pois além de ser “campo da prática profissional por excelência, é o *locus* onde ocorre a constituição de direitos e o reconhecimento da cidadania” (SPOSATI, 2007, p.21).

Não que o campo das políticas sociais seja exclusivo do e da Assistente Social, mas a característica de ponto alicerce de direitos e da estreita apresentação de demandas provenientes dos usuários/as, é insofismavelmente, lugar privilegiado da investigação, produção de conhecimento e intervenção da profissão.

Há ainda mais especificamente, a realidade de inserção massiva de profissionais do Serviço Social locados na política de Assistência Social, inclusive a nível de gestão municipal. Sposati (2007) afirma que: “seguramente uma política que envolve um quinto de uma categoria profissional deve ser campo de análise privilegiado para a pesquisa” (p. 21).

Para a execução das suas competências profissionais, os assistentes sociais necessitam de uma base teórico-metodológica firme, que possibilite uma leitura crítica da realidade em que se insere no cotidiano de sua prática, no seio dos seus espaços sócio-ocupacionais. A pesquisa avoca

assim, um papel decisivo na conquista de um estatuto acadêmico que possibilita aliar formação com capacitação, condições indispensáveis tanto a uma intervenção profissional qualificada, quanto à ampliação do patrimônio intelectual e bibliográfico da profissão, que vem sendo produzido (GUERRA, 2009, p. 01).

Realizar, portanto, o estudo de nosso objeto, presente neste trabalho no seio da política de Assistência Social significa, continuar o processo de pesquisa num campo que é historicamente fértil na dimensão investigativa da profissão, dando olhos críticos ao movimento relevante, que desperta desde as primeiras vinculações do Serviço Social com os aspectos da investigação social.

No que concerne à década de 1990, houve um crescimento da condução do debate da inserção e vinculação de profissionais de Serviço Social com os mecanismos de controle democrático. A inserção destes profissionais na agenda das manifestações das frações de classe, na incorporação de debates, na formação profissional, nas produções acadêmicas marca o comprometimento com direcionamento popular do projeto ético-político, levando-os inclusive a necessidade de se qualificar.

a fim de contribuírem para a ampliação de uma cultura política crítica e democrática necessária ao efetivo controle democrático dos sujeitos coletivos que buscam na arena pública – enquanto interlocutores e representantes dos interesses da maioria da população – defender a garantia dos direitos sociais, num cenário de regressão dos mesmos e de destruição das conquistas históricas dos trabalhadores (BRAVO, 2009, p. 5).

A investigação enquanto dimensão constitutiva do Serviço Social esculpe uma configuração indispensável para a profissão, tanto no seu período de formação, quando no seu tempo de exercício laborativo.

Esta dimensão é apontada como imprescindível no período de formação nas Diretrizes Gerais dos Cursos de graduação em Serviço Social, datado no final dos anos 1990 e se configuram atualmente como formas de enfrentamento contra os processos de precarização do ensino.

O comprometimento com uma pesquisa crítica e autônoma, desenha-se como possibilidade da qualificação e atualização profissional em contraponto aos processos de formação de assistentes sociais que se efetuados de formas precarizadas, provenientes do movimento de privatização do ensino superior, crescimento do ensino à distância, mercadorização da educação e etc.

A dimensão investigativa também é pertinente na esfera da prática profissional, provoca o movimento do pensar e repensar da atuação do e da profissional no seu momento de responder as demandas em seus espaços de exercício. Guerra (2009) reitera esta importância:

Explicita-se, então, a dimensão investigativa da prática como constitutiva do exercício profissional bem como *se reconhece e se enfatiza a natureza investigativa de grande parte das competências profissionais*. Na relação dialética entre investigar e intervir, desvelando as possibilidades de ação contidas na realidade, os conhecimentos teórico-metodológicos, os saberes interventivos e procedimentais (SANTOS, 2006) constituem-se componentes fundamentais (p.4).

É relevante, portanto, e ainda mais necessário, realizar na contemporaneidade a formulação de processos de pesquisa nesta área do Serviço Social, frente à direção política que possuímos, que “faculta-nos enriquecer os elementos da cultura profissional: princípios, valores, objetivos, referencial teórico-metodológico, racionalidades, instrumental técnico-operativo, estratégias e posturas, com novas determinações” (GUERRA, 2009, p.15). Depois no comprometimento com uma investigação social crítica, e ainda realizar a partir de nossas

produções, pontos de qualificação do fazer profissional no cotidiano da inserção nos espaços sócio ocupacionais da profissão.

A realização dessa pesquisa enquanto assistente social em período formativo em nível de graduação, fincado no tripé ensino, pesquisa e extensão, inserido no exercício das dimensões teórico-metodológicas, ético-políticas e técnico-operativas da profissão, já se configura como prática da dimensão investigativa profissional.

Desde o tempo da formação, é magno o comprometimento com a busca pelo conhecimento crítico, socialmente referenciado, que relacionado com a efetuação da pesquisa oportunizam o exercício do entender e intervir na realidade de forma transformadora.

Realizar uma pesquisa que objetiva investigar a implementação do controle social, no que tange o seu exercício sobre a gestão financeira da política de Assistência Social em seu nível municipal - como assim fizemos - é precisamente, aproximar-se da realidade de uma política social com vistas a sua análise, num processo de investigação, buscando compreendê-la, pressupostos fundamentais para a execução da intervenção no exercício profissional.

É preciso possuir arcabolo teórico-crítico no processo de investigação, e para esta finalidade, apresentamos nas próximas páginas um debate acerca das configurações que marcam a política de Assistência Social na cena contemporânea.

CAPITULO II: TRAÇOS DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

No interior deste capítulo, buscamos ilustrar os traços da política de Assistência Social brasileira, permeando assuntos referentes à sua configuração sociohistórica, abordando conceitos e discussões que auxiliam na compreensão do assunto tratado na contemporaneidade.

Apresentamos as tendências do processo precursor da Carta Constitucional de 1988, trazendo sua fundamentação e concepção, reconhecida como a Constituição Cidadã por apresentar o modelo de proteção social do Brasil regulamentando a Seguridade Social por meio de tripé: Saúde, Assistência Social e Previdência, movimento que ocorreu no seio do processo de efervescência política. Percorremos, ainda, o movimento de normatização da Assistência Social como política pública de direito, na luta pela regulamentação da sua Lei Orgânica, a LOAS (1993).

Discorremos sobre a estruturação do Sistema Único de Assistência Social, (SUAS), tratando de sua estruturação, gestão, organização e operacionalização, que se deu como fruto da implementação das normatizações legais da assistência, a LOAS 93, a PNAS 2004, os avanços da NOB 2005 e da sua atualização pela NOB 2012.

Tratamos sobre a gestão financeira, partindo da concepção de fundo público e do seu processo de apropriação pelo modo de produção capitalista nas configurações de crises cíclicas, caracterizando também o modo fordista-keynesiano e os aspectos das políticas sociais do *welfare state*.

Explanamos o processo de contrarreformas do Estado que atingem as políticas de proteção social, inclusive no que toca o seu financiamento. Elucidamos a estruturação e concepção da gestão financeira da política de Assistência Social, aludindo o seu ciclo, composto pelas propostas, execução e prestação de contas.

2.1. Tendências Contemporâneas da Assistência Social

Para realizarmos a demarcação da Assistência Social na contemporaneidade, necessitamos elucidar o marco da Seguridade brasileira, buscando compreender sua configuração sociohistórica e concepção, que estão intrinsecamente ligadas a implementação da Carta Constitucional.

A gênese da Seguridade Social está atrelada ao imperativo de responder as demandas do trabalho, provenientes da estruturação do mercado interno no Brasil com a transição da base econômica agroexportadora para a urbano-industrial, na qual se inseria uma “nova classe trabalhadora”⁵ que requisitava, naquele cenário, ações de proteção social.

⁵Essa nova classe trabalhadora, era constituída pelo proletariado urbano-industrial, ferroviários e marítimos. As reivindicações e lutas por proteção social, permitiram a esses sujeitos, respostas imediatas do Estado em formas de políticas de viés protetivo (SILVA, 2012).

Nesta perspectiva, segundo Boschetti (2009), no Brasil, os direitos da seguridade tem inspiração nos modelos bismarckiano (alemão) e beveridgiano (inglês), refletindo o seu caráter híbrido nas políticas sociais⁶. A perspectiva beveridgiana apresenta-se em uma concepção universalizante de direitos, que são destinados aos cidadãos, independente de estarem em exercício laboral, haja vista que esse modelo objetiva ampliar e consolidar o seguro social garantindo amparo a todos que se encontrem em situações de necessidades. Por outro lado, a ótica bismarckiana prevalece a lógica contributiva, que se assemelha aos seguros privados, na qual apenas se tem acesso o trabalhador inserido no mercado de trabalho mediante contribuição para o seu benefício.

A partir da lógica do modelo bismarckiano, desenharam-se, inicialmente, as primeiras políticas de proteção social no Brasil, no pós 1988, com predomínio segurativista, sendo ela de Previdência e de Saúde. A Assistência Social, apesar de não ser contributivista, requer a necessidade como critério de acesso.

Foi apenas com a promulgação da Constituição Federal, em outubro de 1988, que inaugurou uma nova plataforma que apresentava mudanças, por meio de conquistas resultantes de um processo de lutas dos/as trabalhadores/as em conjunto com os movimentos sociais, momento de disputa dos interesses de classes, de um Estado majoritariamente ocupado pelo capital.

O próprio processo eleitoral de que resultou a Constituinte cerceou a possibilidade de uma autêntica representação popular, ao não contemplar a eleição de candidatos avulsos, propostos pelas organizações sociais e de classe e pela cidadania em geral, em benefício do sistema partidário artificialmente imposto pela ditadura; a aceitação de emendas de iniciativa popular, determinada posteriormente pela Constituinte, foi uma tentativa de compensar esse vício de origem (MARINI, 1988, p. 01).

Entretanto esse processo apresentou um leque abrangente de reivindicações, com vistas a reestruturar o tratamento dado às políticas sociais, processo esse que possuiu tamanha magnitude na luta pelos direitos sociais. Nesse contexto iniciou-se a reorganização das diretrizes e dos novos princípios que constituiriam a Seguridade brasileira, emergindo um novo campo, o da proteção social⁷.

A Seguridade Social é composta pelas políticas de Saúde, Assistência Social e Previdência, estruturando o tripé do sistema de proteção social brasileiro presente nos Artigos 193 ao 203 da Constituição. Dentre as políticas públicas que compõem a seguridade, destacamos a Assistência Social, que objetiva proteger, prevenir e reduzir riscos e

⁶O caráter híbrido do qual a autora trata acima, é o que orienta o modelo de Seguridade Social, haja vista que se apresentam dois modelos, o de caráter universalizante presente na Política de Saúde, e da lógica do seguro social previdenciário, pautado no “código coercitivo do trabalho”, que apesar de ser caracterizada por essa perspectiva ela se configura na concepção protetiva a classe trabalhadora (BOSCHETTI, 2009).

⁷ Segundo Sposati (2009, p. 21) “o sentido de proteção supõe, antes de tudo, tomar a defesa de algo, impedir sua destruição, sua alteração. A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais”.

vulnerabilidades sociais⁸, assim como as necessidades emergentes ou permanentes das pessoas que necessitarem.

“A inclusão da assistência social na seguridade social significou uma decisão plenamente inovadora” (SPOSATI, 2009, p. 14). Esta política se configura como um avanço relevante, inclusive em contraposição à ideia de favor, clientelismo, apadrinhamento, doação e caridade que a acompanhou historicamente, colocando-a agora como política no campo dos direitos sociais e humanos. “A assistência social, como toda política social, é um campo de forças entre concepções, interesses, perspectivas, tradições” (ibid. 2009, p. 16).

A política de Assistência Social habita recentemente num campo de avanços, em suas regulamentações jurídico-legais, no contexto da Constituição Federal e de atualização dos documentos legais.

Até a promulgação da CF/88 não se dispunha de uma concepção nacional sobre assistência social, embora já existisse há mais de dez anos uma Secretaria Nacional de Assistência Social instalada no Ministério da Previdência e Assistência Social (SPOSATI, 2009, p. 15).

Porém, essa dinâmica de regulamentação ocorreu no seio de processos nada tranquilos: Pelo contrário: o período constitucional já marcado pela efervescência das lutas políticas, perdurou os anos pós-Constituição, marcando o protagonismo da sociedade civil, articulada com os movimentos sociais e as categorias profissionais, lutando pelos raios de democracia que começavam a despontar.

Entre os anos de 1989 e 1990 já se inicia a condensação das regulamentações de leis que visam a proteção social de pessoas com deficiência, o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), A Lei Orgânica da Saúde e também do Sistema Único de Saúde (SUS) (SPOSATI, 2011).

A aprovação da lei que regulamentaria a Assistência Social não obteve igual êxito, seu projeto fora vetado pelo então presidente Fernando Collor de Melo no ano de 1990, sob a argumentação de que esta seria impossível de se concretizar, pois o Estado brasileiro não possuía condições para seu financiamento, porém o ocorrido não põe ponto final na luta por sua regulamentação: “As lutas sociais entre democracia e direitos sociais novamente se mesclam. A democracia política ainda não é fato. Os jovens, aqueles mais próximos do nascimento da menina LOAS, pintam o rosto e vão as ruas” (ibid., 2011, p. 60).

A perspectiva do governo Collor em relação ao desenvolvimento social se concebe como decorrência do crescimento econômico, sendo que o Estado teria de definir e executar políticas complementares ao mercado e a política de Assistência Social foi tratada e concebida de forma marginal, residual e emergencial (RAICHELIS, 2011).

⁸Sposati (2009, p. 35), afirma que as situações de vulnerabilidade não devam ser somente compreendidas ao fator econômico, “diz respeito à densidade e à intensidade de condições que portam pessoas e famílias para reagir e enfrentar um risco, ou, mesmo, de sofrer menos danos em face de um risco. Seria até a vivência de situações de quase-risco.”

A chegada de Itamar Franco com o *impeachment* de Collor, ocorre em meio a um período de grave crise econômica, política e social (RAICHELIS, 2011). No ano de 1993, após a elaboração de um novo projeto, e um amplo movimento de pressão, negociações, debates e revisões de emendas, é criada a Lei Orgânica de Assistência Social nº 8.742 (LOAS).

A LOAS regulamenta a Assistência Social, como sendo política pública, não contributiva e de direito. Segundo Couto (2011, p. 33), estas regulamentações trazem a Assistência Social

para um campo novo: O campo da Seguridade Social e da proteção Social Pública, “campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal, iniciando um processo que tem como horizonte torna-la visível como política pública de direito dos que dela necessitarem. Sem dúvida um avanço, ao permitir que a assistência social, assim posta, transite do assistencialismo clientelista para o campo da Política Social.

A LOAS dispõe sobre a organização da política de Assistência Social, definindo seus objetivos, princípios, diretrizes, formas de organização e de gestão de caráter descentralizado e participativo. Demarca os Conselhos e as formas de financiamento da política e apresenta ainda os programas, projetos, serviços e benefícios de cunho socioassistencial.

Neves (2015, p. 40) aponta sobre o período após a regulamentação da LOAS que a Assistência Social “atravessou a década de 1990 e início dos anos 2000 entre a dificuldade de regulamentação e a vigência de uma gestão que primou pela desresponsabilização estatal e pela prevalência de ações emergenciais de natureza filantrópica”.

Por isso, fora convocada e realizada em Brasília-DF, a IV Conferência Nacional de Assistência Social em dezembro de 2003 e teve como tema geral: “Assistência Social como Política de Inclusão: uma Nova Agenda para a Cidadania - LOAS 10 Anos”. No que diz respeito à Assistência Social em nível nacional, podemos observar um passo rumo à construção de uma estratégia de reestruturação calcados nos novos termos da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) a partir das deliberações decorrentes da IV Conferência Nacional e das reuniões do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O Ministério do Desenvolvimento e Combate à Fome lançou a proposta da PNAS que fora discutida, reformulada e aprovada por unanimidade nos encontros deliberativos de Conselhos e diversas entidades federadas com o objetivo de implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

As deliberações advindas na IV Conferência são de extrema importância para a Política de Assistência Social, pois aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e implementa o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) a fim de dar mais viabilidade à execução da proteção social. E ainda:

disseminou-se, em âmbito nacional, um novo formato de gestão e um conjunto de referenciais, equipamentos, formas de abordagens, ações e práticas institucionais e

profissionais que trouxeram alento e deram nova visibilidade à assistência social, impactando e demandando do poder local e dos espaços de gestão da assistência esforço de implementação e de continuidade desse processo de alargamento institucional (NEVES. 2015, p. 40).

Estas regulamentações seguem orientando atualmente a implementação da política de Assistência Social na extensão do território brasileiro.

Nas próximas páginas desse corrente trabalho, explanaremos sobre essas categorias, objetivando realizar maior compreensão sobre a organização da referida política estudada.

2.2. O Marco do SUAS – Sistema Único de Assistência Social

A Assistência Social, no seio da política de Seguridade Social brasileira, possui instrumentos de cunho jurídico-legal que objetivam a estruturação normativa, a acentuam como política de proteção social, para que organizada e definida integralmente, possa ser implementada em todo seio nacional, visando coparticipação dos entes federados na oferta dos direitos sociais.

De acordo com o que se apresenta na LOAS, a política de Assistência Social deve ser organizada por um sistema que preze o caráter descentralizado e participativo⁹ e somente com a aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, como decorrência de um processo de debates realizados pelos órgãos gestores da política, assim como das instâncias de controle e deliberação, essencialmente o Conselho Nacional e as Conferências até lá realizadas, que esta construção passa a se efetivar, gerando a atualização das demais normativas.

[...] a PNAS reafirma a responsabilidade pública neste campo e busca ampliar as garantias em torno do acesso da população às seguranças ofertadas pela assistência social. Para tanto, estabelece os parâmetros para a organização do Suas, sob a perspectiva de avançar na gestão descentralizada, integrando esforços das diferentes esferas de governo em torno de uma política pública nacional (MESQUITA *et. al.* 2012, p. 22 *grifos nossos*).

Em seu interior, a PNAS/2004 apresenta o conteúdo teórico que traz as principais concepções da Assistência Social, configurando-se como instrumento organizativo, relevante no norteamento para implementação do SUAS, apresentando avanço e inovação no que concerne a conceituação de termos e assuntos referentes a definição de ações socioassistenciais.

A implementação da PNAS é fruto da mobilização do governo e da sociedade civil e, portanto, configurou-se como marco histórico do avanço das configurações normativas da Assistência Social, como a Norma Operacional Básica (NOB/2012), indicando a ruptura com as antigas formas de gestão da referida política no plano legal-normativo, ordenando a

⁹O SUAS organiza a descentralização e a participação através das ações e recursos gerenciados pelos entes federados União, Distrito Federal, Estados e Municípios, de modo que todos estes sejam responsáveis por gerir, executar e financiar a política de Assistência Social na extensão do território brasileiro, possuindo ainda os Conselhos de Assistência Social em seus níveis federativos e as entidades e organizações socioassistenciais de natureza jurídica privada.

organização de um sistema que a estruturasse como previsto em sua Lei de regulamentação, a LOAS. Esta NOB/2012 é atualização da NOB/2005.

A NOB-SUAS/2005 representou um marco fundamental na estruturação da Política Pública de Assistência Social, imprimindo um grande salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, com a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a possibilidade de superação das distorções regionais históricas (BRASIL, 2012, p. 13).

No seu anterior já apresenta a estruturação de eixos importantes para o avanço da política de Assistência Social, como a introdução do recursos pelos pisos de proteção social, assim como a transferência regular e automática de fundo a fundo entre os entes federais, superando a relação convenial antes adotada.

Consta ainda a configuração dos Conselhos de Assistência Social e a realização de Conferências, em todos os níveis federais (Nacional, Distrito Federal, Estados e Municípios), como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo da referida política.

Desde a NOB 2005, já há apontamentos de avanços, pois o marco legal desses documentos na era SUAS já começa a estruturar de forma elucidativa os direcionamentos para implementação da atualização da gestão financeira e dos mecanismos de controle social.

A política de Assistência Social se organiza, se gesta e se operacionaliza pelo Sistema Único de Assistência Social (SUAS) que, segundo Salvador (2010, p. 341):

É um modelo de gestão descentralizado e participativo para a regulação e organização em todo território nacional dos serviços programas, projetos e benefícios socioassistenciais, de caráter continuado ou eventual, executados e providos por pessoas jurídicas de direito público sob critério universal e lógico de ação em rede hierarquizada e em articulação com iniciativas da sociedade civil.

Este sistema busca a operacionalização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que assegura um sistema descentralizado e participativo, a partir das ações e recursos dos entes federados União, Distrito Federal, Estados e Municípios, cujo objetivo é gerir, executar e financiar a política de Assistência Social na extensão do território nacional, possuindo ainda os Conselhos de Assistência Social em seus níveis federativos e as entidades e organizações socioassistenciais de natureza jurídica privada.

O SUAS ainda atua como

um instrumento que viabiliza a materialização da Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), reforçando o aspecto da descentralização, da participação e também do não-contributivo, criando meios de articular Estado e Sociedade Civil nas três esferas de governo. Esse novo sistema reforça a primazia da responsabilidade do Estado sob a garantia de acesso aos direitos dos usuários, sendo ele o único que pode dispor de meios para sanar suas necessidades básicas (PRATES, 2012, p. 3).

Este sistema possui como objetivos, de acordo com a LOAS/93: a proteção social que visa à garantia da vida, à redução de danos e à prevenção da incidência de riscos; a vigilância socioassistencial que visa a analisar territorialmente a capacidade protetiva das famílias e nela a ocorrência de situações de vulnerabilidades, de ameaças, de vitimizações e

danos; e a defesa de direitos que objetiva garantir o pleno acesso aos direitos de cunho socioassistenciais. Estes, preconizam a oferta de provisões sociais que visem o atendimento a demandas socioassistenciais apresentadas, na perspectiva de assegurar proteção social no âmbito do território nacional.

Dispõe, ainda em seu interior, princípios organizativos que dão norteamento teórico as ações socioassistenciais, são elas: I - supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica; II - universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas; III - respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade; IV - igualdade de direitos no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência às populações urbanas e rurais; V - divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão (BRASIL, 93).

Há no seu seio diretrizes que atuam como caminhos e estratégias para a materialização dos princípios acima citados. São eles: I- descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo; II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis; III - primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 93).

A estrutura do SUAS é composta pelos Entes federativos (a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios) que atuam em cooperação e possuem responsabilidades próprias na gestão das providências socioassistenciais; pelos Conselhos, de cunho Paritário, presentes em cada esfera federal, que atuam como instância de controle social, na deliberação, acompanhamento e fiscalização das ações da política de Assistência Social (assunto no qual discorreremos no capítulo III deste trabalho); e as entidades socioassistenciais que são organizações sem fins lucrativos, e prestam ofertas definidas na Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais (TNSS) (MDS, 2017).

Estruturada e organizada pela implementação da PNAS e a legitimação da LOAS, na rede socioassistencial há a criação dos níveis de proteção social, seguindo o caráter de complexidade, que de acordo com Simões (2009, p. 312):

O SUAS instituiu duas modalidades de proteção social, a *Básica* e *Especial*, esta última subdividida em *Média* e *Alta Complexidade*. Correspondem ao nível de complexidade dos programas, projetos, benefícios e serviços, mediante diagnóstico de apuração das prioridades de proteção.

É magno buscar entender a concepção de proteção social, que orienta as ações protetivas das políticas sociais, inclusive no que concerne a de Assistência Social. “A ideia de proteção contém um caráter preservacionista – não da precariedade, mas da vida –, supõe apoio, guarda, socorro e amparo. Esse sentido preservacionista é que exige tanto a noção de segurança social como a de direitos sociais” (SPOSATI, 2009, p.21).

A Proteção Social Básica visa a prevenção de situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinado a população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, e/ou fragilização de vínculos afetivos. Possui os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) como equipamentos da política de Assistência Social inserida nos territórios com maiores índices de vulnerabilidade e/ou risco social, destinada a prestação de serviços, programas e projetos socioassistenciais. Há como serviços, ainda, o Serviço de Proteção e Atendimento Integral a Família (PAIF); Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (SCFV); e o Serviço de Proteção Social Básica no domicílio para Pessoas com Deficiência e Idosas.

A Proteção Social Especial, de média e de alta complexidade, é o conjunto de serviços, programas e projetos que tem por objetivo contribuir para a reconstrução de vínculos familiares e comunitários, a defesa de direito, o fortalecimento das potencialidades e aquisições e a proteção a famílias e indivíduos em situação de violação de direitos, de risco pessoal e social por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação trabalho infantil entre outras. Tem como Equipamentos na Média Complexidade, os Centros de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS), o Centro de Referência Especializado para população em Situação de Rua (Centro POP), e na Alta Complexidade, as Unidades de Acolhimento Integral Institucional, equipamentos destinados a prestação de serviços que demandam intervenções especializadas da proteção social especial. Há como serviços, ainda, o Serviço e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI); Serviço de Abordagem Social; Serviço de Proteção a Adolescentes em cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e de Prestação de Serviços à Comunidade (PSC); Serviço de Proteção Social Especial para Pessoas com Deficiência, Idosas e suas Famílias; e Serviço Especializado para pessoas em Situação de Rua.

Contudo a existência física de espaços, por si só não garante a viabilização concreta dessa referência; há, portanto, a necessidade de se adensar o debate sobre o significado desses espaços, o que inclui discussões sobre os serviços, a estrutura, os acessos, os processos de qualificação e avaliação, as interfaces e o controle social, o que, sem dúvida, pode ser qualificado por subsídios oriundos de processos investigativos e de avaliação da gestão do próprio sistema (COUTO, 2009, p. 207).

As Proteções Sociais Básica e Especial serão ofertadas pela rede socioassistencial, de forma integrada, diretamente pelos entes públicos e/ou pelas entidades e organizações de assistência social vinculadas ao SUAS, respeitadas as especificidades de cada ação.

O Sistema Único de Assistência Social possui eixos estruturantes que definem, fortalecem e organizam a oferta da política no território nacional, colaborando para a padronização e qualidade das ações efetuadas que possibilitam a nomenclatura dos serviços e a avaliação dos resultados em todo território nacional.

[...] sobre os eixos do SUAS os agrupamos em sub-temas, como: a descentralização político-administrativa que prevê a prestação de serviços socioassistenciais de forma territorializada, tendo a família como foco central de sua atenção; o financiamento e a política de recursos humanos, os quais são suportes fundamentais para a prestação de serviços socioassistenciais; a informação, o monitoramento e a avaliação como importantes ferramentas para a gestão da política; os conselhos de assistência social nas três esferas de governo e o desafio da participação popular como exercício do controle social, que faz com que haja a necessidade de discutir novas bases para a relação entre estado e sociedade civil (ibid. p. 2, grifos nossos).

A implementação desses eixos se dará quando os entes federados assumirem suas responsabilidades, buscando superar as dificuldades que cotidianamente se apresentam, no seio da Assistência Social, nos movimentos de desconstrução e desqualificação, decorrente da conjuntura neoconservadora que ataca veementemente os alicerces das políticas sociais.

Esta estruturação apresentada acima, visa responder as demandas – expressões da questão social¹⁰ – com o intuito de resguardar a vida, reduzir danos e prevenir a incidência de riscos especialmente à família, à maternidade, à adolescência, à velhice e as pessoas com deficiência, assim como a vigilância socioassistencial e a defesa de direitos socioassistenciais.

Para que toda essa regulamentação da política de Assistência Social se implemente, visando efetuar a proteção social, no seio de suas demandas, é necessário que sua gestão seja organizada e que seu financiamento seja garantido, trataremos sobre esse assunto nas próximas páginas de nosso trabalho.

2.3 Da Gestão Financeira da Política de Assistência Social

Com intuito de tecer uma discussão acerca da gestão financeira da política de Assistência Social brasileira, nos é necessário realizar a elucidação que se marca no seio do fundo público das políticas sociais, gestado na reprodução do modo de produção capitalista, estendendo por esse caminho o tapete de nossas apreensões.

¹⁰ Esse termo refere-se de acordo com Iamamoto (1998, p. 27) “como o conjunto das expressões das desigualdades da sociedade capitalista madura, que tem uma raiz comum: a produção social é cada vez mais coletiva, o trabalho torna-se mais amplamente social, enquanto a apropriação de seus frutos mantém-se privada, monopolizada por uma parte da sociedade”.

É preciso inaugurar este ponto elucidando um fato até já conhecido sobre o capitalismo ensinado por Marx (1998): as crises são inerentes ao desenvolvimento do capitalismo; ele é constituído por esses processos de autotransformação, ao longo de seus séculos de existência. Sabemos que o capitalismo vive períodos de crise, passando por momentos de aceleração e desaceleração das taxas de acumulação. De acordo com Mandel (1978), há uma ampliação das políticas sociais no fim da crise de 1929, aonde estas se desenvolvem no momento em que o capital consegue aumentar as suas taxas de lucratividade, período este denominado de expansão, que se estende até o final da década de 60 (BEHRING, 2009).

O período de 1929-1932 foi, sem dúvidas, a crise de maior repercussão no mundo. Após a referida crise houve um certo avanço na política social, que ocorreu principalmente devido o chamado modo de produção fordista keynesiano¹¹ a qual propôs a intervenção estatal na economia e desse modo o Estado, através de determinadas medidas, pudesse vencer a crise.

No meio desses processos, o modo de produção capitalista experimentou períodos de muito sucesso, denominados de “anos de ouro”, que configurou numa onda de expansão marcado após 1945 e possuindo algumas bases: “a situação excepcional da guerra e do fascismo, a terceira revolução tecnológica, com a introdução da microeletrônica, e sobretudo, a derrota histórica do movimento operário, ensejada com o fascismo e a guerra, mas também pelo destino da experiência socialista” (BEHRING, 2011, p. 88).

Dentre as várias medidas utilizadas pelo Estado, como as crises cíclicas de superprodução, superacumulação e subconsumo, estavam inclusas as políticas sociais. Porém, essas estratégias apenas amenizaram a crise por um determinado tempo, sendo que no fim da década de 1960, não foram suficientes e instaurou-se uma nova crise.

A reversão do ciclo econômico, em fins dos anos de 1960 e mais visivelmente a partir de 1973, dá um novo fôlego às teses neoliberais, que atribuem a crise ao poder excessivo dos sindicatos, com sua pressão sobre os salários e os gastos sociais do Estado, o que estimula a destruição dos níveis de lucro das empresas e a inflação; ou seja, a crise é um resultado do keynesianismo e do Welfare State (BEHRING, 2009, p. 10).

Uma série de elementos acabou fazendo com que a estratégias construídas pelas ideias keynesianas, fordistas, e do *Welfare State*¹² chegasse ao momento de insucesso: a

¹¹ Montaño e Duriguetto (2011, p. 161) explicam que é o “*padrão de acumulação* acompanhado por um novo *regime de regulação*: ancorado na relação “salarial” de trabalho, nos direitos políticos, sociais e trabalhistas, no estímulo ao consumo em massa, no reinvestimento produtivo do capital, nos sistemas de crédito e juros baixos (para estimular a produção e o consumo), nas formas relativamente institucionalizadas das lutas de classes e, particularmente nas funções e tipos de intervenção estatais

¹² Salvador (2010) afirma que há uma imprecisão na conceituação desse termo, havendo uma certa confusão nas literaturas que a ele se especializam, quando há a adoção dos termos *Welfare State*, Estado-Providência e seguridade social que se traduzem geralmente como sinônimos de estado de Bem-Estar social. Boschetti (2002, 2003a, p. 67 apud Salvador, 2010, p. 65) “destaca que a expressão *Welfare State*, que tem origem na Inglaterra na década de 1940, designa um conjunto específico de políticas sociais, diferenciando-se do conceito de seguridade social que integra o *Welfare State*, mas não tem o mesmo significado, podendo apresentar

busca de uma exorbitante lucratividade, relacionada a crescente inovação tecnológica como também a forte resistência do movimento operário e o crescimento do capital monopolista¹³. Diante disso, há uma tentativa de regular o mercado, e para isso ocorre uma diminuição nos investimentos da área social, o que culmina na crise da política social (BEHRING, 2009).

As análises sobre a reconfiguração da proteção social no capitalismo contemporâneo ganharam maior ênfase desde o início da década de 70, época em que há uma regressão no caráter redistributivo das políticas sociais.

A crise do capital vivenciada no lastro histórico que se iniciou na década de 1970, acentuando-se nas décadas seguintes, é dessa natureza, e a conformação crise e restauração efetivada implicou em processos que reestruturaram a forma de organizar a produção, a gestão do trabalho e a governança do Estado, estabelecendo novas relações entre este ente e a sociedade civil e procedendo à recomposição da ordem política e social, que se apresenta socialmente mais complexa e barbarizadora [...] (NEVES, 2015, p. 34).

É no contexto de crise do capitalismo que se intensifica o processo de desconstrução das políticas sociais, especialmente com a implementação do ideário neoliberal¹⁴ no país que avançou na década de 1990.

A partir das determinações da agenda neoliberal, referência ideopolítica do capital, a denominada crise política estatal, que é na verdade mais uma das crises cíclicas do modo de produção capitalista, é assumida pelo Estado com a finalidade de sucatear cada vez mais as políticas públicas e sociais, mediante a aplicação de contrarreformas, provocando o exarcebamento da “questão social” e, conseqüentemente, desenvolvendo um processo de retirada de direitos dos/as trabalhadores/as.

O processo de contrarreforma do Estado brasileiro determina diretamente a materialização das políticas de proteção que compõe a Seguridade. São “reformas” orientadas para o mercado, que conjugam um leque de mudanças e ajustes estruturantes que impactam de maneira negativa na qualidade e modo de vida da sociedade. Esse processo contra-reformista desenvolvido pelo Estado despreza as conquistas de 1988, ao enfatizar a privatização e sucateamento das políticas sociais, como justificativa para superação da suposta crise econômica, que na concepção dos intelectuais neoliberais é causada pelos gastos excessivos do Estado em concessões públicas para a classe trabalhadora. Para Behring (2008) trata-se de “uma contrarreforma conservadora e regressiva, diferente do que

características e abrangências diferenciadas conforme as especificidades e cada país, com no mínimo três elementos: seguros, assistência médica e auxílios assistenciais”.

¹³ “A constituição da organização monopólica obedeceu à urgência de viabilizar um objeto primário: o *acrécimo dos lucros capitalistas através do controle dos mercados*. Essa organização - na qual o sistema bancário e crédito tem o seu papel econômico-financeiro substantivamente redimensionado - comporta níveis e formas diferenciados que vão desde o “acordo de cavalheiros” à fusão de empresas, passando pelo pool, o cartel e o truste”. (NETTO, 2009, p. 20)

¹⁴ “O neoliberalismo constitui a referência ideopolítica que se reporta a esse novo momento do capitalismo, indicando a sua forma de ser e as estratégias de governabilidade do capital, que têm, na reformulação do papel do Estado, a força motriz para alavancar as condições favoráveis, tanto do ponto de vista da imposição da nova racionalidade, do controle e do apaziguamento dos conflitos, quanto da liberação do patrimônio público via privatização e da desregulamentação das relações e dos mecanismos legais que regem as relações comerciais e financeiras” (NEVES, 2015, p. 34).

postulam os que a projetaram entre as paredes dos gabinetes tecnocráticos e inspirados nas orientações das agências multilaterais” (p. 171, grifos nossos).

No cenário das políticas sociais há processos históricos de retrocessos que ferem as suas regulamentações e rebatem em sua consolidação e oferta. Isso decorre da agenda neoliberal, da mundialização e financeirização do capital, como o exemplo da atual conjuntura.

Os impactos desse movimento contrarreformista às políticas sociais implicam em inúmeros rebatimentos a vida da população brasileira, haja vista que se tem a preconização dos desmontes dos direitos sociais pelas medidas neoliberais, em particular a proteção social presente nas políticas de Seguridade, repercutindo no processo de exclusão e agudizamento das multifacetadas expressões da “questão social”.

No que concerne à política de Assistência Social, apesar de todo seu marco jurídico-legal que a regulamenta, como sendo pública, não contributiva e de direito, está inserida nesse contexto de desmontes, sofrendo implicações do movimento de privatização do Estado e dos serviços públicos, no seio da sociedade do capital. Esse processo enfraquece a consolidação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), no que diz respeito à focalização de suas ações, aumento das ações de transferência de renda seletivistas, de programas e serviços pontuais, descontinuados, com fraca ou inexistente condição de sanar as necessidades da população usuária que cresce em tempos de crise.

O processo de fragilização se expande, no seio do movimento de disputa pelo orçamento público “refletindo a correlação de forças sociais e os interesses envolvidos na apropriação dos recursos públicos, bem como a definição de quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários” (SALVADOR, 2012, p. 8). Esta assertiva explica que a decisão do orçamento público não tem caráter somente econômico, mas sobretudo político, expressão dos conflitos de classe.

Neste “cabo de guerra”, o orçamento para as políticas sociais tem sido pressionado, deixando-as cada vez mais parcas de recursos e por isso, com menos condições de se implementarem, pois a peça financiamento é base para que as políticas tenham condições para serem efetivadas.

O debate do financiamento das políticas sociais brasileiras está intrinsecamente ligado ao movimento do capitalismo contemporâneo, pois

o fundo público tem papel relevante para a manutenção do capitalismo na esfera econômica e na garantia do contrato social. O alargamento das políticas sociais garante a expansão do mercado de consumo, ao mesmo tempo em que os recursos públicos são financiadores de políticas anticíclicas nos períodos de refração da atividade econômica (SALVADOR, 2012, p. 5).

Sem a utilização dos recursos públicos, seria inviável a sustentação do modo de produção capitalista, pois estes são a ele estruturais, funcionando ainda como forma de “acumulação primitiva” (SALVADOR, 2010).

É preciso considerar a importância do papel do fundo público¹⁵ no desenvolvimento das políticas sociais, sendo a sua expressão mais concreta, o orçamento público.

O orçamento público é que garante concretude à ação planejada do Estado e espelha as prioridades das políticas públicas que serão priorizadas pelo governo. O fundo público deve assegurar recursos suficientes para o financiamento das políticas sociais (SALVADOR, 2012, p. 5).

No Brasil, o ciclo orçamentário se expressa, na Constituição Federal de 1988, pelas peças: Plano Pluri Anual (PPA), Lei Orçamentária Anual (LOA) e a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), que se configuram como peças legislativas que sistematizam o planejamento, orçamento e controle interno e externo, orientando a gestão pública na previsão e utilização dos recursos do fundo público.

O PPA está regulamentado na Constituição Federal de 1988, e apresenta a definição dos objetivos, metas, diretrizes do período em que se refere quatro anos¹⁶ de um planejamento geral da administração pública, onde o Governo Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devem traçar suas metas e pelo intermédio desse instrumento concretiza-las. Este deve ser analisado e aprovado pelo Poder Legislativo (BRASIL, 2010).

Com base no PPA, cada governante deverá realizar a elaboração de forma anual da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), sendo incorporadas nela somente as ações que se constam no PPA. Esta também regulamentada pela Constituição Federal de 1988, deve conter as diretrizes e metas da administração pública, dispendo sobre as alterações na legislação tributária, orientando ainda a LOA. A validação da LDO requer análise e aprovação do Poder Executivo (BRASIL, 2010).

A Lei Orçamentária Anual (LOA) é composta pelas receitas (origem dos recursos públicos) e pelas despesas (destinação desses recursos públicos). Constitucionalmente este instrumento deve detalhar o conteúdo presente no PPA e na LDO no período de um ano, servindo dessa forma para elaboração do planejamento das ações, que obedecerão as definições presentes neste documento (Idem).

Estas peças são indispensáveis para a gestão do orçamento, sem elas não é possível haver o conhecimento prévio dos recursos a serem alocados para o financiamento das políticas públicas. Configuram-se, dessa forma, como os mecanismos pelos quais se apresentam as metas do governo, elucidando a previsão de investimentos que dão base para que as ações de intervenção estatal sejam materializadas.

¹⁵ De acordo com Oliveira (1998, p. 19-20), “o fundo público, em suas diversas formas, passou a ser o pressuposto do financiamento da reprodução da força de trabalho, atingindo globalmente toda a população por meio dos gastos sociais”.

¹⁶ É importante destacar que a execução de um Plano Pluri Anual (PPA) inicia nos dois últimos anos de um mandato de gestão pública e encerra nos dois primeiros anos do mandato seguinte.

A política de Assistência Social, no que concerne à sua gestão financeira, está organizada de acordo com estas configurações, que orientam a realidade orçamentária das políticas sociais brasileiras, constitucionalmente regulamentadas.

A gestão financeira de uma política pública compõe três dimensões articuladas: A elaboração da proposta, que revela a prioridade do governo em relação aquelas políticas e que deve englobar as deliberações advindas das Conferências presentes nos instrumentos PPA, LDO e LOA; A execução, que é a implementação das ações, se dando e um ano pela LOA ou quatro anos pelo PPA, nas prioridades e deliberações para programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais; E o processo de prestação de contas, realizado pelos Órgãos Fiscalizadores: Tribunal de Contas da União, Tribunal Contas dos Municípios, Ministério público e também pelos órgãos de Controle Social: Conselhos, Conferências e Fóruns da sociedade civil, presentes em todos os níveis federados.

O financiamento da Assistência Social tem suas bases no da Seguridade, por estar constitucionalmente associada a esta como parte integrante do tripé securitário no Brasil. Para discutir a gestão financeira do SUAS na conjuntura atual, é necessário entender o debate que tem ganhado corpo no âmbito sociopolítico acerca do orçamento nas políticas públicas, não o tratando tão somente a partir do seu caráter de estrutura contábil, mas como campo onde há expressões de disputa de interesses entre o público/privado, demarcando a relevância da construção deste trabalho no caminho da gestão financeira do SUAS e o crescente contingenciamento orçamentário da política de Assistência Social.

De acordo com a Constituição Federal de 1988, o financiamento se dará de forma pela participação direta e indireta da sociedade. Expressam-se nos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Dos órgãos empregadores por meio das taxações e tributos aplicados a estes, como instituído legalmente; pelo trabalhador na forma de pagamento de imposto e pela taxação de seu consumo; taxação sob receitas de concursos de prognósticos; pela taxação sob importação de bens e/ou serviços do exterior.

A fonte que maior dispense segundo Salvador (2012, p. 17), para o exercício do financiamento da política de Assistência Social vem da Contribuição do Financiamento da Seguridade Social (COFINS). O autor afirma ainda que

Esse tributo visa atender programas sociais do governo e tem sua incidência sobre a receita e o faturamento das empresas, sendo passível de ser transferido para os preços de bens e serviços, ou seja, a política de assistência social é financiada pelos próprios beneficiários desta, conferindo um caráter regressivo a este tributo.

A gestão financeira da política de Assistência Social se apresenta no artigo 19 da LOAS 93, tratando sobre o FNAS e está deliberada em dois documentos de marco jurídico-legal: a Política Nacional de Assistência Social (PNAS 2004) e a Norma Operacional Básica (NOB SUAS 2012), de modo a materializar o que está explícito na LOAS 93. Portanto, a

gestão financeira tem como principais unidades financeiras: os Fundos Especiais de Assistência Social.

É importante não confundir a categoria fundo público com os chamados fundos especiais previstos no artigo 71 da Lei no 4.320, de 17 de março de 1964 e no artigo 165 da Constituição Federal (CF) de 1988, que se refere às instâncias de financiamento específicas na administração pública (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014, p.17).

Estes fundos são unidades financeiras específicas que representam um mecanismo de mensuração de destinação financeira para dar aporte aos processos orçamentários desta política, estando vinculados aos órgãos gestores da Assistência em cada esfera de governo.

As transferências regulares de recursos ocorrem “fundo a fundo” e o repasse do recurso federal é organizado por nível de proteção social. Com isso, a lógica de financiamento migrou do enfoque no público atendido para o serviço a ser estruturado, visando garantir determinadas proteções no território (SALVADOR, 2012, p. 44)

Há condições previamente estabelecidas na LOAS para que se efetive o cofinanciamento por meio de repasses dos determinados fundos dos entes federados. Os recursos do cofinanciamento¹⁷ Federal serão destinados ao Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), automaticamente de acordo com as receitas, já nas outras esferas há algumas condicionalidades impostas aos Municípios, Estados e ao Distrito Federal. Assim, somente serão efetuados os repasses a partir da instituição e efetivo funcionamento de Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade; o fundo de Assistência Social com orientação e controle dos respectivos conselhos; um Plano de Assistência Social; bem como a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados a Assistência Social. (BRASIL, 93).

O exercício da gestão financeira é apresentado da NOB 2012, organizado pelos instrumentos: orçamento da Assistência Social e os seus Fundos, nos entes federados, guiados pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência.

O SUAS reafirma o caráter de descentralização político-administrativa e participação da sociedade, da política de Assistência Social. Partindo disso fica expresso que é o cofinanciamento, ou seja, a coparticipação das três esferas de governo, com repasses regulares e automáticos e gestão financeira através dos Fundos de Assistência Social: Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS), Fundo de Assistência Social do Distrito Federal (FAS/DF), Fundo Estadual de Assistência Social (FEAS), e o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS); que se dão aporte financeiro à Política de Assistência Social. O repasse de recursos fundo a fundo, aplicam o caráter da descentralização político-administrativa e visa

¹⁷Materialização da diretriz de descentralização político-administrativa que garante a corresponsabilidade dos entes federativos em assegurar o orçamento da política.

garantir a operacionalização, prestação, aprimoramento e viabilização dos programas, projetos, serviços e benefícios da referida política e ainda superam a concepção de convenio.

Implementar essas regulamentações, visando a qualidade dos serviços socioassistenciais, supõe vencer os desafios que constantemente se apresentam, pois

há dificuldades nos estados e municípios para a consolidação dos fundos de assistência social como instância central no financiamento da política, a existência de fundos paralelos, bem como para a regularidade do cofinanciamento “fundo a fundo”, configurando-se um impeditivo para consolidação da PNAS e do SUAS (MESQUITA et al., 2012 *apud* Salvador, 2012, p. 44).

A NOB SUAS 2012 organiza a oferta dos serviços socioassistenciais a partir dos pisos de Proteção Social Básica e de Proteção Social Especial de média e de alta complexidade, com intuito de melhor alocação de valores de acordo com as especificidades de cada município com seu nível de gestão.

[...] A adoção de piso busca superar a anterior prática de repasse de recursos com base em valores *per capita*, pois propõe que se oriente a relação de financiamento nas necessidades dos cidadãos em suas vulnerabilidades e riscos e não no enfoque do necessitado. Assim, sai-se de uma relação que individualiza a demanda para sua consideração como manifestação coletiva. A concepção indicada na NOB é de piso compartilhado, ou seja, com base nos custos dos serviços, definir o percentual de participação de cada esfera de governo em sua provisão (TAVARES, 2009, p. 239, grifos nossos).

Os recursos do cofinanciamento federal são repassados sob a lógica de pisos. Estes pisos demarcam um avanço no marco da organização regulatória da gestão financeira do SUAS, significam o mecanismo de implementação de recursos específicos, de forma descentralizada para cada ação da proteção social. “O valor que será repassado aos estados e municípios é calculado a partir de critérios para a oferta dos serviços. Com base nesses critérios, os pisos são calculados e os municípios recebem recursos para executar os respectivos serviços” (BRASIL, 2013, p. 49).

Os pisos que a NOB 2012 define são: o Piso Básico Fixo, o Piso Básico de Transição e o Piso Básico Variável, estes são do nível da proteção Social Básica, onde é alocado o financiamento das ações, de proteção integral as famílias, os serviços de convivência fortalecimento de vínculos, assim como as demais ações que a proteção social básica abarca.

No âmbito da Proteção Social Especial há o Piso de Média Complexidade, destinado ao financiamento dos Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS). Quanto a Proteção Social de Alta Complexidade, possui piso próprio de alocação de recursos para ações de proteção para situações de violação de direitos, no acompanhamento, encaminhamento, acolhimento de pessoas que em situação de violação de seus direitos sociais.

Há ainda o Índice de Gestão Descentralizada (IGD), um indicador que permite a avaliação dos gastos com despesas de custeio e despesas de capital e para o financiamento de atividades de apoio técnico e operacional do controle social, monitoramento, gestão de

informação, serviços e ações do Sistema Único de Assistência Social o (IGD SUAS), assim como especificamente do Programa Bolsa família (IGD PBF).

O IGDSuas foi instituído pela Lei n.º 12.435/2011, que altera a Lei n.º 8.742/1993 (Loas), regulamentado pelo Decreto n.º 7.636, de 7 de dezembro de 2011, pela Portaria n.º 337, de 15 de dezembro de 2011 e Portaria nº 7, de 30 de janeiro de 2012. Por intermédio desse índice, a União apoia financeiramente o aprimoramento à gestão descentralizada dos serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social no âmbito dos estados, do Distrito Federal e dos municípios (BRASIL, 2013, p.23).

Os recursos financeiros do IGD são transferidos diretamente aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, do FNAS ao FAS e aos FEAS e deles aos FMAS respectivamente. Esse cofinanciamento direciona recursos que são incorporados como receita própria no orçamento de estados e municípios, e assim serem reinvestidos na gestão local do programa (MDS, 2013).

O índice foi criado para induzir à melhoria de aspectos prioritários para a gestão do SUAS. Com base nos resultados apurados, os entes que apresentam bom desempenho (de acordo com os critérios do IGDSUAS) recebem os recursos para investir em atividades voltadas ao aprimoramento da gestão do SUAS (BRASIL, 2013, p. 78).

A execução da gestão financeira requisita ainda a existência de um Conselho de Assistência Social, de acordo com seu ente federado, que deve formular, deliberar, monitorar, avaliar, fiscalizar, enfim, controlar, desde o planejamento até a efetivação das ofertas e dos recursos destinados a todas as ações socioassistenciais. Esse assunto será debatido afincadamente nas futuras páginas deste nosso trabalho.

CAPITULO III: CARACTERIZAÇÃO DO EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL SOBRE A GESTÃO FINANCEIRA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: particularidades em Sousa-PB

No interior deste capítulo construímos a caracterização do controle social sobre a gestão financeira no que se refere ao Conselho Municipal de Assistência Social de Sousa (CMAS) e para isso trazemos inicialmente algumas concepções que auxiliam no entendimento teórico do objeto, servindo de arcabouço para a construção das análises aqui tecidas.

Apresentamos ainda alguns registros compostos acerca do objeto no que tange sua realidade municipal, efetuados a partir da relação da pesquisa documental com a pesquisa de campo, que trazem dados da configuração socioassistencial no que concerne a gestão, os programas, benefícios e equipamentos realidade de Sousa.

Trazemos ainda dados e informações do cunho orçamentário dos pisos de Proteção Social, do cofinanciamento e da alocação de verbas no Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), que servem de base e nos aproximam do exercício da gestão financeira local.

Redigimos ainda as particularidades do controle social realizado pelo CMAS sobre a política de Assistência Social de Sousa e sua gestão financeira, que se expressa mediante os dados e concepções colhidas e analisadas no processo de pesquisa, na busca de alcançar os nossos objetivos proposto no interior desse trabalho.

3.1 Concepção de participação e controle social

Com o objetivo de realizarmos a exposição conceitual de categorias centrais para a compreensão das páginas posteriores, necessitamos recorrer à sua intrínseca relação com o movimento sociohistórico brasileiro, no que marca o processo de democratização¹⁸ no país, em sua dinâmica constituinte, delimitando sobre este lastro o ponto de partida de nossas análises.

No seio histórico o exercício do controle social foi enfrentado como a imposição de ações por parte do Estado em relação à sociedade. Os indivíduos não participavam de seu contexto social de forma autônoma, cabendo ao Estado esta função. Esta realidade muda no seio das lutas pelo processo de democratização do Estado brasileiro, decorrente ainda da década de 80 marcado pelo “protagonismo de novos sujeitos sociais saídos das lutas pela reprodução social e transformados em interlocutores no campo de definições das políticas

¹⁸ Segundo Raichelis: “Remete à ampliação dos fóruns de decisão política que, extrapolando os condutos tradicionais de representação, permitem incorporar novos sujeitos sociais como protagonistas e contribui para consolidar e criar novos direitos. Implica a dialética entre conflito e consenso, de modo que os diferentes e múltiplos interesses possam ser qualificados e confrontados, daí resultando a interlocução pública capaz de gerar acordos e entendimentos que orientem decisões coletivas” (2011, p. 43).

públicas” (RAICHELIS, 2011, p. 77).

Emerge no seio das manifestações dos movimentos sociais, no final do século XX, o processo de democratização à brasileira, que marca a promulgação da Constituição Federal de 1988, que traz a ideia de descentralização dos entes federados com abertura da participação deliberativa, ativa e fiscalizadora nas atividades da União, Distrito Federal, Estados e Municípios, com papel de direcionar ações de luta e defesa por políticas públicas de qualidade garantidoras de direitos. A promulgação da Constituição Federal de 1988 se apresentou como instrumento que deu nova dimensão à possibilidade de participação social e política da sociedade.

Trata-se de uma tendência que vem se contrapor à forma centralizada e autoritária que prevalecera por mais de duas décadas na estrutura política brasileira. A partir desse marco, temas como descentralização e reordenamento institucional seriam recorrentes, no sentido de revalorização da participação popular e do poder local. (RAICHELIS, 2011, p. 77).

Apresenta-se um avanço no que diz respeito à possibilidade da sociedade atuar no contexto social, pelo desenvolvimento dos mecanismos democráticos de participação social e deliberação política, agora legitimados por um marco legal com efeito de lei constituinte. Conforme Raichelis (2011, p. 42), controle social:

Significa acesso aos processos que informam as decisões nos do âmbito da sociedade política. Permite a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragem sobre os interesses em jogo, além do acompanhamento da implementação daquelas decisões segundo critérios pactuadas.

A concepção de controle social advém legalmente da Constituição Federal de 1988, que traz a possibilidade de participação popular no processo de gestão, deliberação, avaliação, acompanhamento e fiscalização das políticas sociais constadas na ordem social da carta magna constitucional (BRASIL, 2004). Essa participação social ou popular “pode ser entendida como formas de expressão da vontade individual e coletiva da sociedade com o objetivo de contribuir com propostas de mudança e de interferir nas tomadas de decisão do poder público” (BRASIL 2010, p. 29).

Esta possibilidade de acessar os processos de construção, implementação e fiscalização das ações das políticas públicas corrobora no movimento de luta por políticas que atendam aos reais interesses da população, que deve ser efetivada por instrumentos que implementem estas formas de participação, que possibilitem a inserção destes sujeitos como protagonistas. “As Conferências, audiências públicas, Conselhos paritários se configuram como esses espaços para a realização do controle social, que devem ser desenvolvidos dentro de sua área de atuação e participação, como ferramentas da atuação da sociedade” (PAGANINI, 2016, p. 4).

Tem-se, dessa maneira, a possibilidade do rompimento com as práticas que antes se perpetuavam, de políticas geridas, decididas e ofertadas sem quaisquer consideração de

seu próprio público. Para Carvalho (1995, p. 8) “Controle social é expressão de uso recente e corresponde a uma moderna compreensão de relação Estado-sociedade, onde a esta cabe estabelecer práticas de vigilância e controle sobre aquele”. Representa a inserção da sociedade em espaços de poder, na deliberação e avaliação das políticas públicas. Essa oportunidade de participação advinda das instâncias de controle social não significam pressuposto para no momento de sua efetivação, a exemplo da realidade local.

Conforme Gohn (2007, p. 7), os Conselhos podem ser apreendidos como “canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos” (apud PAGANINI, 2016, p. 5).

Os Conselhos de Assistência Social, são de acordo com a NOB 2012, instâncias deliberativas nos Entes federados, União, Distrito Federal, Estados e Municípios e devem normatizar, disciplinar, avaliar, acompanhar e fiscalizar as ações de gestão e implementação da política de Assistência Social.

O controle social na política de Assistência social se realiza pelos Conselhos de Assistência Social em âmbito Nacional pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), em cada Estado, pelos Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS), no Distrito Federal pelo Conselho de Assistência Social do Distrito Federal (CASDF), e pelos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS). São espaços de deliberação para aprimoramento do SUAS e, ainda, pela realização de Conferências de Assistência Social em todos os entes federados, de realização periódica, que atuam como espaços de plena deliberação de diretrizes, formulação, gestão e controle para o aprimoramento da política de Assistência Social (IDEM, 2012).

Os conselhos de Assistência Social têm importância pois representam

a concretização de um dos principais mecanismos democratizadores propostos na LOAS - que definiu como suas atribuições a aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e avaliação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e dos recursos para a sua implementação por meio do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) (RAICHELIS, 2011, p. 133).

A NOB 2012 apresenta a definição dos Conselhos como instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas ao órgão gestor de Assistência Social em cada nível federado, de cunho permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil.

Existem no Brasil possibilidades de fiscalização, controle e participação social, fora os conselhos de direitos e de políticas públicas: as iniciativas da sociedade civil que se organizam pelos Fóruns de Trabalhadores e Usuários que atuam ainda como dispositivos de denúncia, discussão, avaliação e deliberação da política Assistência Social.

Na verdade, é bom evidenciar a natureza e diferença desses órgãos no que se refere as suas atribuições sobre as políticas sociais. O Ministério Público, o Tribunal de Contas da União,

Tribunal de Contas do Estado e Tribunal de Contas do Município, a Controladoria-Geral da União, a Controladoria Geral do Estado são instâncias do poder executivo e do poder judiciário que possuem jurisprudência fiscalizadora sobre as ações socioassistenciais, inclusive no que toca a prestação de contas das verbas do cofinanciamento da referida política.

No desenho destes mecanismos que oportunizam a participação popular há no Brasil, assim como em outros países, uma relevante experiência de abertura à representação da sociedade na esfera pública: a configuração do Orçamento Participativo (OP) que se constitui como um "modelo que tem orientado outras experiências de participação na definição dos orçamentos públicos em diversos municípios do país" (LÜCHMANN, 2008 p. 88). Há também as experiências do PPA participativo, que são possibilidades de abertura da participação popular para identificação de prioridades da sociedade visando a incorporação destas ao plano orçamentário.

Como instancia de deliberação, o OP funciona como ação de implementação da democracia participativa, que realiza, dessa forma, a discussão com intuito de se decidir como, onde, quando e por quanto, utilizar os recursos públicos presentes no orçamento.

“A institucionalidade do OP se estrutura em um conjunto de espaços participativos, em diversos níveis: assembléias (regionais e temáticas), fóruns de delegados e Conselho do Orçamento Participativo” (Ibid. 2008 p. 88). Por meio dessa instancia, deve-se deliberar decisões a serem incorporadas nos Planos Pruri Anuais dos municípios, corroborando para a execução da participação popular no orçamento público¹⁹, em luta pela efetivação de direitos sociais.

Ainda é valioso para nós, no momento da elucidação dos nossas concepções que referenciam a construção deste trabalho, dizer que as análises até aqui já tecidas e as postulações futuras, inclusive no âmbito da pesquisa, se colocam na busca de ultrapassar:

uma visão satanizada do Estado, atribuindo a ele todos os vícios da política e da disputa pelo poder, como também uma idéia virtuosa da sociedade civil, como se fossem blocos monolíticos e igualmente homogêneos. Essas análises buscam ultrapassar essa perspectiva, reconhecendo Estado e sociedade civil como espaços de luta hegemônica, conduzidos (RAICHELIS 2011b, p. 24).

Por conseguinte, referenciados pelas concepções e perspectivas até aqui explanadas, continuamos o estudo de nosso objeto, apresentando nas próximas páginas as elucidações provenientes da pesquisa efetuada no município de Sousa.

¹⁹ Há ainda no seio da realidade do Estado da Paraíba experiências de iniciativa do orçamento participativo, que recebe o nome de “orçamento democrático” esse mecanismo consiste na realização de audiências realizadas nas quatorze (14) regiões geoadministrativas do Estado e objetivam a participação e discussão da população no orçamento estadual.

3.2. Fotografias do Controle social da Política Municipal de Assistência Social em Sousa

Para apresentarmos os registros efetuados acerca do controle social da política de Assistência Social do município de Sousa, estendemos nossa elucidação sobre alguns dados a respeito da realidade local, a partir da demarcação, desde a informações demográficas do referido município à sua estrutura socioassistencial, organização e expressões do controle social no seio municipal, auxiliando-nos na compreensão das análises realizadas a partir dos dados colhidos nas entrevistas.

O município de Sousa-PB está situado na região do Alto Sertão do Estado da Paraíba, constituindo a sexta cidade mais populosa do Estado, de acordo com a estimativa do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018). Este município tinha, de acordo com o censo do ano de 2010: 65.803 habitantes, possuindo uma estimativa populacional para o ano de 2018 de 69.161 pessoas, contendo uma densidade demográfica de 89,10 hab./km², isto é, 89 habitantes por quilômetro quadrado. Possui ainda 21% desta população residente em zona rural (IBGE, 2018).

No quadro municipal, segundo as informações da PNAS/2004 sobre o porte populacional dos municípios, a cidade de Sousa corresponde ao município de médio porte devido à sua capacidade habitacional. A habilitação deste município se colocava como em nível de gestão plena²⁰, porém na anúncio do SUAS em 2004 cuja habilitação se dava por gestão inicial, básica e plena este modelo foi superado com a NOB 2012, configurando esse município em nível de gestão municipal.

A política de Assistência Social em Sousa está estruturada conforme a orientação dos documentos normativos legais, seguindo por eles o processo de implementação dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais, no seio da realidade local do referido município.

Há o projeto de lei complementar nº 008 de 27 de maio de 2017 que trata da organização e normatização do Sistema Único de Assistência Social Municipal de Sousa- PB (SUAS/M). Este reitera o caráter do seu sistema de condução única, de direito, não contributivo, descentralizado e participativo. Podemos perceber que aqui há um equívoco, pois o Sistema de Assistência Social é único, nacional e descentralizado.

O SUAS em Sousa é gestado sob o comando da Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) que articula a operacionalização da rede de proteção social deste município, pela oferta de programas projetos, serviços e benefícios socioassistenciais no território sousense.

²⁰ De acordo com a PNAS/2004 a gestão plena é o “nível em que o município tem a gestão total das ações de Assistência Social, sejam elas financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social, mediante repasse fundo a fundo, ou que cheguem diretamente aos usuários, ou, ainda, as que sejam provenientes de isenção de tributos, em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social – CEAS” (BRASIL, 2004, p. 75).

A Secretária de Assistência Social de Sousa-PB (SMAS) está localizada no Centro da cidade. No seu interior possui as salas das direções de Proteção Social Básica e Especial, de Vigilância Socioassistencial, Setor Financeiro, Sala da Secretária Municipal, além de dispor nos anexos de sua estrutura física, espaço para funcionamento de alguns programas, serviços e centros de cunho socioassistencial, a exemplo do CREAS, Casa dos Conselhos, Programa Bolsa Família, Programas Municipais e Setor de Habitação Social. A Secretaria centraliza em seu prédio algumas ações que deveriam estar nos equipamentos socioassistenciais, Isto é uma contradição, pois ao colocar serviços em seu espaço físico. Ignora o caráter da territorialização, onde programas e serviços deveriam estar sendo ofertados no âmbito dos CRAS e CREAS, por exemplo.

Objetiva implementar o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), promovendo serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Básica e Proteção Social Especial de média e de alta complexidade aos cidadãos do município de Sousa-PB, de acordo com suas necessidades (BRASIL, 2012). Devendo suas ações serem planejadas em conformidade com as especificidades das demandas no âmbito do território do município.

Conforme Relatório de Informações Sociais constante no Ministério da Cidadania referente aos anos 2018/2019 podemos identificar os seguintes dados no âmbito da política de Assistência Social no município de Sousa:

- a) Há 17.948 famílias no Cadastro Único para Programas Sociais (CADÚNICO) na cidade de Sousa até o mês de março do ano de 2019, sendo que 11.941 pessoas possuem renda salarial mensal de R\$ 0 até R\$ 89,00.
- b) O Programa Bolsa Família (PBF) beneficia 11.719 famílias, dado atualizado do mês de maio do ano de 2019, sendo que este total de famílias representa 47,10% da população geral do município.
- c) Existem 4.272 pessoas que acessam o Benefício de Prestação Continuada (BPC) na cidade de Sousa de acordo com informação do mês de março de 2019, presente no referido relatório.
- d) No âmbito da Proteção Social Básica o município dispõe de três grupos do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos, dois Centros de Referência de Assistência Social (CRAS) localizados em bairros onde há índices de vulnerabilidade e riscos sociais elevados, cujo território apresentam expressões de pobreza, violência, e demais demandas cotidianas.
- e) Na Proteção Social Especial há um Centro de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) e uma Casa Lar - instituição de acolhimento de crianças e adolescentes em situação de risco e vulnerabilidade social. Há, ainda no âmbito municipal, o Conselho Tutelar da Criança e do Adolescente, que atua como mecanismo da rede do município, no que concerne ao Sistema de Garantia de Direitos da Criança e do Adolescente.

O Município realiza atendimentos à população de usuários²¹ da política de Assistência Social no que diz respeito à proteção social, oferta de serviços e benefícios, execução de programas, assim como no atendimento as demandas espontâneas e advindas da rede de proteção estadual por meio de parcerias.

Ainda no legue dos programas da Assistência Social locais, Sousa operacionaliza o Programa Criança Feliz e o que é de cunho federal, além de dispor de Programas Municipais, regulamentados por lei: Programa Meu Bebê do âmbito da Proteção Social Básica, que acompanha gestantes em vulnerabilidade e/ou risco social, concedendo ao fim da gravidez um enxoval; e o Programa Pão na Mesa, que possui uma padaria escola onde acontecem cursos profissionalizantes e são produzidos os pães para entrega em diversos bairros da cidade.

No que concerne aos benefícios eventuais, o município dispõe da Lei nº 2701, de setembro de 2017 que regulamenta os benefícios eventuais da política de Assistência Social de Sousa em consonância com a LOAS/93. São eles:

- a) Auxílio alimentar, de caráter emergencial e temporário que concede cesta básica à famílias em situação de pobreza extrema; auxílio natalidade, que concede enxoval à recém-nascidos em situação de vulnerabilidade social, incluindo itens de alimentação e higiene.
- b) Auxílio funeral que objetiva conceder benefício em pecúnia, urna funerária, velório, sepultamento e traslado a famílias que não possuem condições causada pelo falecimento de um dos provedores.
- c) Auxílio para situação de vulnerabilidade temporária que concede benefício em pecúnia em até seis parcelas, para acesso a documentação, abrigo temporário, necessidades temporárias e insegurança material;
- d) Auxílio para atender situação de calamidade pública que presta serviços e bens matérias à famílias em situações de risco ambiental e climáticos advindas de variações de temperaturas, seca, tempestades, enchentes, desabamentos, incêndio, epidemias, provocando calamidades e conseqüente necessidade de remoção e realojamento, cujo benefício é concedido em prestações mensais em pecúnia pelo prazo de seis meses, podendo ser prorrogado por igual período;

²¹ Constitui o público usuário da política de Assistência Social segundo a PNAS/2004 os 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 advinda do núcleo familiar, grupos e indivíduos; inserção precária ou não inserção no mercado de trabalho formal e informal; estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social” (BRASIL, 2004, p.33).

e) Auxílio passagem intermunicipal e interestadual, que consiste na concessão de passagens em meios de transportes rodoviários para viagens dentro e fora do território estadual paraibano à pessoas em situação de vulnerabilidade e/ou risco social tendo comprovada necessidade;

f) auxílio moradia que é concedido à pessoas sem condições de provimento pessoal e familiar com risco de desabrigo compulsório, capaz de decorrer para a vulnerabilidade social.

O que se tem aqui é uma série de benefícios normatizados, mas que no processo de investigação e aproximação com a realidade não apresentam pontos de real efetivação, que não aparecem alocação orçamentária para seu financiamento, tampouco ações de sua operacionalização nos equipamentos socioassistenciais, há em contraponto inclusive a oferta da “ajuda social” um benefício gerido desde o acesso até a oferta no gabinete do Prefeito Municipal.

Existe ainda o Aluguel Social, regulamentado pela Lei nº 2.436, de 9 de julho de 2013, gerenciado também pela Secretaria Municipal de Assistência Social, benefício de caráter temporário a famílias que estão sem moradia por causa de ordem judicial para demolição do imóvel, seja por ilegalidade ou por construção de obra pública, assim como em decorrência de fatores naturais. O benefício é concedido em seis meses, no valor de R\$ 250,00 (duzentos e cinquenta reais) podendo ser prorrogado por mais seis meses e objetiva auxílio financeiro para pagamento de aluguel de imóvel à famílias beneficiadas.

Há presente no território do município de Sousa o Centro Educacional do Adolescente (CEA) e o Condomínio para Pessoas Idosas Cidade Madura que são unidades de gestão Estadual da Assistência Social da Paraíba.

3.2.1. Particularidades do Controle Social na Política de Assistência Social em Sousa

Partindo do objetivo geral desta pesquisa, que é analisar como se materializa o exercício de Controle Social sobre a gestão financeira da Política de Assistência Social a partir da atuação dos/as conselheiros/as municipais dessa política em Sousa-PB, objetivamos nesse momento tecer a caracterização do referido conselho.

Na estrutura de controle social, o município de Sousa dispõe de um Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) foi criado pela Lei nº 1.579 de 21 de dezembro no ano de 1995, cuja atualização se deu pela Lei municipal nº 1.643 de 16 de maio de 1997. De acordo com esta norma, regulamentou-se o Conselho de natureza paritária, ou seja, composto por doze conselheiros e respectivos suplentes, sendo seis indicados pelo poder executivo e seis escolhidos pela sociedade civil, em foro próprio. Há uma exigência na LOAS que o

mandato desse conselho tem duração de dois anos, com possibilidade de recondução por igual período.

Ao realizarmos pesquisas no Sistema do CadSUAS acerca da atual composição do CMAS em Sousa, encontramos a atual composição: a gestão 2017-2019 é composta por 20 pessoas, sendo destes 14 mulheres e 6 homens componentes do CMAS. O referido conselho apresenta em seu âmbito as seguintes representações:

- a) Na representação do Governo como Conselheiros Titulares: há seis (6) pessoas e possuindo seis (6) suplentes, sendo representantes governamentais das áreas de Assistência Social, Saúde, Educação e outras não identificadas.
- b) Na representação da sociedade civil como Conselheiros Titulares: há cinco (5) pessoas, sendo que três (3) são suplentes, estando todos estes como representantes das Entidades e Organizações de Assistência Social. Há portanto, doze (12) conselheiros representantes do governo e oito (8) conselheiros representantes da sociedade civil. Há ainda no seio dessa composição uma (1) Secretária Executiva, representante governamental da área de Educação.

Constatamos, ao analisar a composição apresentada acima, que não há representação direta de usuários da política de Assistência Social no âmbito do CMAS de Sousa. Esta realidade exprime a não implementação dos pressupostos presentes nas normativas legais de referência nacional, como a PNAS/2004 e a NOB/2012 que regulamentam essa participação, tampouco das regulamentações próprias do município estudado.

Uma outra realidade extraída mediante análise da referida composição do CMAS é a preponderância de membros do governo sobre os representantes da sociedade. A paridade, ou seja, igualdade no que toca o quantitativo das representações o âmbito do CMAS entre governo e sociedade civil, não está sendo executada, há na verdade maior número de conselheiros(as) que representam o poder executivo, do que aqueles(as) que representam a sociedade civil.

A paridade na constituição dos(as) membros(as) do CMAS deve ser implementada, pois esta composição dos conselhos elucida o espaço de luta por direcionamento político e Controle Social da política de Assistência Social, como afirma Raichelis (2011, p. 141):

O encaminhamento do jogo de alianças da sociedade civil com a representação governamental é elemento fundamental para o estabelecimento desses consensos, que aponta para a questão das estratégias políticas a serem adotadas no processo de correlação de forças.

É justamente no seio desta correlação de forças que se apresentam algumas dificuldades dos Conselhos de Assistência Social frente ao seu exercício no Controle Social das ações socioassistenciais. “Até mesmo internamente entre os conselheiros/as

representantes da sociedade civil existem ambiguidades de posições, como também entre os representantes governamentais” (RAICHELIS, 2011, p.142).

Na busca do cumprimento dos pressupostos éticos para a realização da pesquisa, assim como do resguardo da identidade pessoal e profissional dos(as) sujeitos(as) entrevistados(as), com objetivo de não trazer prejuízos, danos ou transtornos advindos da coleta de dados, informações, opiniões e concepções no momento da entrevista, manteremos as informações pessoais em sigilo.

Estando ainda o esclarecimento e a permissão para realização da pesquisa referenciadas pelo Termo de Consentimento Livre e Esclarecido (TCLV). Para isso, orientados ainda pelo método crítico dialético, denominamos os sujeitos com as letras: A, B, C e D. É relevante elucidar que nós entendemos a importância da inclusão da linguagem de gênero neste trabalho, porém, pela questão do sigilo identificamos todos os sujeitos como Entrevistados.

A pesquisa, como já conceituada no capítulo inicial deste trabalho, realizou-se pelo mecanismo de entrevista registrada pelo recurso de gravação de voz, que após sua transcrição, foram analisadas as falas das quatro (4) pessoas escolhidas mediante sua intrínseca relação com o objeto de nossa investigação.

Houve ainda, no momento de realização da investigação do nosso objeto dificuldades no momento de identificação dos conselheiros assim como na disponibilização destes para participar da pesquisa.

Indagamos aos entrevistados a concepção deles sobre a política de Assistência Social, abaixo destacamos algumas das falas:

Para mim, a política de Assistência é mais voltada para garantir os direitos, as pessoas que dela mais necessitam, as pessoas carentes e que dela mais necessitam. É basicamente isso. (Entrevistado A)

Então, eu vou resumir assim: como instrumentos que o Estado utiliza para justamente garantir os direitos constitucionais, garantir o direito à cidadania, e aí nesse sentido mais voltado a grupos que são vulneráveis, seja de pobreza ou de exclusão social. São programas, são projetos, são benefícios relativos a Assistência Social. (Entrevistado B)

A política de Assistência Social é uma política extremamente significativa, de grande relevância para aquisição de direitos e legitimação de direitos, porque é através das políticas públicas que se realiza e se concretiza o que de direito todos os usuários, todo cidadão de uma sociedade, uma comunidade tem com relação a gestores, a políticas sociais, a programas sociais, tudo vem a partir das políticas públicas. E a política pública é isso: uma garantia de direitos e efetividade desses direitos. (Entrevistado C)

Percebemos a partir da análise das concepções de conselheiros entrevistados que há entendimento de uma política pública que objetiva ofertar direitos, que configuram numa compreensão que reforça o caráter de necessidade presente dentro do texto constitucional.

Constatamos nas falas dos entrevistados acima, a concepção de uma política como garantidora dos direitos e que esses são efetivados. Porém, as diversas análises sobre a realidade das políticas sociais brasileiras demonstram que, apesar de que os referidos direitos estarem regulamentados normativamente, não são ofertados e garantidos para a população a quem eles se destinam, inclusive no que se refere a realidade política de Assistência Social brasileira. Neves (2015) elucida essa situação:

subfinanciada, a estrutura operacional da rede Suas avança com dificuldades, predominando a precarização de suas ações, dos serviços e programas socioassistenciais, essencialmente focados no combate à pobreza e à miséria, e as condições de trabalho dos seus profissionais ainda estão distantes das prescrições da NOB-RH/SUAS (p. 40).

A essa formulação se projeta ainda mais fortemente na fala do entrevistado D, onde se expressa termos como “ajuda” na explicação das ações da política Assistência Social e coloca como mais necessitados as pessoas a quem a política se destinaria:

Pra mim a política de Assistência Social é o governo, as instituições, elas se preocupam em atender as pessoas nas suas dificuldades e ajudar no que for preciso. Ajudar principalmente as mais necessitadas. Aquelas que não tem... quem fale por elas. Então a Assistência Social é isso na minha opinião a pessoa que recebe assistência de Assistentes Sociais. (Entrevistado D)

O uso dos termos demonstra a continuidade da conceituação residual que a Assistência Social recebe, onde se apresenta uma concepção da política que se configurava como estigmatizada, no campo da benesse, voltada a pessoas carentes e/ou excluídas socialmente e não de sujeitos possuidores de direitos.

Esta concepção advém da herança do feito neoliberal que coloca: “à assistência social cabe, portanto, atenção aos “incapacitados” para o trabalho, que por “deficiências individuais” não conseguem vencer a competição dentro das regras estabelecidas pelo mercado” (RAICHELIS, 2011, p. 97). Uma outra questão que merece nossa atenção é a confusão entre a concepção da política de Assistência Social e a profissão dos assistentes sociais.

Serviço Social, portanto, não é e não deve ser confundido com Assistência Social, embora desde a origem da profissão, os/as assistentes sociais atuem no desenvolvimento de ações socioassistenciais, assim como atuem nas políticas de saúde, educação, habitação, trabalho, entre outras (CFESS, 2011, p. 12).

É magno que no cerne dos mecanismos de controle e representação social, os seus sujeitos possuam uma concreta percepção acerca da política em que estão inseridos, inclusive no que diz respeito aos seus usuários. “Especificar a área de atuação para a assistência social significa romper com a hegemônica concepção de que é uma política de atenção aos pobres, aos necessitados sociais, aos fragueis e carentes” (SPOSATI, 2009, p. 14).

No seio de nosso trabalho, insistimos em elucidar o problema que se há na concepção da política que estudamos. À essa ideia estigmatizada à Assistência social, que faz recorte a “assistir os pobres” recorremos a noção de Raichelis (2011) que nos exprime:

É contra esse modo de conceber a assistência social - que condena o indivíduo por sua pobreza -, historicamente predominante, que o movimento recente de dimensionamento crítico desse conceito e dessa prática vem se insurgindo, o que também tem conduzido ao aprofundamento e à revisão da própria concepção de pobreza (p. 158).

Analisar a concepção dos conselheiros municipais inseridos(as) nessa pesquisa, no que se refere à compreensão da política de Assistência Social, faz-se necessário para que se entenda as perspectivas destes sobre o que é esta política na qual eles efetuam o controle social, sobre quem são os usuários a quem se ofertam as ações socioassistenciais advindas do processo de elaboração coparticipado e ainda sobre qual a concepção destes conselheiros acerca dessa sociedade que eles devem representar.

No processo investigatório podemos perceber que há fragilidades acerca da compreensão do próprio papel do conselheiro municipal de Assistência Social por parte dos entrevistados. Os entrevistados elucidam a percepção de seu papel enquanto conselheiro de Assistência Social, vejamos:

O papel do conselho é o controle social, e esse Controle Social é feito através de fiscalização embora poucas pessoas tenham conhecimento do papel do conselho, o conselho na verdade é um órgão deliberador, ele tem o poder de controlar de fato, ele tem o poder de barrar ou deliberar, qualquer recurso do município ou qualquer ação do gestor. Eu costumo até dizer que o conselho tem o poder maior que o gestor, embora poucas pessoas tenham esse conhecimento, o conselho tem esse papel importante de fiscalizar e de controlar a questão dos recursos, em que de fato eles são aplicados, baseados claro, em todas as leis e normativas que o MDS encaminha pra gente. (Entrevistado A)

As competências dos conselhos basicamente, eu resumiria em orientar e fiscalizar as ações voltadas aos assuntos de interesse coletivo, que no caso é exercer de fato o Controle Social da política de Assistência Social. (Entrevistado B)

Os depoimentos trazem em seu âmbito exemplos do que esse Controle Social toca a sua responsabilidade enquanto órgão de deliberação, de fiscalização e controle dos recursos, demonstrando por essa perspectiva um real entendimento do seu papel. É interessante, vale salientar, o que se elucida na compreensão do poder que o Conselho tem, quando o entrevistado expressa que muitas pessoas não possuem esse conhecimento.

No âmbito da declaração destes conselheiros a noção do Conselho enquanto mecanismo de controle social, acrescentado de uma perspectiva, a de que o exercício do Conselho seja voltado para a representação de interesse coletivo. Raichelis (2000) traz a concepção de que essa representação significa o processo: “que envolve a constituição de sujeitos políticos ativos, que se apresentam na cena pública a partir da qualificação de demandas coletivas, em relação às quais exercem papel de mediadores” (p. 10).

As percepções acima mostram a concepção própria sobre o que é ser um conselheiro Municipal de Assistência Social, tornando lucida a compreensão que o objetivo de um conselho é de efetuar o Controle Social da política da qual ele está implementado.

Trazemos agora uma discrepância das falas com relação às análises acima construídas no que se refere a fala dos entrevistados abaixo:

Mas o papel do conselho, ele gera uma autonomia muito representativa na execução e na extensão do favorecimento de tudo que é legal, gestado pela política pública, que é administrado pelo município. Primeiro solicita-se todo, se recebe a inclusão do município em cada política, a pós ser aprovado, o conselho tem a responsabilidade, de certa forma, dinamizar, esquematizar, tudo que vai ser implantado e desenvolvido dessa política, desse programa social. (Entrevistado C)

Mas eu acredito que o Conselho de Assistência Social ele deveria estar funcionando a todo vapor para ajudar a população, o papel é isso ajudar a população, as pessoas mais carentes a, as famílias mais carentes. Então eu fico triste por saber assim que o conselho não funciona muito bem, também eu não sei nem como é que funciona porque eu não tive como fazer parte. (Entrevistado D)

O CMAS como órgão de Controle Social é responsável por deliberar, avaliar, acompanhar, fiscalizar as ações socioassistenciais municipais. Para que ele efetue essas ações, há necessidade de organização interna, que poderiam ser visualizadas pelos registros documentais. Porém, ao solicitarmos as atas de reunião do Conselho dos últimos 12 meses à secretária executiva e ao presidente, não fomos atendidos, o que pode demonstrar uma deficiência interna no processo de produção dos documentos ou ainda que o CMAS não efetuou reuniões.

Ainda nos é interessante se atentar à ausência de disponibilidade e participação nas reuniões do CMAS por parte de seus conselheiros, fato que se confirma nos ditos do entrevistado D:

Olhe, eu vou ser bem clara assim, eu só participei de uma reunião do Conselho, quando o Conselho foi criado, foi renovado na verdade, porque quando munda o prefeito renova o Conselho, eu acho que é assim, eu não sei. E aí, eu peço até desculpas por fazer parte do Conselho só no nome, porque eu nunca tive tempo de assistir as reuniões. Eu não gosto de assumir uma coisa quando eu não posso. Então todas as vezes em que eu era convidado a participar realmente, elas marcavam reunião e eu não podia porque eu trabalho à tarde e pela manhã. Então na verdade eu tenho poucas informações para lhe dar. (Entrevistado D)

No prelúdio de nossas considerações podemos enxergar algumas frágeis realidades do exercício do CMAS, se caracteriza a falta de participação nas reuniões do Conselho apresentada na fala dos entrevistados acima. Raichelis (2011, p. 25) ilumina nossa análise quando chama atenção que:

precisamos nos perguntar quais são as condições concretas que esses usuários estão tendo para participar da esfera pública das políticas sociais, das reuniões dos Conselhos realizadas nos horários de trabalho e sem respaldo institucional, inviabilizando principalmente a participação das organizações populares.

Após o estudo das concepções que os conselheiros possuem acerca da política de Assistência Social e do Conselho, que nos dão imersão na investigação de nosso objeto,

buscamos ainda entender como se dá a relação do CMAS com a Secretaria Municipal de Assistência Social (SMAS) de Sousa.

O caminho que fizemos para entender como se dá a execução das ações do CMAS em deliberar, participar, acompanhar e fiscalizar a política de Assistência Social municipal se realizou a partir da análise da sua relação com a SMAS, órgão gestor.

Para tanto indagamos aos entrevistados sobre a relação do CMAS com a Secretaria municipal e trazemos as falas dos entrevistados:

Hoje eu vejo assim: cada um no seu quadrado. É, não existe uma parceria, não existe um diálogo. Uma das coisas fundamentais para a política de Assistência é que hoje a gente existe um órgão que delibera, independe de ser Conselho, existe o Ministério que quer queira quer não, ele conduz a política. E como ele conduz, os municípios quer queiram ou não tem que ir naquele perfil que eles conduzem. É mais um papel, tem que existir e as coisas tem que acontecer de acordo com o que o ministério manda, mas que não existe uma relação de troca, de acesso, de informação, a não ser quando o próprio Conselho busca, exige, cobra, que poderia ser uma coisa mais amigável, mais. Como é que eu poderia dizer? Mais amigável, deveria ter uma preocupação que a transparência existisse. Essa é minha opinião. (Entrevistado A)

O que foi que eu percebi, das primeiras reuniões que eu participei e aí foi a partir delas que eu acabei me desmotivando. É que assim, fica muito claro que as propostas são trazidas pela administração direta. É como se fosse assim: o poder público municipal traz a pauta e a pauta é discutida na própria reunião, há o aviso que a reunião vai acontecer tal dia mas aí não enviam a pauta do que vai ser discutido, então você há de convir comigo que se eu não, se eu não tenho. Se eu não tenho informações mínimas do que vai ser discutido, se eu não tenho conhecimento do que vai ser discutido, o meu processo de decisão vai tá totalmente limitado, porque eu não vou ter, como discutir, como debater aquilo que eu não conheço, que infelizmente a gente não tem o conhecimento de tudo, não dá pra numa reunião, você saber determinado tema vai ser tratado e já discutir, já dizer se é favorável, ou desfavorável, entendeu? Não tem como, então assim, fica muito falho essa comunicação entre secretaria e Conselho nesse sentido. (Entrevistado B)

É uma ligação muito direta e assim, muito necessária, porque a secretaria de assistência social ela é a gestora, ela quem gera, é através da secretaria onde se gera, onde se expande, tudo o que as políticas públicas vem, segundo as esferas governamentais para gerir as necessidades das demandas daquela sociedade. Então existe vínculo, que é uma irmandade entre a Secretaria de assistência e os Conselhos, porque ambos trabalham juntos, de mãos dadas para que a execução dessas políticas, para garantia desses direitos e para efetivação de cada verba, que vem para gerir essas políticas. (Entrevistado C)

Esta é uma questão relevante, que merece nossa atenção, pois nessas elucidicações quando estávamos em busca de entender o processo de organização e acompanhamento do CMAS frente à condução da política pela SMAS o que aparece nas falas é a autonomia na gestão, e aí é preciso entender que o Conselho não é executor da política e sim fiscalizador dessa execução conforme as prerrogativas da política e de acordo com as deliberações por ele construídas.

Nas expressões dos conselheiros podemos visualizar algumas realidades acerca do CMAS: a primeira está no que diz respeito à relação de existência do Conselho porque é uma determinação, o Conselho precisa existir como exigência da regulamentação da política. Segundo, provém da expressão averiguada que na maioria das reuniões não são travados debates sobre os temas da pauta nas reuniões, onde geralmente são colocados aos

conselheiros o ato mecânico de aprovação ou não aprovação, sem que haja alguma prévia discussão, deliberação e/ou avaliação sobre estas propostas, o que produz obstáculos na efetuação da mínima participação dos agentes representativos junto à política de Assistência Social *in lócus*.

Podemos analisar a realidade do Conselho, permeada de fragilidades no que concerne ao seu exercício, que se apresentam ainda, ao serem questionados em relação a autonomia do CMAS, frente a sua responsabilidade na execução de ações do controle social.

Existe uma certa autonomia... Porém assim, como o Conselho não tem, o Conselho tem acesso indireto, porque o Conselho tem senha de acesso a informação, até mesmo porque hoje existe a política da transparência e não só o Conselho, mas qualquer pessoa pode ter acesso a essas informações, o que o Conselho cobra da gestão é de que forma é aplicado aquele recurso que todo mundo tem acesso, se foi a forma correta, se foi feito, então para isso a gente precisa ver documentos, planilhas de pagamentos, esse tipo de coisa. (Entrevistado A)

Não, é justamente isso, eu acredito que a autonomia não existe justamente por essa falta de comunicação, entendeu? Eu não sei nem como te falar, porque a secretaria é o próprio poder público municipal, representado no Conselho, aí é como se fosse assim, o próprio poder público municipal quem acaba tomando as rédeas, nas decisões do Conselho. (Entrevistado B)

Então assim, poderiam os Conselhos terem, uma, não só a responsabilidade, porque é uma responsabilidade muito grande, mas, poderia ter também mais autonomia no gerir essa responsabilidade, mas poderia também, receber por parte das esferas governamentais (União, Estado, Município) uma atenção mais direcionada para essa classe. Porque se nós temos a autonomia para organizar, se nós somos convidados a gerir, a dinamizar como vai ser determinado utilizado e desenvolvido um certo programa, eu acho que caberia também a nós um pouco mais reconhecimento no sentido de da importância aquilo que a gente acolhe e da importância, da prioridade ao que a gente acha extremamente necessário, fundamental e indispensável. (Entrevistado C)

A realidade do CMAS trazida nessas elucidações nos conduzem a análise na autonomia do gerenciamento, no momento em que buscávamos nos aproximar da autonomia política do Conselho no que concerne a execução de suas ações, porém essa realidade se exemplifica quando relacionamos a realização da IX Conferência Municipal de Assistência Social de Sousa no ano de 2017 que possuiu como protagonista realizador a Secretaria Municipal, colocando o CMAS como coadjuvante, o que aclara a fraqueza autonomia desta instância enquanto membra responsável nesse processo de participação e Controle Social em Sousa. Conforme alguns conselheiros, a ausência de autonomia verificada do CMAS de Sousa para efetuação de suas ações sobre a política municipal, não está somente relacionada ao domínio do órgão gestor, tampouco deslocada da conjuntura nacional no que concerne à Assistência Social, contudo, Raichelis (2011, p.144) afirma que:

O problema dos limites das deliberações do Conselho, porém deve ser remetido não apenas a visão que o Executivo tem a respeito de Conselhos institucionais paritários e deliberativos, mas principalmente a questão da prioridade atribuída pelo governo as políticas sociais e dentro destas a política de assistência social.

Outra realidade que merece a atenção do nosso estudo se expressa na ausência de formações e capacitações para os conselheiros em seu período de gestão no CMAS, situação que se aprofunda na seguinte concepção:

Essa articulação, essa integração com a universidade eu acho que poderia trazer, assim. Ampliação do conhecimento dos conselheiros por quê como a gente chega de impacto, como a gente chega numa eleição. Se você não for buscar, eu sei que o conhecimento está ao alcance de todos, se você tiver interesse você vai você vai conseguir entender um determinado assunto, mas você sabe que a gente tem aquelas limitações de permanecer na zona de conforto, de não ir atrás, de esperar sempre receber pronto. Então assim se tivesse essa capacitação dos conselheiros, eu acho que o Conselho funcionaria a contento. (Entrevistado B)

As capacitações são pressupostos para qualificação do exercício dos atores inseridos no contexto das políticas sociais, inclusive no que concerne à de Assistência Social. É preciso notar que há a Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP)²², que preconiza a oferta de capacitações aos trabalhadores e conselheiros justamente com objetivo de promover a qualificação de suas ações por meio de formações e conhecimento.

A Política Nacional de Capacitação para o SUAS tem como objetivo promover a capacitação dos gestores, trabalhadores da rede pública e privada, dirigentes da rede socioassistencial e conselheiros da assistência social, fundada nos princípios da educação permanente e da interdisciplinaridade, visando o aprimoramento da gestão do SUAS e a qualificação dos serviços e benefícios socioassistenciais. Ainda, estabelecer patamares formativos progressivos para os trabalhadores do SUAS (BRASIL, 2011, p. 21).

Nossas análises já demonstram aspectos contundentes sobre nosso objeto de estudo e as páginas até aqui escritas já nos indicam as dificuldades em que o CMAS se encontra atualmente para se efetivar, como refletem as falas dos entrevistados quando indagamos sobre em que situação o CMAS se encontra:

Não... o Conselho hoje, é parado, basicamente parado; as pessoas estão nele por pura pressão, assim, quando a gente tem a necessidade de ter o Conselho no município porque é um órgão deliberador, e para que muitas ações aconteçam esse órgão tem a trancos e barrancos tem que funcionar (Entrevistado A)

É como se isso ficasse limitado, é como se o próprio poder público acabasse definindo o escopo das ações e tomando as rédeas do assuntos que são do Conselho como um todo. (Entrevistado B)

A escassa autonomia do CMAS enquanto membro participante é uma questão que é necessária a ser registrada é o “poder concentrado nas mãos do Executivo que de fato é quem dá a última palavra” (RAICHELIS, 2011, p.142). Há aqui também uma realidade que reflete na questão da autonomia: a ausência no reconhecimento do papel do Conselho e do conselheiro:

O Conselho não tá funcionando! A situação não tá boa, está precisando mudar. Está precisando ser reavaliada e as pessoas precisam estar cada uma no seu posto fazendo seu papel. (Entrevistado D)

²² “Assim, o conjunto das capacitações desenvolvidas no SUAS devem ser conduzidas pelo princípio orientador da educação permanente, bem como executadas considerando estratégias que favoreçam a universalidade na abrangência, permanência e continuidade nos processos formativos, com participação coletiva em todas as fases dos Planos de Capacitação, como regionalização, descentralização e controle social nos espaços de pactuação, de deliberação e de negociação” (BRASIL, 2011, p. 16).

Os conselheiros que concebem o espaço do CMAS como coisa abstrata – exterior a eles – poucos se sentem como partícipes do processo ou responsáveis por esta situação do Conselho. Contraditoriamente, parece que esperam a Secretaria por pra funcionar.

Se estes Conselhos no seio de um movimento ativo já enfrentam inúmeras dificuldades para operacionalizar suas ações no acompanhamento e fiscalização da Assistência Social, quem dirá como está se dando o seu exercício de Controle Social estando eles em posição inerte? As elucidações até aqui registradas apontam para que perspectiva a resposta deste nosso questionamento se tece.

Estas análises constituídas até o presente acerca do CMAS, frutos do processo de pesquisa realizado, demonstram a expressão de desmonte que esta instância tem sofrido. Porém, objetivando aprofundar o nosso estudo, trazemos as expressões dos nossos conselheiros entrevistados, acerca dos pontos fracos que o CMAS possui:

A maior fragilidade que eu acho é os membros não sabem o papel do Conselho, não tem conhecimento e assim, diferente de outros Conselhos como o caso o Conselho tutelar, as pessoas são indicadas, não são escolhidas, as vezes a gente pede um gestor: indique uma pessoa para representar o seu Conselho enquanto sua secretaria, ele manda uma pessoa que tem o que? Que tem mais disponibilidade não tem tenha o mesmo entendimento, mas que tenha mais disponibilidade. Eu acho que a maior fragilidade seria essa. (Entrevistado A)

E aí a gente entra nos pontos negativos, que é o que a gente acabou de discutir, com relação autonomia e tem tantas outras coisas que eu poderia colocar como ponto de melhoria, por exemplo: a capacitação dos conselheiros, entendeu? Assim como também eu acho que por exemplo não tem divulgação das ações do Conselho. Meu conhecimento da realidade das dificuldades desse segmento é muito pouco, diante do que é da Assistência Social, então assim se tivesse uma maior integração, uma maior participação da sociedade eu acho que também melhoraria. Uma outra coisa é comunicação e a articulação com os outros Conselhos e com as outras secretarias por exemplo: a Secretaria de saúde, a Secretaria de Educação, a Secretaria de Infraestrutura, da Secretaria de turismo. Eu noto que não há, então querendo ou não, a definição de estratégias e as ações vão ser falhas nesse sentido, elas vão ser limitadas da publicidade ao trabalho do Conselho, quantas pessoas não sabem o que o Conselho tá fazendo, quais são as ações, o que é que tá definido como estratégias, como tá articulando essa questão de financiamento, dessas estratégias. Então assim eu acho teria que ter uma maior publicidade dessas ações. (Entrevistado B)

E o que eu acho insuficiente, assim é a questão da desvalorização, é o ponto que eu vejo que necessita de mais atenção, de mais compromisso com responsabilidade as autoridades, é exatamente isso, dar mais importância, evidenciar mais a importância e o significado aos Conselhos para gerir as políticas públicas de cada município. (Entrevistado C)

As fragilidades é que as pessoas não têm muito compromisso né?! com o Conselho que é uma coisa tão importante para uma cidade. (Entrevistado D)

Reaparece nas falas a realidade das concepções fragilizadas, colocada pelo entrevistado como ponto frágil do CMAS. E vai além: traz ainda a questão das indicações para composição do Conselho por parte dos gestores, que realizam essa indicação sem adotar critérios na sua escolha. Os conselheiros são agentes públicos e por isso devem observar os princípios da Administração Pública e o princípio infraconstitucional do interesse público.

Um ponto valioso que vale a nossa atenção, colocado na fala acima é ausência da participação da sociedade. O entrevistado afirma como um dos pontos de qualificação do

Conselho esta representação e podemos ver nas análises iniciais desse subcapítulo a fragilidade do CMAS em Sousa à efetuação dessa participação frente a sua composição sem execução da paridade. Esta fragilidade se confirma quando Raichelis (2011, p. 201) apresenta a importância da sociedade nesse âmbito: “Sabemos, todavia, que a participação da sociedade civil na definição e na gestão das políticas sociais é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais”.

Perceber que esta é uma questão do CMAS significa constatar que se agudizam suas fragilidades, colocando em xeque a questão da democratização pois não se estar sendo implementada “a ideia de que os Conselhos são instancias da sociedade civil e não do governo” (RAICHELIS, 2011, p. 205).

Não queremos dizer aqui que os Conselhos são espaços exclusivos para a sociedade civil, tampouco que um Controle Social só se efetive com qualidade se efetuado pela sua representação, mas a predominância do governo nas composições das instâncias de Controle Social corroboram para a manutenção da centralização do poder de decisão dessas esferas. “Como já vimos, a constituição de esferas públicas efetivamente democráticas pressupõe a qualificação e a legitimação dos atores sociais pelas suas instancias representativas” (RAICHELIS, 2011, p. 215).

Na expressão ainda do entrevistado B traz a ausência de publicidade, ou seja a existência do Conselho, seu papel, suas ações, elas não são divulgadas e por conseguinte são desconhecidas por parte da população, esse fato ajuda na fraca participação da população no CMAS, além de colocá-lo em um ambiente seguro de quaisquer acompanhamentos e avaliações.

De um lado, observa-se que a operacionalização não plena dessas novas instancias democratizantes se dá devido à falta de tradição participativa da sociedade civil, em canais de gestão dos negócios públicos; a curta trajetória de vida dos Conselhos e, portanto, a falta exercício prático (ou até a sua inexistência); e ao desconhecimento – por parte da maioria da população – de suas possibilidades (deixando espaço livre para que sejam ocupados e utilizados como mais um mecanismo da política das velhas elites, e não como um canal de expressão dos setores organizados da sociedade) (GOHN, 2000, p. 180).

No seio desse processo investigatório, não buscamos realizar a nossa pesquisa numa única direção de expor as fragilidades do CMAS, porém, buscamos por meio das entrevistas realizadas, também entender, encontrar e assim elucidar as potencialidades que este Conselho dispõe, como se apresenta na fala abaixo:

E um dos pontos fortes que eu acho, é que não é aqui tenha nesse Conselho, que é o papel realmente do Conselho que é a parte do controle, de fiscalizar, de poder barrar aquele recurso, ne, esse é o ponto forte, porém não acontece, não só aqui, mas na maioria dos Conselhos. Essa é a minha opinião. (Entrevistado A)

Podemos visualizar nesse ponto, uma concepção sobre relevância que os Conselhos possuem, funcionando como instancias de controle social, participando do

processo de acompanhamento e qualificação das políticas sociais. O Conselho de Assistência Social na realidade sousense está instrumentalizado para a execução de suas atribuições?

As concepções posteriores nos confirmam ainda as possibilidades que o Conselho configura, como a abertura para o espaço das representações, pela descentralização da condução da política de Assistência Social no âmbito do município:

Assim querendo ou não, é um espaço de debate aberto, isso é inquestionável não tem como dizer que não por que é, e em Sousa é também um espaço aberto para que sejam discutidas as questões que são relacionadas ao benefício da sociedade como um todo. E tem uma outra coisa que eu acho interessante é a diversidade, pluralidade dos conselheiros embora sim eu acho que deveria ter mais, entendeu? Mas mesmo assim há uma pluralidade, porque assim tinham representatividades que eu desconhecia em Sousa, grupos que eu desconhecia e eu achei bacana isso. (Entrevistado B)

Os Conselhos, nessa perspectiva proporcionam abertura de espaços para que se realize a interlocução do Estado com a sociedade, seus representantes e organizações, com ensejo à colocação de diversificados discursos e interesses, no seio de um processo de discussão para condução e avaliação, configurando-se, dessa forma, como espaços para a disputa para a direção das políticas sociais.

“O Controle Social significa a possibilidade de acessar aos processos de decisões, mediante participação organizada da sociedade civil, na revisão, negociação, acompanhamento de implementações, segundo um norteamto político” (RAICHELIS, 2011, p. 42).

No seio desse processo de disputa, os Conselhos de Assistência Social ainda atuam no acompanhamento, aprovação e fiscalização da gestão financeira da referida política, buscando a efetivação da participação na condução dos recursos, para oferta de direitos à população usuária. É sobre esse assunto que trataremos nas páginas posteriores deste nosso estudo.

3.3. CONTROLE E FISCALIZAÇÃO DA GESTÃO FINANCEIRA DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM SOUSA

Analisar o exercício do controle social na gestão financeira da política de Assistência Social em Sousa-PB visa estimular o debate sobre a realidade municipal das políticas sociais no âmbito da comunidade acadêmica, a sociedade e todos/as interessados/as pelo tema, investigando a atuação do CMAS como uma possibilidade de disputa de 'interesses' e demandas de classe.

Para isso, necessitamos tomar alguns dados e discussões acerca do Fundo Municipal de Assistência Social de Sousa-PB (FMAS). Estas informações são frutos do processo de pesquisa em instrumentos eletrônicos de informações de transparência pública, assim como a busca de demonstrativos e prestações de contas requeridas na diretoria financeira da Secretaria Municipal de Assistência social. Essas informações ainda são

correlacionadas com os dados colhidos mediante a realização da entrevista com os(as) conselheiros(as) municipais, continuando a investigação do nosso objeto.

O financiamento da Assistência Social é compartilhado entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, o que configura seu cofinanciamento, ou seja: a corresponsabilidade em garantir recursos públicos entre os entes federados para a materialidade das ações socioassistenciais. Este se realiza pelas transferências regulares e automáticas entre os Fundos de Assistência Social de acordo com a destinação e alocação dos recursos próprios pelos respectivos entes.

Na busca pelos demonstrativos do cofinanciamento do ente federal repassados ao FMAS no âmbito do setor financeiro da SMAS de Sousa, foi apresentado um demonstrativo, referente ao exercício do ano de 2017, pois o demonstrativo do ano anterior (2018) só se apresentará no segundo semestre do ano atual, ou seja, o demonstrativo do ano de 2018 só estará disponível nos meses finais do ano corrente de 2019. Por esse motivo, trazemos dados da gestão financeira em Sousa, pelo FMAS do ano de 2017.

Fazemos recorte a blocos de proteção social presentes no FMAS para podermos visualizar a destinação de verbas específicas para o âmbito da sua gestão financeira, podendo retratar particularidades do orçamento municipal. Foram repassados do cofinanciamento Federal ao FMAS em 2017 ao Piso de Proteção Social Básica: quinhentos e oitenta e seis mil, cento e sessenta e três reais e vinte e três centavos (R\$ 586.163,23); o Piso de Proteção Social Especial de Média Complexidade recebeu o montante de duzentos e oitenta e dois mil, seiscentos e oitenta e três reais e sessenta centavos (R\$ 282.683,60) e o Piso de Proteção Social Especial de alta complexidade recebeu o total de setenta mil reais (R\$ 70.000,00) (IDEM).

De acordo com esse demonstrativo foram executados do cofinanciamento federal no FMAS em 2017 do Bloco de Proteção Social Básica o montante de: quatrocentos e cinquenta e seis mil e duzentos e cinco reais e quarenta e três centavos (R\$ 456.205,43); já do Bloco de Proteção Social Especial de média complexidade: cento e cinquenta e quatro mil e quinhentos e onze reais e nove centavos (R\$ 154.511,09) e ainda foram executados do Bloco de Proteção Social Especial de alta complexidade o total de: sessenta e oito mil e novecentos e oitenta e nove reais e vinte e cinco centavos (R\$ 68.989,25) (IDEM).

Em conformidade com o Relatório de Informações Sociais constante no Ministério da Cidadania, referente aos valores repassados ao Fundo Municipal de Assistência Social de Sousa Para Gestão e os Programas:

a) No âmbito da Gestão o Índice de Gestão Descentralizada do SUAS (IGDSUAS) recebeu o montante de setenta mil e oitocentos e seis reais e dezesseis centavos (R\$ 70.806,16) no ano de 2017. Já o Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família (IGDBF) recebeu o total de trezentos e oitenta e seis mil e novecentos e oitenta e um reais e setenta e dois

centavos (R\$ 386.981,72) em 2017 o que totaliza: quatrocentos e cinquenta e sete mil e setecentos e oitenta e sete reais e oitenta e oito centavos (R\$ 457.787,88) destinados à gestão da Assistência Social de Sousa.

b) No que toca aos programas socioassistenciais: o Programa de Primeira Infância do SUAS recebeu noventa e nove mil e quinhentos e quatro reais (R\$ 99.504,00) em 2017. Já para as Ações Estratégicas do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (AEPETI) foram destinados setenta e dois mil reais (R\$ 72.000,00) em 2017. Que totalizam cento e setenta e um mil e quinhentos e quatro reais (R\$ 171.504,00) repassados para o financiamentos dos programas socioassistenciais.

Trazendo ainda dados orçamentários do município de Sousa, colhidos em consultas aos mecanismos de transparência eletrônica municipais onde podemos caracterizar a Função 08 do Plano Plurianual que trata do orçamento da política de Assistência Social dos anos 2018-2021. Em 2018: seis milhões e quinhentos e cinquenta e nove mil e oitocentos e noventa e um reais (R\$ 6.559.891,00); em 2019: seis milhões e novecentos e vinte mil e seiscentos e oitenta e oito reais (R\$ 6.920.688,00); 2020: sete milhões e trezentos e um mil e trezentos e dezessete reais (R\$ 7.301.317,00) e em 2021: sete milhões e setecentos e dois mil e oitocentos e setenta e cinco reais (R\$ 7.702.875,00) tendo como total: vinte e oito milhões e quatrocentos e oitenta e quatro mil e setecentos e setenta e um reais (R\$ 28.484.771,00) presente no PPA atual (IDEM).

Esta questão orçamentária referente ao município de Sousa se conecta no processo de nossa investigação com a questão do exercício de controle social do CMAS sobre a gestão financeira da política de Assistência Social local.

No seio do exercício do controle social, os conselhos possuem atribuições para atuar diretamente na deliberação, normatização, acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão financeira da política de Assistência Social.

Estes conselhos devem apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios do município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais (BRASIL, 2013, p. 65).

Analisar o controle social da gestão financeira ainda possui relevância como meio de debate acerca dos processos de fragilização do SUAS e por reafirmar o direcionamento, de defesa de um orçamento que seja público, voltado às reais demandas da população e que possa reforçar e qualificar as ações socioassistenciais.

No diálogo com os sujeitos entrevistados percebemos as fragilidades da execução de ações do CMAS sobre a política de Assistência Social na cidade de Sousa, como nos

referencia as falas abaixo ao perguntarmos como se dava esse exercício de controle social sobre a política de Assistência Social:

Eu não tenho como fugir, eu tenho que assumir a responsabilidade dos meus erros, de não tá atuante dentro do conselho, entendeu? De não saber realmente o que se passa, de não participar das reuniões; esse ano a gente não recebeu nenhum convite pra participar de reunião, mas aí desde 2017, que eu não participo, eu acredito que fui pouquíssimas reuniões. Basicamente a de eleição e teve uma outra que eu fui. Mas que assim, eu vou tentar justificar: primeiro pela desmotivação de procurar. E aí eu lembro que eu procurei as pessoas, porque aí quem fica nos cargos de presidente, de vice-presidente, de secretário, são geralmente são pessoas que estão no poder público municipal, certo?! e aí procurando essas pessoas, que geralmente vão ser as pessoas que vão ter mais acesso, aos documentos, as portarias, regimentos e tudo mais. Eu confesso que eu me desmotivei. E num segundo plano é aquela questão que eu te falei, de permanecer na zona de conforto, né?! De esperar que as coisas mudem de uma hora para outra sem que a gente mova uma palha, e é nesse sentido que eu assumo a responsabilidade, do meu erro, entendeu? Então assim, como você perguntou como eu fiscalizo a política e tal... Como meu fiscalizo? é muito falho. Eu não fiscalizo! Eu tenho não tenho o que dizer, eu não fiscalizo. A única coisa que eu procuro, que eu procurei, melhor dizendo foram informações a um grupo de interesse... específicos. (Entrevistado B)

Não sei dizer. Não posso dizer porque não tenho conhecimento. (Entrevistado D)

A ausência das atuações destes sujeitos no seio do CMAS, como acima se exhibe, demonstra para nós o aprofundamento do esfacelamento que esta instância de controle social tem sofrido no momento da execução de suas atribuições. Na elucidação do entrevistado B, podemos ainda nos atentar a uma ação citada, onde aconteceu a busca de informações do âmbito do interesse do grupo específico no qual ele se insere, o que caracteriza a ausência da sua presença naquele espaço como representação coletiva.

Esta realidade se apresenta e se aprofunda ainda mais quando perguntamos sobre as ações destes entrevistados sobre a gestão financeira:

É nesse sentido também, porque assim, o orçamento hoje existe uma fragilidade muito grande na questão de cumprimento de datas, de meses, hoje a gente tem recursos que entra em janeiro a parcela, a outra vem entrar em dezembro. A contrapartida Federal e se a gente for dizer: e como é que o programa funciona? Com recursos próprios, aos trancos e barrancos, mas com recursos próprios, termina assim, a contrapartida sendo uma segurança pro final do ano, entendeu? Então assim, a gestão federal, ela não tem aquela preocupação, aquele compromisso de que o recurso está naquele mês: pra isso, pra isso e pra isso, e uma coisa que eu acho fundamental aqui em Sousa. Porque assim, em outros municípios que existem os mesmos programas, os mesmos valores de recursos, existe profissionais... exemplo, vou dar um exemplo: proteção especial, que é o CREAS, o técnicos só recebem o pagamento entra. Vamos supor: se passar três meses sem vir é três meses sem receber. E aqui não, aqui existe esse controle, da contabilidade e um recurso vai cobrindo o outro. O recurso é mais nesse sentido. (Entrevistado A)

Não, aí o orçamento da mesma forma do que a própria política em si. Pronto eu ainda procurei saber, ver, o que era que ainda tinha sido pensado em estratégia, e aí eu já digo que eu não participei da elaboração do orçamento no caso 2019, nem 2018 nem 2019, e aí eu procurei saber depois o que era que tinha sido definido pra instituição a qual eu estou atrelada. Mas assim, lhe dizer que eu tenho acompanhamento do orçamento, que eu vou ter uma atuação mais presente assim, eu não tenho como mentir. Não tenho, não tenho. (Entrevistado B)

Bom, especificamente sobre o orçamento eu não tenho como te dar essa resposta precisa, porque eu não faço parte especificamente dessa parte. (Entrevistado C)

Nas falas acima, podemos enxergar as fragilidades que o acompanhamento (e fiscalização) da gestão financeira da política de Assistência Social tem passado na implementação das ações de proteção social frente à questão dos atrasos do cofinanciamento Federal.

Vale ainda ressaltar, que os desafios para a operacionalização das ações socioassistenciais de proteção socioassistencial, seguem no marco da conjuntura sociopolítica atual, “conjuntura adversa e paradoxal, na qual se evidencia uma profunda incompatibilidade entre ajustes estruturais da economia e investimentos sociais do Estado” (COUTO, 2011, p. 34). A realidade da fragilização das políticas sociais é fruto das políticas econômicas neoliberais, que configura uma conjuntura crítica, permeada pelo crescimento da pobreza e da desigualdade social no país (IDEM).

Os relatos acima nos revelam uma realidade no que se refere ao desenvolvimento das atribuições do CMAS sobre gestão financeira local: ausência de participação dos(as) conselheiros(as) na construção orçamentária da política de Assistência Social. Um pressuposto para aprovação do orçamento para alocação de verbas é a aprovação deste orçamento pelo Conselho. Estes devem atuar ainda na deliberação da proposta orçamentária, ou seja, é pré-requisito a participação dos conselheiros no planejamento destes recursos na construção dos planos, metas e leis orçamentárias, na busca da representação coletiva, para que esta gestão financeira se operacionalize subsidiando serviços, programas, benefícios e projetos socioassistenciais efetivos. “Na verdade, o orçamento deve se expressar em dotações financeiras a concretização de um conjunto de direitos” (SALVADOR, 2011, p. 36).

Ainda sobre as atribuições dos conselhos da Política de Assistência Social na participação da gestão financeira, Brandão afirma que:

Os conselhos são responsáveis por: apreciar a proposta orçamentária, antes do envio ao legislativo; por normatizar, regular e fiscalizar a relação entre o setor privado e público - o vínculo Suas; e por tomar a prestação de contas dos gestores públicos e aprovar o relatório anual da gestão (2012, p. 19).

No contexto desse processo de desmontes, que recaem sobre todos os eixos estruturantes desta política, seguimos nos debruçando frente à fragilização do controle social na realidade do CMAS e que se exponciam. Seguindo a mesma direção analítica no que se refere ao poder de decisão do CMAS sobre a gestão financeira, podemos visualizar ainda nos depoimentos abaixo a desarticulação e debilidade das suas ações quando indagamos sobre a capacidade do conselho definir e acompanhar a gestão financeira local:

Não! De jeito nenhum! A gente só fiscaliza, hoje né. Porque assim, a gente nunca foi comunicado, ou então nunca foi feita uma reunião: - ei a gente está com esse recurso, o que que a gente pode fazer? Vamos dá uma sugestão? O que que o conselho pode sugerir? Isso nunca existiu. O recurso fica muitas vezes parado, e por aí vai. Mas não existe de forma nenhuma. Eu acho que nem a Secretária em si, define, executa, nem delibera. (Entrevistado A)

Na verdade na nova gestão do conselho e aí já tinha definido o orçamento do ano anterior. Mas eu não participei nem 2017 nem 2018, que é o ano posterior, que aí eu

não tenho como afirmar se o conselho teve ou não atuação nesse sentido, mas é aquilo que eu te falo, a gente volta para as primeiras questões, na verdade é uma definição de estratégias do próprio governo municipal, da administração direta e aí acaba definindo pelo próprio conselho. Mas eu não tenho como afirmar. E também não tem como a gente generalizar, não dá pra generalizar nada. Da mesma forma que eu não tenho atuação, podem ter outros conselheiros que tenham mais efetividade dentro do conselho, que conseguem exercer o papel realmente a contento, não dá pra generalizar. (Entrevistado B)

Não. Eu não sei te dizer. (Entrevistado D)

É lucido nas falas acima as peculiaridades no que se refere a atuação do CMAS no espaço de controle social local, que nos permitem visualizar a inexistência de uma eficaz atividade do conselho. Se os conselhos não possuem atuação efetiva no acompanhamento e fiscalização financeira da política não há por conseguinte possibilidade da participação ativa e assim aumentam as dificuldades na luta pela qualificação dos direitos socioassistenciais por parte desse mecanismo.

Convém nossa atenção ainda no que se refere à realidade do recurso financeiro não executado, trazido na fala do entrevistado e que se correlaciona com um dado da pesquisa bibliográfica: há, de acordo com o Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania em saldo no FMAS no mês de abril de 2019: quatrocentos e trinta e nove mil e cento e trinta e um reais e oitenta e um centavos (R\$ 439.131,81) (pesquisa direta). Existe quase meio milhão de reais de repasse federal em Fundo Municipal, não executado e não há nenhuma manifestação do CMAS sobre fiscalizar e deliberar sobre esse montante. Aparece-nos mais uma vez a ausência de autonomia dessa instância sobre o acompanhamento e fiscalização da gestão financeira, o que configura a manutenção da ineficácia das ações de controle social por parte deste conselho.

[...] o Controle Social é possibilidade de romper o caráter privatista, de favorecimento de alguns. É um exercício de trazer as questões de decisões para mais interlocutores, extrapolar os espaços de fiscalização e construir espaços de negociação. Por isso, o Controle Social não pode limitar-se a regular os serviços existentes (OLIVEIRA, 1999 p. 47 grifos nossos).

Cabe destacar ainda na fala do sujeito C com relação as demais concepções acerca da atuação do CMAS sobre a gestão financeira local:

Tem, de forma não diretamente, porque o conselho ele não pode intervir na questão de recurso. Mas o conselho participa sim, de todo o desenvolvimento do recurso que vem, tem conhecimento, sabe onde está sendo investido, sabe como está sendo gerido, entendeu? Nesse conhecimento sim, o conselho tem. (Entrevistado C).

Há a ausência de compreensão sobre as atribuições do Conselho no que se refere inclusive a seu dever de acompanhar as ações de gestão financeira da referida política em que ele se instala. E ainda é recorrente a ideia de que a gestão orçamentária e financeira das políticas públicas são de responsabilidade dos gestores e profissionais técnicos da área, concepção esta que interdita quaisquer inquietação à participação da sociedade frente à luta de seus direitos corroborando para o desfavorável processo de apropriação do FMAS no movimento de disputa local.

Parece que o orçamento é uma questão técnica e o debate de política econômica é uma questão para especialistas e técnicos; na realidade não é nada disso, precisamos urgentemente politizar esse debate, por detrás de uma questão de tecnicidade, na verdade está escondendo as escolhas, os interesses e a forma de influência dos atores sociais sobre o próprio orçamento público (SALVADOR, 2011, p. 36).

É preciso reafirmar a necessidade de participação e a relevância que os Conselhos de Assistência Social possuem na colaboração da abertura da interlocução pública e ainda para o processo de luta pela qualificação dos serviços e direitos socioassistenciais.

Seguindo nossa investigação onde podemos nos aproximar um pouco mais na realidade do CMAS sobre a gestão financeira da Assistência Social no município de Sousa e, para isso, indagamos aos entrevistados sobre a concepção e análises deles acerca do orçamento *in lócus* e obtivemos as seguintes elucidações:

O orçamento geral, assim, embora muitas pessoas não tenham conhecimento, a contrapartida Federal, é como próprio nome já está dizendo é uma contrapartida, é um complemento, pra gestão Municipal e pra gestão Estadual. E uma das coisas importantes que poucas pessoas tem conhecimento: a Paraíba foi um dos Estados contemplados, há quatro anos atrás, porque assim, a gestão é tripartite, né? E a tripartite só era um partido, só existia... só existe a contrapartida Federal, então há quatro anos atrás a gestão de Ricardo Coutinho juntamente com Cida Ramos, implementou a contrapartida Estadual. Pra essa contrapartida Estadual, ela também criou projetos de lei para os municípios se enquadrarem. É tipo assim: deu pré-requisitos para o município receber a contrapartida Estadual, que mesmo hoje e em quatro anos atrás ainda seja pequena, mas é um avanço pra política, porque no Nordeste, acho que é o único estado que faz isso, ela orientou que todos os municípios tinham que se incrementar, teve que incrementar com os fundos municipais, com a divisão das gestões em básica, especial e alta complexidade, teve que criar a nova lei dos benefícios eventuais, que antes era tida como lei da ajuda, e hoje é a lei dos benefícios eventuais. Então assim, os municípios tiveram que se enquadrar pra poder receber esses recursos, embora seja pequeno, porque o que? Hoje esse recursos está em torno de dezoito mil anual, se a gente for dividir não dá nem, é mil e pouco, mas é um progresso, pra gente é um progresso. E é isso. (Entrevistado A)

Eu não vou saber lhe responder daqui da cidade, porque é como eu estou dizendo, eu não tenho esse acompanhamento, não participo da elaboração de orçamento, não sei o que foi definido, o que eu poderia lhe dizer é que eu, de uma forma geral do orçamento da Assistência Social, que assim não tem como a gente ser leigo como um todo diante do que está acontecendo hoje ne?! então assim, congelamento de gastos, é... cortes excessivos, então assim, o que a gente vê é que, o que o governo coloca como, você fala de... assim como é que eu posso dizer? O governo, o que é que ele aponta: que esses cortes são necessários porque os gastos são excessivos, são crescentes. E aí a gente entraria num viés que traria uma discussão bem mais complexa. Que se a gente for vê que condicionantes históricos. Que condicionalmente, historicamente, o que é que se predomina? É justamente a Assistência social, ela está atrelada, se a gente considerar que a maior parte dos gastos ela é de participação em programas de transferência de renda, aí a gente tem o seguinte... a gente entraria num programa, numa política que é voltada pra o imediatismo, pra uma intervenção emergencial e aí a gente entraria numa discussão bem complexa que não faria sentido. Eu acho que não tem como esse orçamento deixar de ser crescente porque justamente a gente está trabalhando de uma forma errada, não se trabalha num interesse justamente de desenvolver um indivíduo que deixe de ter dependência desses tipos de programas. Tirar realmente o indivíduo da vulnerabilidade, é como se eu só apenas minimizasse a situação deles. Então assim, não tem como se a gente não desenvolve uma política na ótica dos direitos sociais. E aí eu acredito que seja a realidade de Sousa... a realidade de Sousa provavelmente não vai diferenciar da realidade nacional. (Entrevistado B)

A questão orçamentária é aqui colocada apresentando algumas configurações acerca do cofinanciamento Estadual no que concerne o exercício financeiro em Sousa. Esta

discussão se relaciona, ainda, com um dado colhido mediante análise do demonstrativo financeiro que indica a presença da contrapartida advindo do Fundo Estadual de Assistência Social da Paraíba (FEAS): vinte e nove mil e cento e oitenta e sete reais e quarenta e três centavos (R\$ 29.187,43) concernente do ano de 2017. Ela nos permite analisar o exíguo montante da parte Estadual na coparticipação do financiamento das ações socioassistenciais do município estudado.

Uma outra questão apresentada nos liga à discussão de âmbito conjuntural intrinsecamente ligada à realidade municipal até aqui já constatada: o processo de desmonte orçamentário que as políticas sociais brasileiras tem sofrido.

Outros retrocessos ameaçam a política pública de assistência social, como o desrespeito à aprovação da Resolução nº 12/2017 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que definia o orçamento de 59 bilhões para 2018, o qual o Ministério de Planejamento reduziu para aproximadamente 400 milhões de reais, o que revela a decisão de desmonte do Suas no Brasil (CFESS, 2017b, p. 01).

A política de Assistência Social não está fora destes processos pelo contrário, são inúmeras as reduções orçamentárias para a gestão da proteção social, para execução das ações socioassistenciais.

Sendo assim, a proteção social pública estatal, particularmente a seguridade social, com seus múltiplos bens, serviços, programas, produtos, benefícios, equipamentos e unidades físicas, tem sido, em seus diversos níveis, apropriada em ritmo intenso pelo capital, produzindo, [...] implicações que vêm catalisando o processo de desconstrução de direitos sociais (NEVES 2012, p. 36 *grifos nossos*).

Uma terceira questão que é relevante ser levantada e discutida por nós é a concentração do orçamento socioassistencial voltado para as políticas de transferência de renda, marcado no processo advindo da implementação da agenda neoliberal no país, onde materializa na ausência do Estado na oferta dos direitos sociais, que em contraponto oferece nada mais do que alívios as expressões de pobreza presentes nacionalmente.

Os programas de transferência de renda que, além de alimentar o capital portador de juros por sua lógica, enfatizam a focalização das políticas sociais em detrimento das conquistas de universalização duramente alcançadas pela classe trabalhadora. Tais programas configuram-se na estratégia do capital portador de juros de financeirização da vida social e contribui para a contra-reforma das políticas sociais e da Seguridade Social (SILVA, 2009, p. 02).

Os direitos ardentemente conquistados no seio de lutas da classe trabalhadora, dos movimentos sociais e sindicais, no processo Constituinte de 1988, são cada vez mais subfinanciados, enquanto as políticas emergenciais de transferência de renda, ausentes de continuidade e sem condições reais de executar ações de proteção social crescem e ganham maior espaço na agenda do Estado brasileiro, como nos confirma Pereira:

O protagonismo dos programas de transferência de renda, em detrimento a oferta dos serviços sociais básicos, universalizantes, deve-se, em essência à focalização da proteção social na pobreza extrema, que, como já indicado, reduz todas as formas de privação à falta de renda familiar. Al disso, a impessoalidade no atendimento, a exigência de contrapartidas dos beneficiários e a fragilização das redes socioassistenciais contribuem para a propagação desses programas em tempos neoliberais, os quais, por sua vez, produzem as seguintes consequências: enfraquecem o Estado, ao precarizar suas políticas e reduzi-las a ações emergenciais;

e estigmatizam seu público-alvo por torná-lo merecedor com base no critério de miséria e por fazer jus ao benefício na contramão do direito. Ao mesmo tempo, cada uma dessas facetas dos programas de transferência de renda gera, individualmente, novas implicações negativas às políticas sociais como um todo (2010, p. 221).

Apesar da relevância não nos cabe aqui se alongar nesta discussão sobre as políticas de transferência de renda, pois não é este o centro de nosso estudo, mas que não se desconecta de uma outra realidade que eclode em meio a nossa investigação, que se materializa na fala dos entrevistado quando indagamos se o orçamento da política de Assistência Social de Sousa é suficiente:

Suficientes! Suficientes entre aspas. Não é, porque assim, como eu disse no início os gestores tem que ter a contrapartida, e essas contrapartidas do Estado, elas são orçadas, e elas são orçadas, porém elas não são gastas, da forma como são orçadas, aí elas se tornam insuficientes por isso, porque elas são orçadas e não são gastas. Muitos dos orçamentos. Pronto: existem programas hoje na gestão, programas federais que os recursos estão em conta, porque pra mexer no recurso, exige que o programa tenha uma equipe, equipe multiprofissional e o gestor não contrata, e o recurso tá aí, a ponto de ser devolvido porque não existe uma equipe pra poder implantar. (Entrevistado A)

Algumas políticas sim, são bem significativas, mas algumas não, porque requer mais, por se tratar de uma política mais direcionada para uma determinada demanda, você sabe que existe necessidades maiores e necessidades menores, em determinadas políticas, então algumas políticas os investimentos são insuficientes, mas de acordo com as reuniões do conselho juntamente com a Secretaria de Assistência Social, tentam desenvolver o que financeiramente é insuficiente, de maneira gradual, para que não deixe a desejar com nada no desenvolvimento do programa e da política. (Entrevistado C)

Não... Com certeza, pelo que a gente escuta, pelo que a gente ver né? Os recursos eu acho que são poucos. Mas eu não sei até que ponto tá o andamento dessa Assistência Social na cidade de Sousa. (Entrevistado D)

Apesar de todo seu aporte jurídico-legal, a Assistência social apresenta fragilidades quanto a sua gestão financeira. Primeiro pela ausência de obrigatoriedade de execução financeira das ações presentes no plano orçamentário do ano em vigência, sendo que há necessidade de nova autorização para novo direcionamento deste recurso, chamado de reprogramação financeira, no que resulta de processo de enfraquecimento da alocação de verbas para as ações socioassistenciais.

Esse processo de desmonte vem se materializando e se aprofunda radicalmente no contexto dos últimos anos. Conforme afirma Salvador (2017):

O [...] governo brasileiro volta com carga a ortodoxia neoliberal com brutal corte de direitos sociais, sobretudo do financiamento público, como denota o Novo Regime Fiscal (NRF), aprovado pela EC n. 95. O NRF inviabiliza a vinculação dos recursos para as políticas sociais nos moldes desenhado na CF de 1988, ao congelar as chamadas despesas primárias do governo (exceto as despesas financeiras com o pagamento de juros da dívida) por vinte anos, limitando-se a correção pela inflação (p. 429 - grifos nossos).

O Conselho Federal de Serviço Social (CFESS) exemplificado esta declaração, quando se posicionou a respeito da proposta orçamentária de 2018, afirmando que:

Para exemplificar essa situação, essa mesma análise do CFESS indica que o corte, na Proteção Social Básica em 2018, foi de 55,76%, o que inviabiliza a oferta mínima de atenção à população nos serviços oferecidos pelos Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Em relação à Proteção Social Especial de Média

Complexidade, o corte de 44,24% significa uma redução de R\$ 299 milhões, em relação ao valor de R\$ 536.260.440, que foi o aprovado pelo CNAS. Em contrapartida, o Programa Criança Feliz – que é extremamente focalizado, que retoma a cultura do primeiro-damismo e desrespeita a lógica do comando único do SUAS – recebeu aumento em seu orçamento, planejado para R\$ 600 milhões (CFESS, 2017, p. 01).

Comparando por exemplo o repasse de recursos realizados o exercício de 2017 em consulta ao Relatório de Informações Sociais do Ministério da Cidadania com acesso no dia 6 de junho de 2019, foram transferidos o montante de R\$ 457.787,88 divididos entre IGDSUAS e IGDBF, o somatório dos IGDS referentes aos 3% para as instâncias de atividade de controle social chega a quase quatorze mil reais.

Os Conselhos de Assistência Social devem realizar o planejamento e deliberação sobre o percentual dos 3% destinados ao financiamento de suas ações de controle social. Que, na realidade do Conselho Municipal de Sousa-PB, recebeu quase 14 mil reais para custeio de suas atividades.

Questionamos como os mecanismos de controle social tem deliberado sobre esse montante, com vista a implementação do SUAS e dos direitos socioassistenciais, em tempo que a referida política tem sofrido cortes, no âmbito conjuntural do subfinanciamento das políticas de seguridade social (NEVES, 2012 p. 36).

Os processos de investigação do objeto e aproximação com a realidade incitam indagações acerca de qual o planejamento, deliberação, dimensão que o conselho usou para a utilização destes quatorze mil reais (R\$ 14.000,00) para o fortalecimento das suas ações de controle social. Se o conselho não demonstra ações de fiscalização dos recursos de propriedade que são dele exclusivos para execução de suas atuações, as fragilidades das ações de acompanhamento e fiscalização socioassistenciais no Município se expõem, configurando uma forte necessidade de intervenção no enfileiramento das atribuições de controle social na cidade de Sousa.

Tratar sobre o exercício do controle social sobre a gestão financeira da política de Assistência Social de Sousa no que concerne ao Conselho Municipal, significa criar meios de avaliação e aproximação com a realidade, possibilitando um conhecimento mais aprofundado servindo como um meio de cobrança de direitos sociais, pela implementação e pela qualidade da política, inclusive na avaliação das ações socioassistenciais, por meio de seu financiamento, como mecanismo de luta e disputa, seja por outros mecanismos de participação social, por profissionais em seus espaços sócio ocupacionais, por usuários, por membros da sociedade, na defesa de um orçamento que seja público e que possa garantir a real implementação da política que atenda às necessidades da população em vulnerabilidade e/ou risco social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Mediante o estudo contido no seio deste trabalho, cabe-nos evidenciar a relevância de se realizar este debate, no âmbito da realidade das políticas públicas na conjuntura política atual, no processo de desmonte que estas vêm sofrendo. Assim, o tema contribui para o debate, estudo, problematização e apreensão da realidade da política de Assistência Social, nas especificidades do Município de Sousa-PB. Ambiente este que configura a possibilidade de permanência no movimento de luta pela qualificação das políticas sociais e, também, pelos direitos da sociedade.

Podemos dizer que nosso objetivo de analisar como se materializa o exercício de controle social sobre a gestão financeira da política de Assistência Social a partir da atuação dos/as conselheiros/as municipais foi cumprido, apesar de todas as dificuldades enfrentadas no âmbito local. Por meio da pesquisa de campo e bibliográfica pudemos nos aproximar da realidade para constataremos as expressões dos desafios e fragilidades pelo qual passa esse mecanismo.

No cenário das políticas sociais há processos históricos de retrocessos que ferem as suas regulamentações e rebatem em sua consolidação e oferta. Isso decorre da agenda neoliberal, da mundialização e financeirização do capital, como o exemplo da atual conjuntura. Isso se expressa localmente quando, dentre outros elementos, ao Conselho de Assistência Social não é fortalecido em seu papel fiscalizador.

A política de Assistência Social, neste contexto, não se isenta desta realidade. Podemos considerar também que toda a história passada pela Assistência Social por várias lutas até conseguir se estabelecer como política social pública. As conquistas nela conseguidas estão sendo diminuídas pouco a pouco, seja pelo contingenciamento orçamentário, pelos processos de desmontes, seja por políticas que não atendem de forma real suas demandas, frente aos processos de terceirização que vem precarizar o serviço público, limitando a cada dia a oferta, o acesso e a garantia de políticas públicas que respondam a necessidade da classe expropriada e marginalizada.

A partir desse contexto histórico e da criação das políticas e sua regressão nesse momento atual no Brasil, vê-se como na prática funciona e se desenvolve as ações da política de Assistência Social, possuindo programas que mais restringem o seu público alvo com regras impostas, com requisitos de para se encaixe de perfil, como o exemplo do Programa Bolsa Família e os benefícios eventuais expressando a focalização e minimização das ações socioassistenciais.

No que tange o exercício do controle social sobre a gestão financeira, segue fragilizado e com dificuldades de consolidação, como demonstram as diversas análises e dados aqui elucidados, e as literaturas acerca do tema. No contexto do município de Sousa,

sertão paraibano, a realidade não se distingue desse processo de desafios da implementação das políticas sociais de cunho conjuntural, inclusive quando nos dirigimos ao Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS).

Pudemos compreender como esta problemática se apresenta no município citado, onde por meio do processo de investigação crítica podemos os aproximar com a realidade multifacetada de desafios na atuação e na aplicação das ações de controle social.

Diversas vezes procuramos documentos, deliberações e ações, e desde as primeiras buscas por informações do objeto, não encontramos elucidações contundentes e durante toda a pesquisa continuamos esse processo de busca, porém não obtivemos retorno. Dentre essas buscas, o Regimento Interno do CMAS seria para nós relevantíssimo instrumento de análise, porém inexistente.

As averiguações ainda nos inserem na constatação de um agravamento da realidade de CMAS: a ausência de reuniões que se repetiu em diversos momentos. São por elas que se dariam o processo de organização e execução das atribuições, de discussão, deliberação para o exercício do controle social sobre a Assistência Social.

Uma outra questão constatada, mediante análise das normativas legais do CMAS, é a que não existem em seu interior as comissões temáticas²³ permanentes e temporárias, que subsidiariam a organização das ações do Conselho por temas, no cumprimento de sua competência.

Esta situação se relaciona ainda com a realidade interna do CMAS, que mediante o processo de investigação efetuado não nos apresentou ações que demonstrem como se dá seu processo de organização para execução das ações de controle social.

No cerne dessa realidade, as capacitações para os conselheiros municipais de Assistência Social também se apresentaram como uma demanda recorrente, apesar da política de capacitação existente no âmbito do SUAS e o município dispor de recursos para o financiamento dessas atividades. A efetivação dessas formações não acontece, o que nos leva a indagar: Por que o Conselho não delibera ou exige capacitações, uma vez que os recursos destinados à Gestão do SUAS e do fortalecimento das instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS)²⁴ preveem 3% do cofinanciamento federal para tal fim? A

²³ Estas Comissões de acordo com o que consta no site do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) possuem a atribuição de subsidiar os Conselhos no cumprimento das competências referidas na Lei Orgânica da Assistência Social e no art. 2º dos Regimentos Internos, de acordo com os aspectos que concernem a cada Comissão (2018). São Elas: Comissão de Política; Comissão de Acompanhamento aos Conselhos; Comissão de Financiamento e Orçamento; Comissão de Normas; Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Comissão de Monitoramento das Conferências.

²⁴ ICS é a sigla dada às instâncias de controle social do programa Bolsa Família regulamentadas pela Instrução Normativa MDS nº 1, de 20 de maio de 2005 que divulga orientações aos municípios, Estados e Distrito Federal para constituição de instância de controle social do Programa Bolsa Família (PBF) e para o desenvolvimento de suas atividades.

recorrência dessa realidade agudiza o processo de desmonte dessa instância, no momento em que a qualificação de seus agentes não ocorre.

Embora que um Conselho deva possuir uma composição a partir do critério da paridade, o que ocorre na realidade de Sousa é que a maioria de seus membros são da representação do governo, além dos conselheiros da sociedade presentes serem todos representantes das entidades socioassistenciais. Não há representação de usuários no interior do Conselho, o que configura uma grande problema no exercício de participação popular dessa instância.

Ainda, é parco o processo de formação, instrumentos físicos, operacionais, financeiros e políticos que abarquem os usuários como protagonistas da política de Assistência Social. O Conselho é um espaço privilegiado do acesso a informação de recursos, de editais (ou deveria ser). Por isso é espaço interessante para a permanência e a disputa das entidades socioassistenciais.

No interior de nossas análises nos deparamos ainda com a ausência de uma autocrítica na condição de conselheiro por parte dos entrevistados. De um modo geral, esses concebem o espaço de participação como coisa abstrata – exterior a eles – no momento em que construam as suas elucidações existindo ainda a ausência da autonomia política do Conselho frente a desempenho de suas atribuições.

No que concerne às atribuições de fiscalização, a realidade do CMAS não se distingue, não aparecendo formas concretas do planejamento de suas ações na realidade investigada, além da ausência de deliberação sobre o montante presente em saldo no FMAS.

Notamos sobre essa realidade ainda que nas falas dos entrevistados não se trataram sobre atividades de planejamento de ações ou definição de prioridades, para efetivação de suas atribuições. O que se tem na realidade é um Conselho normatizado, porém com frágil implementação.

Na realidade de Sousa, o FMAS possui quase meio milhão de saldo não executável e constatamos a inexistência de ações para deliberação sobre esse valor para financiamento das atividades socioassistenciais, quiçá para o planejamento do financiamento de suas ações provenientes dos 3% do IGDSUAS e IGDBF que somam quatorze mil reais (R\$ 14.000,00) para essa instância de atividade de controle social.

Há, no âmbito do controle social, processos que interferem na gestão financeira do SUAS, principalmente na dificuldade de participação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social, que se dão na ausência de atividades, eventos e espaços de informação que promovam discussões que fomentem a importância dos usuários nestes Conselhos. Assim se torna mais difícil o processo de elaboração do orçamento, onde não se opina em suas delimitações e na ausente participação da sua efetivação por parte da gestão municipal tampouco do CMAS.

Situações como estas influenciam no desmonte das práticas de gestão descentralizadas e de participação popular, nos mecanismos do controle social municipal, inclusive em seu exercício no que tange a gestão financeira da referida política.

Há ainda necessidade de qualificar os espaços de debates, de construção e de garantia do exercício do controle social, como caráter de publicização das demandas sociais e a rediscussão das fragilidades das ações estatais, diante da pauperização das condições de vida da população usuária.

Os Conselhos de Assistência Social possuem relevância e sua garantia é imprescindível no contexto de implementação das ações do SUAS no sentido de monitorar as ações socioassistenciais, devendo atuar, ainda, como dispositivos de deliberação, acompanhamento e fiscalização das condições em que estão sendo oferecidos e acessados os serviços públicos, inclusive como mecanismos de controle de qualidade das ações das políticas públicas. Os Conselhos são uma possibilidade da promoção do exercício pela participação paritária, popular e democrática.

Porém, a presente conjuntura brasileira é marcada por tempos de retrocesso, pelos processos de fragilização, fragmentação, contingenciamento orçamentário das políticas, no aumento das diversas formas de opressões, dos desmontes de direitos sociais, conquistados historicamente no seio de lutas árduas e de organização coletiva, situações estas que corroboram para a agudização das condições objetivas e subjetivas da vida das camadas subalternas da população.

Essas são expressões e frutos de problemas macroestruturais produzidos pelo modo de produção capitalista, no conjunto das ações de cariz neoliberal que, ao avançar, produzem cada vez mais implicações para as políticas públicas, presentes nas formas de fragmentação, focalização e a pouca efetividade de suas ações, revelando a sua incapacidade de interferir nas condições paupérrimas, da vida de milhares de pessoas marginalizadas, inclusive no âmbito da Assistência Social.

A referida política sofre esses processos e podemos ressaltar os desmontes que esta sofre no âmbito de sua gestão financeira, no contexto do contingenciamento orçamentário. Ou seja, cortes, retardamentos ou inexecuções da receita definidos na Lei Orçamentária Anual. Vem sendo conduzido em discursos, a justificação de que a redução destes 'gastos' é a carência de recursos públicos, localizando o problema de crise do Estado, que na verdade é decorrência do ciclo de acumulação do capital.

Há ainda no seio do debate, os processos de desqualificação e fragmentação da implementação do controle social e da participação popular realizado pelos Conselhos de Assistência Social, sejam eles Nacional, Distrito Federal, Estaduais ou municipais. Estes processos, advém da herança que acompanhou a natureza da Assistência Social, nas concepções de caridade, bondade, doação, favor, antes de ser consolidada com política

pública de direito, concepções estas que impregnou o estigma do usuário como pessoa frágil, carente, tutelada dependente, sem autonomia.

O debate sobre os mecanismos de controle social e assim como sobre a gestão financeira tem crescido no âmbito das políticas sociais, como meio da estruturação da oferta de suas ações e mecanismo imprescindível para sua avaliação. A discussão outorga meios e arcabouço técnicos e metodológicos nos mecanismos de luta contra os processos de desmonte e de contingenciamento do orçamento público políticas que vem sofrendo na contemporaneidade e permite a implementação do controle social das políticas públicas, que leva a sua qualificação.

A efetuação da presente pesquisa gera possibilidade para aproximação e avaliação crítica da realidade sousense, ofertando à universidade, seus estudantes, assim como a população usuária, produção de conhecimento referenciado na situação conjuntural brasileira, sendo ainda meio de debate imprescindível aos profissionais que enfrentam cotidianamente a reprodução continuada e ampliada das expressões da 'questão social' advindas da reprodução do capitalismo.

No panorama que se pinta, segue-nos um maior desafio, exigindo-nos engajamento político e a reprodução de formas de resistência, num embate cotidiano, pela união laços de solidariedade, de estratégias e meios capazes e com foça suficiente de não mais aceitar as condições de fragilização das políticas sociais e a conseqüente pauperização sofrida, enfrentando os feitios de dominação e exploração do capital, com objetivo de construir novas relações de vida, justas e iguais. Para uns um sonho utópico inalcançável, a nós o uso da utopia como combustível no caminho até a revolução.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BEHRING, E. **Política social no contexto da crise capitalista** In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. B. **Política Social: fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.
- BEHRING, Elaine Rossetti. **Política social no capitalismo tardio**. 4º ed.- São Paulo: Cortez, 2009.
- BOSCHETTI, Ivanete. **Seguridade social no Brasil: conquistas e limites à sua efetivação**. CFESS. Conselho Federal de Serviço Social. (Org.). Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília: CEAD/Ed. UnB, 2009.
- BOURGUIGNON, Jussara Ayres. **A particularidade histórica da pesquisa no Serviço Social**. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. P. 46-56, 2007.
- BRANDÃO, Fernando A. **O financiamento público da Assistência Social**. Políticas Públicas, 2012.
- BRANDÃO, Fernando A. **Políticas Públicas – O financiamento público da Assistência Social**. 2012.
- BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social NOB/SUAS**. Brasília, 2012.
- BRASIL. **Lei 8.742/93 LOAS ANOTADA**. Brasília, 2009.
- BRASIL. Ministério do desenvolvimento e combate à fome. **Caderno de Gestão Financeira e Orçamentária do SUAS**. Brasília, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família**. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social; Brasília, DF, 2010.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno Suas VI: financiamento da assistência social no Brasil**. Brasília, 2013.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, 2004.
- Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.
- BRASIL. **Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social. (NOB - Suas. 2012)**. Resolução nº 33 de 12 de dezembro de 2012. Brasília: 2013.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social**. Brasília, 2013.

BRAVO, Maria Inês Souza. **O Trabalho do Assistente Social nas instâncias públicas de CFESS. *CFESS está atento à defesa do SUAS***. Brasília/DF, 2017. Disponível em: < <http://www.cfess.org.br/arquivos/1Mocao-repudio-SUAS-revisada.pdf> > Acesso em: 6 de junho de 2019.

CFESS. **Moção de Repúdio à Secretaria Nacional de Assistência Social e ao Ministério do Planejamento**. Brasília, 2017b. Disponível em: <<http://www.cfess.org.br/arquivos/1Mocao-repudio-SUAS-revisada.pdf> > Acessado em: 6 de junho de 2019.

CFESS. **Parâmetros para Atuação de Assistentes Sociais na Política de Saúde**. [Brasília]: Conselho Federal de Serviço Social, [2011]. Disponível em: <http://www.cfess.org.br/arquivos/Cartilha_CFESS_Final_Grafica.pdf >, Acessado em: 24 de Maio de 2019.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS Nº 14, de 18 De Junho De 2018**. Disponível em < [file:///C:/Users/CLIENTE/Downloads/CNAS%202018%20-%202014%20-%202018.06.2018%20\(Consolidada\).pdf](file:///C:/Users/CLIENTE/Downloads/CNAS%202018%20-%202014%20-%202018.06.2018%20(Consolidada).pdf) >. Acessado em 16 de junho de 2019.

CONSELHO NACIONAL DE ASSISTENCIA SOCIAL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Capacitação do SUAS**. -- Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento**. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2011.

COUTO, Berenice Rojas. **O Sistema Único de Assistência Social: uma nova forma de gestão da assistência social**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

CRUZ, Lílian Rodrigues da e HILLESHEIM, Betina. **Vulnerabilidade social. Dicionário crítico: política de assistência social no Brasil** / Rosa M. C. Fernandes, Aline Hellmann, organizadoras. – Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. – 4. ed. - São Paulo: Editora Atlas S.A. 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. – 6. ed. – São Paulo: Atlas, 2009.

GOHN, Maria da Glória. **O papel dos conselhos gestores na gestão urbana**. Repensando a experiência urbana da América latina: questões, conceitos e valores. p. 175-201. Buenos Aires, 2000.

GUERRA, Yolanda. **A dimensão investigativa no exercício profissional**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. CFESS/ABEPSS. Brasília, 2009.

- GUERRA, Yolanda. **INVESTIGAÇÃO SOCIAL E SERVIÇO SOCIAL: novos processos de produção do conhecimento**. In: XVI Congresso Latinoamericano de Escuelas de Trabajo Social, Santiago-Chile, 1998.
- IAMAMOTO, Marilda. **O Serviço Social na Contemporaneidade: trabalho e formação profissional**. São Paulo, Cortez, 1998.
- IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Estimativas da população residente com data de referência 1º de julho de 2018.
- LAKATOS, Eva Maria e MARCONI, Marina Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. - 7. ed. - São Paulo: Atlas, 2010.
- LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **Participação e representação nos Conselhos Gestores e no Orçamento Participativo**. Caderno CRH, v. 21, n. 52, p. 87-97, Jan./Abr. Salvador, 2008.
- MANDEL, Ernest. **Crítica do Eurocomunismo**. Lisboa, Antídoto, 1978.
- MARINI, Rui Mauro. **A Constituição de 1988**. Escritos. 1988, Disponível em: <<https://www.marxists.org/portugues/marini/1988/mes/constituicao.htm>>. Acessado em 10 de Fevereiro de 2019.
- MESQUITA, Ana Cleusa Serra; MARTINS, Raquel de Fátima; CRUZ, Tânia Mara Eller da. **Cofinanciamento e responsabilidade federativa na política de assistência social**. Texto para discussão: 1724. Instituto de Pesquisa Econômica e Aplicada (IPEA). Rio de Janeiro, março de 2012.
- MINAYO, M. C. de L. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis: Vozes, 1993.
- MONTAÑO, Carlos e DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social**. (Biblioteca básica de serviço social; v.5). 3º ed. São Paulo, Cortez, 2011.
- NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. 7º ed. São Paulo, Cortez, 2009.
- NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método em Marx**. Expressão Popular: São Paulo – 2011.
- NEVES, Maria E. Rodrigues. **Crise do Capital e os impactos para as políticas de seguridade social**. In: 2º Seminário Nacional de Serviço Social na Previdência Social. CFESS, Brasília (DF), 2015.
- OLIVEIRA, F. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. OLIVEIRA, Heloisa Maria José de. **Controle Social e Assistência Social: o desafio impossível**. Katálysis-Revista do Departamento de Serviço Social da UFSC. Florianópolis, n. 4, p.37-50, abr. 1999.

PAGANINI, Juliana **O Controle Social No Brasil: Breves Reflexões Do Conselho De Assistência Social Na Perspectiva Do Protagonismo Civil De Maria Da Glória Gohn.** Disponível em: < <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/3218> > Santa Catarina, 2016. Acesso em 1 de maio de 2019.

PAGANINI, Juliana **O Controle Social No Brasil: Breves Reflexões Do Conselho De Assistência Social Na Perspectiva Do Protagonismo Civil De Maria Da Glória Gohn.** Disponível em: < <http://periodicos.unesc.net/seminariocsa/article/view/3218> > Santa Catarina, 2016. Acesso em 27 de maio de 2019.

PEREIRA, Camila Potyara e SIQUEIRA, Marcos Cesar Alves. **As contradições da política de assistência social neoliberal.** In: Capitalismo em crise, política social e direitos. Cortez, São Paulo: 2010.

Petrópolis: Vozes, 1998.

PRATES, Ângela Maria Moura Costa. **Reflexão Sobre os Eixos Estruturantes do Sistema Único de Assistência Social – SUAS.** Revista Capital Científico – Eletrônica (RCCe – Volume 11 n.2 – Maio/Agosto 2013. Edição Especial – IV CONCISA e VIII ENPPEX - UNICENTRO 2012. Disponível em: <<https://revistas.unicentro.br/index.php/capitalcientifico/article/view/2472/2028>> Acesso em: 20 de fevereiro de 2019.

RAICHELIS, Raquel e SALVADOR Evilásio. **O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois.** In: O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito. Brasília: Conselho Federal de Serviço Social – CFESS, 2011b.

RAICHELIS, Raquel. **Articulação entre os conselhos de políticas públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil.** Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. Brasília, CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB, 2006.

RAICHELIS, Raquel. **Democratizar a gestão das políticas sociais – um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil.** Capacitação em Serviço Social e Política Social. Programa de Capacitação Continuada para Assistentes Sociais. CFESS, ABEPSS, CEAD/NED-UNB. Brasília, 2000.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** 6. ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **Fundo público no Brasil: financiamento e destino dos recursos da seguridade social (2000 a 2007).** 2008. 395 f. Tese (Doutorado em Política Social) - Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

SALVADOR, Evilásio da Silva. **O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal.** Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 130, p. 426-446, set. /dez. 2017. Disponível em:< <http://dx.doi.org/10.1590/0101-6628.117> > Acesso em: 03 de junho de 2019.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** I simpósio orçamento público e políticas sociais, na Universidade Estadual de Londrina (UEL)

Londrina, 2012.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. In: rv. Soc. Soc. no.104 São Paulo Oct./Dec. 2010

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilásio. **Fundos Públicos que recebem recursos do Orçamento da Seguridade Social**. Conselho Federal de Serviço Social (CFESS). Brasília, 2011.

SALVADOR, Evilásio; TEIXEIRA, Sandra Oliveira. **ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica**. Rev. Políticas. Públicas, v. 18, n. 1, São Luís, 2014.

SANTOS, C. M. dos. **Na prática a teoria é outra? Mitos e dilemas na relação entre teoria, prática, instrumentos e técnicas no Serviço Social**. 2.ed. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2012.

SETUBAL, Aglair Alencar. **Desafios à pesquisa no Serviço Social: da formação acadêmica a prática profissional**. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 64-72, 2007.

SILVA, Giselle Souza da. **Monetização das políticas sociais: a lógica do capital que porta juros**. El Trabajo Social en la coyuntura latinoamericana: desafíos para su formación, articulación y acción profesional. Universidad Católica Santiago de Guayaquil. Guayaquil, Ecuador. 4-8 de octubre 2009.

SILVA, Maria Lucia Lopes da. **Previdência social no Brasil: (des) estruturação do trabalho e condições para sua universalização**. Cortez Editora, 2012.

SIMÕES, Carlos. **Curso de direito e Serviço Social**. 3. Ed. rev. e atual. São Paulo: Cortez, 2009.

SPOSATI, Aldaíza O. **A menina Loas: um processo de construção da assistência social**. 6° ed. São Paulo: Cortez, 2011.

SPOSATI, Aldaíza. **Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes**. In:_____. Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/Unesco, 2009. p. 13-56.

SPOSATI, Aldaíza. **Pesquisa e produção de conhecimento no campo do Serviço Social**. Rev. Katál. Florianópolis v. 10 n. esp. p. 15-25, 2007.

TAVARES, Gisele de Cássia. **O financiamento da Política de Assistência Social na era Suas**. In: Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil. Brasília: MDS/Unesco, 2009.

APÊNDICE

Apêndice 1 – INSTRUMENTAL DE PESQUISA

Apêndice 2 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Apêndice 1 – INSTRUMENTAL DE PESQUISA



**CONTROLE SOCIAL DA GESTÃO FINANCEIRA DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL:
PARTICULARIDADES DO MUNICÍPIO DE SOUSA-PB**

Pesquisador: Luan Limeira de Andrade

Orientador: Prof. Me. André de Menezes Gonçalves

Instrumental de Pesquisa

Nome:	
Idade	Sexo (M) (F)
<input type="checkbox"/> Técnico <input type="checkbox"/> Governo <input type="checkbox"/> Sociedade Civil <input type="checkbox"/> Usuário <input type="checkbox"/> Entidade <input type="checkbox"/> Trabalhador	Escolaridade:
Vínculo Empregatício? (Não se aplica à Sociedade Civil)	
Já participou de instâncias de controle social? Em que ano?	
1.0 O que é a política de Assistência Social para você?	
2.0 Qual é o papel do Conselho Municipal de Assistência Social para você (CMAS)?	
3.0 Como você vê a relação do Conselho com a secretaria de Assistência? Há autonomia?	
4.0 Como você hoje analisa a situação do CMAS em Sousa?	
5.0 Quais são as fragilidades e pontos fortes hoje do CMAS?	
6.0 Como você acompanha/fiscaliza a política local de assistência? E especificamente o orçamento?	
7.0 Como você analisa hoje o orçamento da Assistência Social? Os recursos são suficientes?	
8.0 O Conselho tem tido atuação sobre definir e executar os recursos financeiros da política de Assistência Social em Sousa? Porque?	

Apêndice 2 – TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

O(a) Sr. (a) está sendo convidado (a) a participar da pesquisa “Controle Social da Gestão Financeira da Política de Assistência Social: Particularidades do Município de Sousa-PB.” A pesquisa tem como objetivo geral: Analisar como se materializa o exercício de Controle Social da gestão financeira dos/as conselheiros/as municipais de Assistência Social de Sousa-PB. O estudo está sendo desenvolvido pelo estudante Luan Limeira de Andrade, do Curso de Serviço Social do Campus de Ciências Jurídicas e Sociais (CCJS), sob a orientação do Prof. Me. André de Menezes Gonçalves, caracterizando-se como Trabalho de Conclusão de Curso para obtenção do título de Bacharel em Serviço Social. O pesquisador se compromete, tratar com o devido respeito, procurando minimizar qualquer risco que possa ocorrer durante a pesquisa. Dessa forma, pedimos a sua colaboração, respondendo a uma entrevista sobre o tema acima proposto que deverá ser gravada se o (a) Sr. (a) concordar participar. Garantimos que a pesquisa não trará nenhuma forma de prejuízo, dano ou transtorno para aqueles que participarem. Todas as informações obtidas neste estudo serão mantidas em sigilo e sua identidade não será revelada. Vale ressaltar, que sua participação é voluntária e o (a) Sr.(a) poderá a qualquer momento deixar de participar deste, sem qualquer prejuízo ou dano. Comprometemo-nos a utilizar os dados coletados somente para análise do estudo e os resultados poderão ser veiculados através de artigos científicos e/ou revistas especializadas e ou encontros científicos, congressos e outros, sempre resguardando sua identificação. Todos os/as participantes poderão receber quaisquer esclarecimentos acerca da pesquisa e terão liberdade para não participarem quando assim não acharem mais conveniente. Contatos e esclarecimentos da pesquisa com o Prof. Orientador André de Menezes Gonçalves: (85) 9929-9075 (andre-mg@uol.com.br) e com o(a) pesquisador(a): (83) 99310-568683 (luanlimeira01@gmail.com). Este termo está elaborado em duas vias sendo uma para o sujeito participante da pesquisa e outro para o arquivo do pesquisador.

Eu _____ tendo sido esclarecido
(a) a respeito da pesquisa, aceito participar da mesma.

Sousa-PB, _____, de _____ de 2019

Assinatura do pesquisador

Assinatura do (a) participante