O Boletim de Conjuntura (BOCA) publica ensaios, artigos de revisão, artigos teóricos e empíricos, resenhas e vídeos relacionados às temáticas de políticas públicas.

O periódico tem como escopo a publicação de trabalhos inéditos e originais, nacionais ou internacionais que versem sobre Políticas Públicas, resultantes de pesquisas científicas e reflexões teóricas e empíricas.

Esta revista oferece acesso livre imediato ao seu conteúdo, seguindo o princípio de que disponibilizar gratuitamente o conhecimento científico ao público proporciona maior democratizacão mundial do conhecimento.



# BOLETIM DE CONJUNTURA

## BOCA

Ano VI | Volume 19 | Nº 55 | Boa Vista | 2024

http://www.ioles.com.br/boca

ISSN: 2675-1488

https://doi.org/10.5281/zenodo.13824505

BOLETIM DE CONJUNTURA

www.ioles.com.br/boca

# GESTÃO PÚBLICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL: DIÁLOGOS SOBRE A PARTICIPAÇÃO EM CONSELHOS MUNICIPAIS

*Janaína Lucélia Oliveira de Carvalho*[1]

*Leonne Francisco Ribeiro Pires*[2]

*Jairo de Carvalho Guimarães*[3]

**Resumo**

A Assistência Social ganha impulso com a Constituição Federal de 1988, cria instrumentos, como os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), que favorecem a participação social dos usuários. Neste estudo, objetivou-se descrever a trajetória de atuação dos usuários do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) no CMAS de Teresina- PI. Para alcançar esse intento, partiu-se de uma pesquisa documental e bibliográfica, acerca dos temas relacionados à perspectiva do controle social no âmbito da Assistência Social na lógica de atuação dos sujeitos usuários dessa política pública de direito. A abordagem qualitativa do estudo contrapõe teoria, o que autores renomados propugnam acerca de gestão pública e participação social com as deliberações e ações do CMAS de Teresina-PI, extraídas das conferências municipais realizadas. O trabalho busca dialogar, a partir de uma metodologia crítica, sobre as conquistas democráticas que validaram a participação da sociedade civil nos conselhos gestores, bem como sobre a atuação dos usuários frente à conjuntura de dominação do Estado capitalista. Como resultado, verificou-se a necessidade e o início dos esforços para dar protagonismo aos usuários do SUAS, os quais carecem de instrução e organização coletiva, de modo que possam sair de uma participação limitada e pouco expressiva.

**Palavras-chave**: Assistência Social; Controle Social; Gestão Pública; Participação Social; Teresina.



**Abstract**

Social Welfare gained momentum with the Federal Constitution of 1988, creating instruments such as the Municipal Councils of Social Welfare (CMAS), which favor the social participation of users. This study aimed to describe the trajectory of the performance of users of the Unified Social Welfare System (SUAS) in the CMAS of Teresina-PI. To achieve this goal, we started with a documentary and bibliographical research on the themes related to the perspective of social control in the scope of Social Welfare in the logic of the performance of the subjects who use this public policy of law. The qualitative approach of the study contrasts theory, what renowned authors advocate about public management and social participation, with the deliberations and actions of the CMAS of Teresina-PI, extracted from the municipal conferences held. The work seeks to discuss, based on a critical methodology, the democratic achievements that validated the participation of civil society in the management councils, as well as the actions of users in the face of the domination of the capitalist State. As a result, the need and the beginning of efforts to give protagonism to SUAS users, who lack instruction and collective organization, were verified, so that they can move away from limited and inexpressive participation.

**Keywords**: Public Management; Social Assistance; Social Control; Social Participation; Teresina.

[1] Assistente Social. Doutoranda em Políticas Públicas pela Universidade Federal do Piauí (UFPI). E-mail para contato: janaina.carvalho@ufpi.edu.br

[2] Contador do Tribunal de Justiça do Estado do Piauí (UFPI). Mestre em Contabilidade pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). E-mail para contato: prof.leonnepires@gmail.com

[3] Professor da Universidade Federal do Piauí (UFPI). Doutor em Educação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail para contato: jairoguimaraes@ufpi.edu.br

## INTRODUÇÃO

A Política Pública de Assistência Social, até então, reduzida a ações de cunho assistencialista, fora dos padrões de direitos de cidadania, é elevada ao patamar de política pública de direito, graças à Constituição Federal de 1988. O rompimento desse reducionismo, reservado às ações de assistência aos mais pobres, constitui-se parte de todo o processo de redemocratização do Estado brasileiro. No conjunto das políticas sociais brasileiras, a Assistência Social adquire, gradativamente, a partir de dispositivos legais e das normativas constitucionais, uma estrutura organizacional com um padrão de atendimento ao cidadão que dela necessitar.

A capilaridade da Assistência Social se dá a partir da implementação do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, que organiza a execução das ações no âmbito da política pública de Assistência Social, dando materialidade aos direitos socioassistenciais, padronizando os serviços ofertados nas unidades públicas de referência. Implantada em todos os municípios brasileiros, essa estrutura organizacional definida por diretrizes e princípios está posta, conforme a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução nº 145, de 15 de outubro de 2004, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pela Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS (BRASIL, 2012). Esse relevante avanço estabelece previsões quanto à participação dos usuários da Assistência Social, definindo essa participação como estratégias de fortalecimento dos conselhos, com efetiva atuação desde os ciclos de planejamento da política pública (BRASIL, 2012).



Este estudo dialoga com as normativas que estabelecem a implementação do SUAS como sistema orgânico e participativo, ao levantar um diálogo com as categorias teóricas e a realidade institucionalizada de controle social no âmbito da política de Assistência Social em Teresina, estado do Piauí. A análise do ordenamento legal da Assistência Social ampliará os apontamentos quanto aos avanços concretos das possibilidades da participação dos usuários na perspectiva da gestão democrática da referida política pública, ao estabelecer a participação social como estratégia de gestão no Sistema Único da Assistência Social – SUAS, dispositivo destacado na Norma Operacional Básica – NOB SUAS (BRASIL, 2012), em seu artigo 114, que descreve, *ipsis litteris*: "A participação social deve constituir-se em estratégia presente na gestão do SUAS, por meio da adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o processo de planejamento e a execução da política de assistência social de modo democrático e participativo".

O presente texto trata-se de uma pesquisa teórica, documental e bibliográfica focada para a construção de conhecimento acerca da gestão pública na perspectiva do Estado democrático brasileiro. Justifica-se tal estudo, ao levantar apontamentos necessários à compreensão de que controle social

estamos falando, ao apresentar um diálogo sobre diferentes dimensões do exercício da participação no âmbito do controle social na política pública de Assistência Social, a partir da análise dessa participação social exercida pelos usuários do Sistema de Assistência Social de Teresina, como membros do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS). Os usuários dessa política pública de direito representam os sujeitos que demandam os serviços públicos e benefícios e configuram-se como aqueles que vivenciam no cotidiano a materialização dos direitos sociais.

Neste intento, os estudos da participação e do controle social, como categorias de análise relevantes para o presente estudo, aprofundaram o diálogo e o debate aqui propostos. Nesse sentido, alguns autores, cujas discussões ampliadas serão trazidas no próximo capítulo, aprofundam os estudos do controle social no âmbito da Assistência Social e oferecem apontamentos para o diálogo entre as categorias e as reflexões sobre a experiência de controle social exercida pelos usuários da política de Assistência Social no CMAS.

A cidade de Teresina foi escolhida como *lócus* do estudo em razão da atividade laboral exercida pelos autores, ambiente este que não prescinde de acolhimento, de compreensão e de solidariedade, porque constituem elementos basilares para a promoção da inclusão social e, como reflexo direto, para o exercício da cidadania, dessas pessoas denominadas de mais vulneráveis no tecido societário brasileiro.



Com efeito, as reflexões teóricas e críticas propostas para este debate levantam questões necessárias, como: De que controle social estamos falando? Essa participação estabelecida pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) representa as possibilidades concretas de atuação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina?

O presente estudo, no que concerne aos aspectos metodológicos, traz uma representação bibliográfica e documental, apoiando-se em literatura nacional e internacional discutindo as temáticas centrais - gestão pública, Assistência Social e processo participativo no Conselho Municipal de Assistência Social da cidade de Teresina (PI) - sob uma perspectiva contemporânea. Para este intento, utilizou-se de um levantamento de dados referentes à participação dos usuários nas Conferências Municipais de Assistência Social de Teresina, com uma análise delimitada aos anos de 2015 e 2021.

Adicionalmente, tem-se que se trata de estudo de abordagem qualitativa, de natureza descritiva, que tem como intenção desenvolver uma análise das categorias de estudo já mencionados, buscando compreender a sua dinâmica, descrevendo como o fenômeno da participação dos usuários da Assistência Social nos Conselhos Municipais de Assistência Social se realiza e, em que medida, esta participação, de fato, contribui para a promoção do controle social e da vigilância da gestão pública municipal, na garantia dos direitos sociais previstos na Constituição Federal de 1988 (BRASIL, 1988).

Este estudo está estruturado em quatro seções, sendo a primeira a parte introdutória. Além desta, seguem-se outras três seções, as duas primeiras compõem o referencial teórico-conceitual e discorrem sobre as concepções de controle social na perspectiva da gestão democrática e participativa, com um diálogo entre alguns autores dessa categoria de estudo, sem esquecer a conceituação e discussão teórica da categoria participação social, contextualizando-a na realidade brasileira. E, na terceira seção, apresenta-se a realidade de Teresina, a experiência de atuação dos usuários do SUAS no CMAS de Teresina (PI), discutindo os achados com a teoria apresentada. Por fim, são apresentadas as Considerações Finais.

## REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

O referencial teórico-conceitual deste estudo fundamenta-se nos estudos de Raichelis (2015), Boschetti (2018) e Tatagiba e Teixeira (2021), aplicando-os no exercício do controle social para o fortalecimento da gestão pública e democrática no âmbito do Sistema Único da Assistência Social (SUAS) no município de Teresina - PI. Por se tratar de um estudo com espaço geográfico definido, o levantamento de dados para fundamentação das análises, referem-se à atuação dos usuários no Conselho Municipal de Assistência Social de Teresina, na perspectiva da participação também em outros espaços de controle social, como as Conferências Municipais de Assistência Social.



Embora o presente estudo focar no município de Teresina, alguns estudos empíricos internacionais são apresentados nesta seção a fim de situar sobre o estado da arte. Há um amplo processo de regulação da Assistência Social no Brasil, desde a redemocratização brasileira, a partir da consolidação de normativas que regem o controle social. A participação social é compelida por lei nos Conselhos Municipais, movimento que se estabeleceu com a CF de 1988 que trouxe a Assistência Social como direito e política pública, mas esse ainda é um desafio para muitos entes.

### Controle social: perspectivas da gestão democrática e participativa

A institucionalização da participação na Carta Constitucional (BRASIL, 1988), consoante a concepção de controle social na perspectiva democrática, define “a gestão descentralizada e participativa, desencadeando a criação de espaços e fóruns específicos de controle social, inclusive da política de assistência social” (FERRAZ; RABELO; HERKENHOFF, 2010, p. 130). A atuação dos conselhos gestores pela inserção da participação da sociedade civil levantou significativas questões no tocante ao exercício do controle social de políticas públicas, mais especificamente o de Assistência

Social. Ao institucionalizar a participação da sociedade civil na gestão pública, a Constituição Federal de 1988, legitima espaços democráticos para fiscalização e monitoramento das ações públicas.

A forma de participação caraterística dos conselhos gestores de políticas públicas, conforme Gohn (2011), constitui-se como uma participação sociopolítica, característica ao se apresentar como canais de atuação do cidadão, com práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos. E, no contexto de gestão democrática, cabe à sociedade civil o exercício do controle social no campo de gestão das políticas públicas. Ferraz (2006) aponta que esses canais se apresentam como possibilidades de articulação entre diferentes atores coletivos.

Os conselhos são mecanismos de controle social democrático e participativo. Como afirma Campos (2009, p. 23), "O exercício do controle social, enquanto atividade de natureza sociopolítica, deve considerar os aspectos éticos e pedagógicos das experiências participativas em curso na sociedade brasileira". São canais de articulação de demandas e de interesses de diferentes atores sociais coletivos. São, portanto, espaços de decisões nos quais atores governamentais e representantes da sociedade civil disputam recursos públicos, estabelecendo prioridades para sua distribuição, definindo seus beneficiários e o modelo a ser adotado para sua distribuição (FERRAZ, 2006, p. 111).



Raichelis (2010) destaca desafios inerentes à prática da gestão democrática e participativa a partir dos conselhos gestores, como a disputa entre interesses e projetos políticos distintos e presença de uma visão comunitarista de sociedade civil que perde o sentido da crítica, como espaço de luta pela hegemonia e passa a ser parceira do Estado na execução das ações. Em seus estudos, a autora ressalta que as inovações que promoveram modificações em torno da sociedade civil, instituindo a esfera pública, vêm imbuídas desses desafios. Com vistas a possibilidades efetivas dessa participação e do exercício do controle social, esses desafios devem ser equacionados, no pensar de Raichelis (2010). Nesta esteira, Neves (2007) traz a seguinte consideração:

> É notório que a questão da emergência desses espaços públicos como os conselhos gestores e o OP no Brasil representam uma aposta democrática fundamental para a construção e afirmação de direitos na contramão do projeto neoliberal. Por outro lado, há que se ter cuidado ao analisarmos o significado da participação e do poder de decisão desses novos atores nesse processo. Chamamos a atenção para o risco de que essa participação e esse poder de decisão possam ser despolitizados no enfrentamento da Política local, com uma forte prática clientelista, e perder seu conteúdo crítico voltado para o campo dos direitos e da democracia radical (NEVES, 2007, p. 219).

As possibilidades de atuação conjunta do Estado e da sociedade civil não devem obscurecer as relações que se estabelecem entre ambos, permeadas por tensão e conflito, assevera Dagnino (2002) quanto aos espaços de participação instituídos pela Constituição Federal de 1988, os conselhos gestores

de políticas públicas. Na concepção da autora, a natureza dessa relação se caracteriza por "concepções distintas, projetos políticos que se confrontam no espaço público" (DAGNINO, 2002, p. 281). Compreende-se, então, que os conselhos gestores, como instâncias deliberativas na gestão das políticas públicas, configuram-se como espaços contraditórios, que visam à gestão democrática de uma política pública, constituindo-se, também numa arena de disputa política.

As possibilidades e os desafios ao exercício do controle social na perspectiva de uma gestão pública democrática e participativa dialoga com os desafios de atuação da população em todo o processo que envolve a gestão das políticas públicas, porque se exige o compromisso de ativação do posicionamento pela voz e pelo voto. Participar de forma efetiva de uma instância de controle social – um espaço institucionalizado e privilegiado de participação – envolve uma atuação em todos os ciclos da gestão pública.

Cabe agregar ao debate a reflexão em torno dos desafios ao controle social, referentes ao entendimento da concepção do que é controle social por aqueles que atuam nos conselhos gestores. O processo de redemocratização do Brasil foi viabilizado pela participação popular e–pelas conquistas inerentes aos espaços institucionalizados de participação da sociedade civil, e o próprio Estado na gestão pública requer que os cidadãos atuem frente ao exercício do controle social em sua concepção clara. Segundo Silva, Cançado e Santos (2017):



> Enquanto não existir entendimento entre as concepções e os mecanismos de Controle Social por parte da sociedade e também por parte do próprio Estado, o sistema republicano tende a ficar limitado. Para que o processo de redemocratização da sociedade brasileira evolua, acredita-se que é imprescindível compreender os significados do termo Controle Social e em quais contextos ele pode e deve ser utilizado em prol do aprimoramento da democracia (SILVA; CANÇADO, SANTOS, 2017, p. 27).

A compreensão do termo controle social na gestão pública perpassa pelo entendimento precípuo do significado do que é controlar. Segundo Saldanha, Liszbinski e Machado (2017 p. 5), "[...] para que se entenda claramente a importância do Controle Social é preciso entender o que significa o controlar, e é, verificar se a realização de determinada ação não está se desviando do objetivo, normas ou princípios que a regem". Para Silva (2002), um elemento essencial para assegurar que o governo atinja seus objetivos é um controle social atuante, dentro dos preceitos da ordem democrática.

No ciclo de gestão das políticas pública, a ordem democrática e participativa requer que a sociedade civil representada por segmentos sociais, sujeitos e cidadãos na luta por seus direitos, apropriem-se de fato da concepção clara do que é o exercício do controle social. E que a atuação efetiva em todo o ciclo das políticas públicas, desde o planejamento até a avaliação, é uma premissa para uma

participação e um protagonismo na luta pela ampliação de direitos a partir de uma gestão democrática e participativa.

**Participação social e a Assistência Social**

Considerando que a seção anterior trouxe, em breves apontamentos, uma versão sobre a ideia de controle social, faz-se necessário, agora, discutir em que medida a participação do sujeito social contribui para o fortalecimento da Assistência Social e para a implementação de políticas públicas que assegurem os direitos sociais previstos na Carta Magna (BRASIL, 1988). Gohn (2011) aduz que a participação política, no Brasil, constitui um tema presente desde as lutas da colônia, passando pelas lutas contra a escravidão. Todavia, foi somente na década de 80 que estratégias de mobilização e elaboração de tomada de decisão pela sociedade civil ocorrera de forma organizada. Os sujeitos sociais ocuparam espaços da cena política por meio de movimentos sociais que reivindicavam por direitos.

Convém sublinhar que Cremonese (2007), por sua vez, identifica o Brasil como um estado sem nação e uma república sem povo, fazendo referência aos períodos da independência e da Proclamação da República, respectivamente. Isso porque não houve participação social para essas conquistas, visto que elas foram resultado de movimentos elitistas que se organizaram para esses avanços. A participação popular, dada à dimensão do Estado brasileiro, pode ser considerada mínima.



A participação social ou popular é um gênero mais abrangente, diferentemente de participação cidadã, algo mais restrito. Aquela engloba esta. Pessoas com direitos políticos suprimidos, por exemplo, podem participar em determinadas esferas públicas e, não por acaso, são essas pessoas que mais carecem de direitos sociais que são ofertados pela Assistência Social.

Em que pese a importância da participação social, é a participação cidadã, nas suas diferentes dimensões, utilizando mecanismos institucionais, que contribui para o fortalecimento da sociedade civil e exerce importante papel na democratização do Estado e das instituições (TEIXEIRA, 1997). Nesse momento, é válido relembrar o conceito de cidadão trazido por Carvalho (2024), que vem a ser aquele que goza dos direitos civis, políticos e sociais, considerando-se a cidadania plena. Por essa razão, sem desmerecer a participação social como um todo, a participação daqueles titulares de direitos garante mecanismos de governança, como o controle social.

Costa (2023) revela os desafios, nos dias de hoje, da participação política institucional no Brasil por grupos marginalizados, historicamente. Conclui o autor que há um sensível crescimento na participação de mulheres e negros, por exemplo. Ora, tem-se, no tempo presente, cidadãos enfrentando dificuldades em participar diretamente de instituições democráticas de poder, como assembleias

legislativas e câmaras de vereadores. Diferentemente de antes, há cidadãos querendo participar politicamente, mas as dificuldades de outrora mudaram, antes sequer havia a titularidade de direitos para disputar tal vaga.

A participação popular enquanto ferramenta para uma melhor gestão pública tem se apresentado de forma segmentada com a união de pessoas ou instituições com interesses comuns, como na temática ambiental trazida por Monteiro e Schiavetti (2023) ou na participação indígena apresentada por Briedis e Lenzi (2023). As motivações que levam a um protagonismo na seara política são diversas, cada uma tem sua relevância. A busca pela cidadania do Brasil colônia ficou para trás, não obstante outras dificuldades relacionadas ao rompimento de uma "velha" política herdada do período colonial ou imperial, e até mesmo, republicano motivam a necessidade de participação política direta e indireta.

A Constituição Federal de 1988 foi fruto de uma intensa participação social contra o regime militar então vigente, considerada como constituição cidadã, promoveu ampliação de direitos sociais, tendo em vista a tríade da seguridade social: Saúde, Previdência e Assistência Social. Como resultado do reconhecimento dos direitos sociais, a CF/88 intentou reduzir da desigualdade social, possibilitando a intervenção estatal para além das ameaças aos trabalhadores (JACCOUD; BICHIR; MESQUITA, 2017). Os autores, desse modo, defendem que a ampliação dos direitos trazidos pela CF/88, abrangeu uma população, até então, marginalizada no período anterior, com garantias de "inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade" insculpidas no art. 5º da Magna Carta.



Para Pereira (2007), havia no Brasil colônia uma Assistência Social influenciada pelos valores da época, onde a religião detinha forte poder político-social, além de práticas clientelistas e populistas que deturparam o exercício da cidadania. Quanto ao Brasil dos anos 1980, observou-se uma intensa atividade da sociedade civil, em destaque a dinâmica envolta nos movimentos sociais com o intuito de romper o regime vigente com direitos políticos e civis mitigados. Nesse cenário, despontaram sinais otimistas quanto a possíveis mudanças rumo à constituição de uma cultura política mais participativa e cidadã (TEIXEIRA, 2002).

Segundo Jaccoud, Bichir e Mesquita (2017, p. 41), "os anos 1990 assistiram, assim, avanços normativos, além da implementação do primeiro benefício assistencial de âmbito nacional, o BPC, em 1996". O texto constitucional, no que concerne aos direitos sociais, exigiu regulamentações com normas infraconstitucionais, a exemplo da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e a Lei do Sistema Único de Saúde (SUS), em 1993 e 1990, respectivamente, reconhecendo a responsabilidade do Estado por essas políticas.

Acerca dessas duas políticas, Oliveira e Kahhale (2020) asseveram que em ambas, preconiza-se a participação da população na formulação das políticas; a descentralização das ações executadas, para permitir que haja maior proximidade entre as necessidades da população atendida com as intervenções das políticas; a hierarquização dos serviços prestados, que vão da baixa à alta complexidade; além de responsabilizar o Estado na condução das políticas nas esferas de governo. O SUS possui a universalidade como doutrina, que corresponde ao atendimento a todo e qualquer cidadão, enquanto a LOAS, em seus princípios, prevê que não haverá diferenciação no acesso ao atendimento. Pela Constituição Federal, a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, o que pode ir além das questões de ordem econômica.

É possível perceber, nas falas de Oliveira e Kahhale (2020), a participação popular na formulação das políticas do SUS e do SUAS. Contudo, destaca-se da Lei Maior, a cobertura do atendimento do SUS a todos os cidadãos, enquanto a Assistência Social poderá ser acessada a quem dela necessitar. Com isso, tem-se evidente a relevância da Assistência Social e do SUAS, ambas contribuindo de tantas maneiras que pode, até mesmo, auxiliar um indivíduo no reconhecimento da sua cidadania plena, na sua autoidentificação e na sua concepção de pertencimento no tecido societário.



A participação social contribuiu para o desenvolvimento de uma constituição mais cidadã que, por sua vez, fortaleceu a Assistência Social, ao tempo em que esta beneficia a todos. Rocha (2008) assevera que, com a Constituição Federal de 1988, houve uma institucionalização de esferas públicas, obrigando a participação popular sob diversos prismas, através de conselhos e conferências. Nesse sentido, a Carta Magna também reconhece a Assistência Social como um direito, segundo a mesma autora. Essas inovações contribuem diretamente para o desenvolvimento do Serviço Social, refletindo na ampliação da participação social.

As conferências nacionais, assim como os conselhos, são hoje institutos de participações popular, graças à CF 1988, contudo, já houve a promoção de conferências no governo Vargas, em 1940, para a saúde (AVRITZER, 2012). As áreas da saúde e da Assistência Social são as principais temáticas nas conferências nacionais, não por acaso, afinal, são as áreas mais abrangentes em termos de cobertura e participação popular.

A Constituição Federal de 1988, em seu texto, dispõe de vários mecanismos de participação do cidadão na agenda política, através da gestão das políticas públicas. Dentre eles, destacam-se: o Artigo 204, que versa sobre a participação da população, por meio de organizações na formulação das políticas públicas e no controle das ações em todos os níveis de governo; já o Artigo 227, § 7º, trata da relevância da participação de organizações representativas na formulação e controle das ações de assistência social, nos âmbitos federal, estadual e municipal (BRASIL, 1988).

É válido afirmar que, no tocante à Assistência Social, a Lei Orgânica da Assistência Social nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, alterada pela Lei nº 12.453, de junho de 2011, que regulamenta o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), definiu o funcionamento do sistema e descentralizou a gestão com a participação da sociedade civil no processo de tomada de decisão da política pública de Assistência Social, ampliando a perspectiva democrática para a gestão das ações referentes a esta política pública.

Convém sublinhar que, por ser marcada historicamente, como um *lócus* de ações focadas na ajuda, fora da lógica do direito, a participação, no âmbito da política de Assistência Social, emerge frente à luta por respostas dessa política pública às expressões da questão social, o que exige um ideário político forte, frente às desigualdades de que ela trata, com ênfase àqueles que demandam a proteção social do Estado, que são os sujeitos usuários que carregam os traços da exclusão e de desigualdade social historicamente incorporados nas relações constituídas entre sociedade e Estado-provedor.

Os Conselhos Municipais são instituições participativas que estão presentes em diversas áreas, a exemplo dos CMAS. No Brasil, dada a sua dimensão territorial e por ser populoso, muitas realidades se apresentam para a assistência social que, atrelada às normativas do SUAS (nacional), devem buscar atender situações peculiares locais, quando chega ao nível do conselho municipal.



Almeida *et al*. (2022) contribuem com a pesquisa em torno das instituições participativas ao identificaram padrões e variações nas decisões e no funcionamento dos CMAS no Brasil, tomando como referência o ano de 2016. Explicam que esse marco ocorreu uma abrupta mudança política, assume um presidente que toma medidas contrárias às políticas públicas da seguridade social. O trabalho também cria novos índices cujo objetivo é apresentar perfil e desempenho dos conselhos municipais, contaram com dados do censo SUAS para o desenvolvimento da pesquisa.

Os Conselhos Municipais quando institucionalizados com participação social incentivada enquanto política pública tende a possuir decisões mais efetivas e maior desempenho perante a área em que atua (ALMEIDA *et al*., 2022).

**Debates internacionais sobre a Assistência Social**

Em âmbito internacional, a Assistência Social também é alvo de investigação, observa-se uma abordagem mais quantitativa. Em países do norte da Europa, como Finlândia e Suécia, há pesquisas descritivas com a parcela da população que depende de algum benefício assistencial. Ilmakunnas e Moisio (2019) apontam que 4% da população adulta depende de algum benefício assistencial, mesmo a

Finlândia, que é considerado um dos países com melhor qualidade de vida do mundo, possui um sistema de Assistência Social disponível para a população.

Gustafsson, Katz e Osterberg (2019) investigaram se há correlação entre o bairro onde os pesquisados viveram quando adolescentes e a probabilidade de receberem benefícios assistenciais no início da vida adulta. A pesquisa foi desenvolvida na Suécia, em três bairros de regiões metropolitanas. Os resultados revelaram que o recebimento de benefício na casa dos pais está fortemente associado a receber na vida adulta. Os autores concluem que educação e emprego aos jovens promovem a diminuição da participação dos usuários na Assistência Social. Os países do norte da Europa são famosos pela sua elevada qualidade de vida, contudo, isso não dispensa a necessidade de possuírem um sistema de assistência social para a população.

Na Holanda, Vonk e Bambrough (2020) trazem uma visão jurídica sobre a assistência social, tomando-a como um direito humano, partindo desse pressuposto, buscam apresentar como os princípios normativos dos direitos humanos podem ser conciliados com as características do sistema que fazem parte da realidade prática do direito e da administração da assistência social. Para elucidar essa indagação, partiu-se para uma análise de como o direito humano à assistência social tem sido operacionalizado, com especial ênfase nos acórdãos e pareceres, judiciais e extrajudiciais. Ainda segundo os autores, o direito humano à assistência social é criado organicamente no processo de confrontar os princípios dos direitos humanos com as características do sistema de assistência social, tendo em mira que os beneficiários da Assistência Social merecem uma vida digna.



O continente africano, apesar de rico em Biodiversidade e aspectos culturais, sofre com desigualdade social e grande parte da população vivendo em condições de extrema pobreza. Essa leitura leva ao pensamento de que a África carece de um assistencialismo a fim de ajudar as pessoas a terem o mínimo existencial. Nesse momento, pode-se avocar a assistência social que, dentre outras proposições, contribui com o avanço do bem-estar social. No entanto, cada país a tem regulada de uma forma, pode ser posta pelo Estado como política pública ou estar majoritariamente sob a égide do terceiro setor.

Estudos de Anaemene (2020) confirmam que a África é o maior beneficiário de recursos financeiros para assistência à saúde ao examinar o envolvimento de entidades externas intervenientes (doadores bilaterais, agências multilaterais e ONG internacionais) em prestação de cuidados de saúde na África. Kelly (2017) em seu estudo, baseando-se em observações de encontros médico-paciente nas avaliações de deficiência para recebimento do subsídio de invalidez sul-africano, conclui que essas interações são locais negociação e contestação sobre os direitos à assistência social.

Schubert (2020) por meio de uma análise quantitativa, compara duas abordagens para estabelecer ou melhorar sistemas de assistência social em países de baixo e médio-baixo rendimento, em sua

maioria, países africanos. Isso possibilitou ao autor concluir a forma como esses países devem conceber ou redesenhar os seus sistemas de assistência social, de modo que o princípio orientador deveria ser harmonizar o sistema de tal forma que o resultado combinado dos componentes do sistema alcance um impacto máximo no bem-estar, tendo como limitador os recursos financeiros disponíveis.

A américa latina teve uma construção diferenciada quando se compara as ex-colônias de Portugal e da Espanha. Estas formaram vários países na costa oeste da América do Sul, enquanto aquela formou o Brasil. Loayza, Malpartida e Peña (2021) afirmam que, nos países da América Latina, a participação cidadã não é algo comum, ao apresentar problemas na intervenção dos cidadãos, na busca pelo desenvolvimento da democracia. Os autores revelam que, em diversas oportunidades, os governos locais não adotam mecanismos para promover a participação cidadã, não buscam capacitar e incentivar os cidadãos a fim de que exijam uma gestão municipal transparente.

Guerrero-Nancuante *et al*. (2023) fazem uma reflexão sobre a participação social na história do sistema de saúde do Chile a partir da óptica da bioética, com foco na capacidade de intervenção do coletivo no sistema de saúde. Eles revelam que a visão do sistema de saúde como assistencialista mitigou a participação social e, à medida em que ocorreu a privatização da saúde, as decisões no sistema de saúde pública passaram a ser tomadas por pessoas que, em sua maioria, utilizam o sistema de saúde privado. Por fim, apresentam reflexões indicativas de que a participação é do tipo consultiva, sem deliberação e, por tanto, sem distribuição de poder e, ainda, foi ressignificada pelo rótulo de "cidadã", potencializando o caráter instrumental, individual e clientelar na saúde.



Papi (2017) apresenta as mudanças na assistência social a nível federal ocorrida no Brasil e Argentina, a partir da avaliação dos desenhos de formulação e implementação de programas de combate à pobreza e assistência social. A análise dos programas desenhados e implantados por Brasil e Argentina em dois momentos: na década de 1990 e nos anos 2000, revela que houve um aumento na centralização e gerenciamento federal dessas políticas. Ainda nesse comparativo, Brasil e Argentina, Silva (2019) analisou o financiamento da política de assistência social nos dois países entre os anos de 2002 e 2016, com destaque para as transferências de renda e os serviços socioassistenciais. Cabral (2009) apresenta as transformações do regime de acumulação na Argentina na década de 90, fato que impactou nas políticas sociais. Trata-se de um período logo após o regime militar em que houve concentração de renda e, consequentemente, aumento da pobreza naquele país.

Shahidi *et al*. (2019) afirmam que as políticas sociais melhoram a distribuição de recursos e constituem o caminho mais promissor para a redução das desigualdades. Objetivaram em sua pesquisa estimar o efeito da atenção da assistência social na saúde de pessoas de baixa renda nos EUA e no Canadá. Os resultados desse estudo, depois de considerar as características demográficas e

socioeconômicas dos beneficiários e não beneficiários, foram de que a recepção de benefícios da assistência social estava associada a um pior estado de saúde ou, na melhor das hipóteses, à ausência de uma vantagem clara em termos de saúde.

Esobi *et al*. (2021) avaliaram aspectos socioeconômicos das populações dependentes de renda da assistência social em comparação com a distribuição com os casos de COVID-19 nos 46 condados da Carolina do Sul, EUA. Sabe-se que a pandemia do coronavírus motivou inúmeras pesquisas em diversas áreas ao redor do mundo, não foi diferente na área da assistência social. Essa pesquisa revelou que a vulnerabilidade social estava associada a maior risco de infecção e, ao final, concluem que as decisões políticas sobre programas de redução da pobreza, assistência pública e segurança alimentar foram medidas contra a pandemia.

Yang, Zhang e Liu (2021), por meio de uma pesquisa quantitativa, investigaram a relação entre caridade e assistência social, à semelhança de Gataullin *et al*. (2023), e concluíram que, nos EUA, o rendimento da assistência pública está negativamente associado às doações, e o uso anterior da assistência pública está negativamente relacionado às doações religiosas e totais. Contudo, na China, não existe uma relação estatisticamente significativa entre a utilização da assistência pública e as doações de caridade.



A Assistência Social é cada vez mais promovida como meio de combater a pobreza. Contudo, nas democracias estabelecidas, a prestação estável revelou-se muitas vezes difícil devido às tensões entre os governos nacionais e locais, sendo que os primeiros desejam abrangência e uniformidade, e os últimos exigem flexibilidade para satisfazer as necessidades locais (LI; WALKER, 2020). O conflito entre governo federal e governo local foi investigado na China pelos autores citados, com achados positivos em províncias que apresentam peculiaridades, como certo isolamento geográfico ou pobreza acentuada.

Na índia, como em outros países em desenvolvimento, a população está envelhecendo, quando não se tem uma previdência, a assistência social é o meio de sobreviver (KOMARAIAH; VERMA; GAUR, 2023). Com isso, a população de idosos passa a ter muitos desafios para uma vida saudável e bem-estar, como a insuficiência alimentar. Os autores examinaram a associação entre a quantidade de assistência social e a insegurança alimentar (moderada e grave) entre os idosos na Índia. O resultado do estudo sugere fornecer um nível adequado de assistência social aos idosos, tomando novas iniciativas em programas de abastecimento alimentar que garantam a suficiência alimentar para melhorar o bem-estar dos idosos. Nesse sentido, Unnikrishnan e Dey (2023), também na Índia, verificaram a recepção de benefício assistencial dada a conjuntura familiar.

A Rússia, em sua história recente, passou de um regime socialista para um país capitalista. Esse passado russo deixou marcas, como intervenção estatal forte. É como releva Kivinen (2022), o regime que permanece assemelha-se a um que se caracteriza por um mínimo de conservadorismo fiscal e políticas sociais ativas seletivas em alguns setores, especialmente a política de manutenção do rendimento dos idosos e políticas sociais pró-natalistas no domínio do bem-estar da criança e da família. Tem-se um Estado assistencialista, que também é disseminada para a população, é o que apresenta Gataullin *et al*. (2023) ao revelar, após uma pesquisa de campo com entrevistas diretas, que 89,5% dos russos alguma vez se envolveram com caridade. Na Rússia moderna, a caridade é uma instituição significativa e importante que dá continuidade à política social do Estado.

## DISCUSSÕES E RESULTADOS

Para o presente debate, torna-se relevante apresentar, a partir nas normativas do SUAS, como os sujeitos usuários são reconhecidos. Afinal, quem são os usuários segundo o novo modelo de política de Assistência Social materializado pela implementação do SUAS? São indivíduos que demandam respostas do Estado a partir do conjunto de ações promovidas no âmbito do SUAS, mas que também são sujeitos sociais que, pelo arcabouço legal, podem exercer o direito à participação como princípio decorrente do Estado democrático de direito. O conceito de usuários, segundo a PNAS, é assim definido:



> Constitui o público usuário da política de Assistência Social, 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. 27).

É pertinente destacar que o SUAS é um sistema de caráter participativo, e o controle social na política de Assistência Social evidencia-se como um elemento viabilizador de direito, conforme suas normativas, avançando na compreensão da importância da participação do usuário nesse espaço de controle social. Conforme Raichelis (2015) assevera, isso constitui uma particularidade, pois os considerados sujeitos pedintes, cidadãos exauridos de seus direitos sociais e beneficiários das obras de caridade, da filantropia e benemerência, agora podem atuar como membros dessa instância. Tal

relevância aponta para o protagonismo daqueles que estavam à margem do albergue do Estado, compondo o conjunto dos invisíveis e dos socialmente excluídos.

Nessa perspectiva, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) indica orientações que são de grande relevância aqui destacar. A Resolução CNAS do nº 11, de 23 de setembro de 2015, em seu capítulo III, artigo 5º, define que a participação dos usuários se dará por diferentes organizações coletivas, de modo que influenciem as instâncias deliberativas do SUAS. Dentre as atividades inerentes ao controle social em relação à participação dos usuários, destaca-se o parágrafo 3º, inciso III, da referida Resolução que indica, *ipsis litteris*:

> Assegurar que os Conselhos de Assistência Social realizem fóruns, seminários, audiências e eventos em que os usuários possam apresentar suas ideias, reflexões, debates, reivindicações e soluções junto aos representantes ou organizações de usuários (BRASIL, 2015, p. 5).

Nota-se que, a nível de normativas e de recomendações da instância de controle social no âmbito da União, a matéria referente à participação dos usuários nos conselhos gestores tem conquistado relevância ao considerar a gestão democrática e participativa prevista no SUAS, fundamentada pela Constituição Cidadã. Conforme salienta Costa (2021):



> Com efeito, a legislação expressa um horizonte de garantia da gestão democrática e participativa do SUAS, com ênfase na expressão dos diferentes atores que compõem a política, como os usuários e trabalhadores do SUAS, as entidades de defesa de direitos e os prestadores de serviços, mesmo que ressaia que tais atores devem participar por meio da instância deliberativa que compõe o SUAS, ou seja, os conselhos, em suas respectivas esferas de governo (COSTA, 2021, p. 268).

No município de Teresina, o controle social no SUAS é instituído pela instância deliberativa, o conselho gestor – Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/TE), instituído a partir da Lei n° 2456, de 18 de janeiro de 1996. A referida instância dispõe de estrutura física e técnica própria garantida pelo órgão gestor municipal, que é a Secretaria Municipal de Assistência Social, Cidadania e Políticas Integradas (SEMCASPI), e sua composição se dá pelo caráter paritário, com representantes do poder público e da sociedade civil, conforme estabelece seu regimento interno. Sublinha-se que a representação do poder público se faz pelo conjunto de secretarias municipais, órgãos gestores de outras políticas públicas do município, e no que tange à sociedade civil, por instâncias representativas de trabalhadores do SUAS, como Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), entidades socioassistenciais e categoria de usuários.

O CMAS/TE, em cumprimento às orientações basilares definidas pelo CNAS e por compor o conjunto de avanços do SUAS no âmbito municipal, reconheceu, para a gestão de 2013-2015, a

importância de redefinir a representação de usuários no seu Colegiado. Desta feita, conforme o Edital nº 001, de 07 de agosto de 2013, no seu Art. 9º, consideram-se para o conjunto de representantes da sociedade civil "02 (duas) vagas para os representantes de usuários ou de organização de usuários ou pelo próprio usuário". Esta constitui, atualmente, a representação da categoria de usuários do SUAS. Refere-se aos cidadãos que são usuários dos serviços socioassistenciais ou beneficiários do Programa Bolsa Família ou do Benefício de Prestação Continuada (BPC).

Apesar dos avanços no processo de consolidação da Assistência Social, a partir do desempenho da instância de Controle Social no âmbito da União, o CNAS, de forma concreta, a atuação e protagonismo dos usuários no CMAS/TE, se dá com um exercício do controle social reduzido às condições postas à participação nas reuniões e nas assembleias ordinárias e extraordinárias. A inexistência de espaços ampliados que fomentem e potencializem essa participação fragiliza a atuação desse segmento na gestão pública participativa. É importante mencionar que a definição em destaque na Resolução CNAS nº 11 de 2015 que dá ênfase a outros espaços de participação dos usuários para além dos conselhos – como os fóruns – torna-se crucial para o fortalecimento do exercício do controle social e da emergência do protagonismo dos sujeitos na arena de debates e de deliberações que se configuram os conselhos.



Considera-se, portanto, que a configuração estabelecida de gestão democrática no âmbito do SUAS encontra entraves quanto a materialidade da participação dos sujeitos usuários. Notadamente, na dinâmica do exercício do controle social, as dificuldades à participação efetiva dos usuários no CMAS revelam-se pela conjuntura de desigualdade social, realidade do cotidiano desses sujeitos sociais, subalternizados pelas relações de dominação, próprios do capitalismo e pela trajetória da Política de Assistência Social na busca por firmar-se como política pública de direito, rompendo com o histórico de favor que define suas origens no conjunto das políticas sociais. Como afirma Silva (2014):

> É no campo da contradição que se estabelecem as relações sociais e a afirmação da Política de Assistência Social como política pública também. Sua trajetória assistencialista, com tradição de não política ainda encontra espaço na sociedade brasileira. O desafio apontado pelo prof. Francisco de Oliveira de superação dessa lógica calcada nas relações de favor e clientelismo tem sido o caminho que a Política de Assistência Social tem buscado nos últimos anos (SILVA, 2014, p. 144).

O conflito teórico e prático, aponta para a compreensão de que o controle social como mecanismo de gestão pública participativo, no âmbito da Assistência Social, exercido pelos seus usuários, dá-se por uma participação limitada e reducionista na gestão democrática, contraditoriamente, apesar de estabelecer-se na lógica da conquista constitucional, ampliada pelas normas e diretrizes desenhados pela estrutura de organização do SUAS. Tal fenômeno, explica-se, pela função precípua de

amortecer conflitos e divergências, que podem colocar em risco o sistema contraditório que se estabelecem as políticas sociais, instrumentos, estes de manutenção da ordem capitalista.

Ao tempo que a participação dos usuários do SUAS se constitui num elemento promissor para a gestão dessa política pública em ascensão nos últimos anos, revela-se ainda dentro dos condicionantes de um sistema democrático em que os sujeitos subalternos participam nos limites para manutenção da ordem, e não com reais possibilidades de atuação e protagonismo. Pateman (1992, p.16) "Em suma, a participação limitada e a apatia têm uma função positiva no conjunto do sistema ao amortecer o choque das discordâncias, dos ajustes e das mudanças".

Conforme assevera Conceição (2016) o lugar do usuário da Política de Assistência Social é determinado pela cultura política brasileira. As heranças do complexo processo de formação da sociedade brasileira resultaram no conjunto dos sujeitos sociais subalternizados, uma participação dentro da lógica excludente, em que ao indivíduo não é proporcionado os meios e as condições para o exercício da fala como direitos, o que lhe coloca à margem dos processos decisórios.

> A diversidade dos grupos das camadas populares é vista como fator negativo que traria consequências no plano de ação política, pois faltaria homogeneidade ética e uniformidade cultural para fundamentar o consenso democrático. Ainda hoje perpassa dos discursos políticos e teorias o mito do povo apático, incapaz de tomar decisões. A questão não é diferente quando se faz referência à participação do usuário da assistência social. Aliás, a lógica é ainda mais severa quando, por vezes, a atuação de tal público é associada a uma participação desqualificada, individualizada e sem perspectiva de defesa de uma política de interesse universal. (CONCEIÇÃO, 2016, p. 126).



No exercício do controle social, há a perspectiva de ampliação da participação a partir de outros mecanismos que viabilizam grandes arenas de debates de discussões sob a direção de definição e apontamentos de novos rumos para a consolidação da Política Pública de Assistência social. A NOB SUAS (BRASIL, 2012), – Artigo 113, parágrafo único, define as conferências como espaços importantes para o fortalecimento do SUAS. "As Conferências de Assistência Social deliberam as diretrizes para o aperfeiçoamento da Política de Assistência Social". Segundo Campos (2009):

> As Conferências de Assistência Social são foros que oportunizam uma participação social mais representativa, por assegurar às diferentes organizações da sociedade civil (entidades de assistência, de usuários e de trabalhadores) espaços para o debate, para avaliação das ações governamentais e também para a eleição de prioridades políticas para os respectivos níveis de governo. A NOB/SUAS (p. 128) reconhece que "[...] as conferências de Assistência Social são instâncias deliberativas com a atribuição de avaliar a Política de Assistência Social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do Sistema Único de Assistência Social." (CAMPOS, 2009, p. 19).

Nesse sentido, o CMAS/TE cumpre uma agenda de realização de conferências municipais. Destaca-se, no conjunto dessas conferências, que são realizadas de dois em dois anos as deliberações,

produtos desses eventos. Cabe-nos, assim, para este estudo, a partir de alguns relatórios das últimas Conferências Municipais, analisar o que é apontado como avanços no que tange a participação dos usuários do SUAS. Foram extraídos elementos de dois relatórios de conferências, como segue:

1. A X Conferência realizada em 2015, na cidade de Teresina, tendo o CMAS/TE como organizador e a Secretaria Municipal de Assistência Social e Políticas Integradas (SEMCASPI) – órgão gestor do SUAS em Teresina– como realizadora, contou com um total de 427 participantes inscritos, sendo que deste total, 29 eram usuários do SUAS. Ressalta-se, dentre as deliberações (propostas para o fortalecimento do SUAS), as propostas prioritárias de número 9 e a de número 15. Proposta prioritária número 9 é "instituir o Fórum Municipal da Assistência social na perspectiva de contemplar todos os segmentos da sociedade". E a proposta prioritária número 15 consiste em "apoiar o fórum de usuários do SUAS, através de capacitação, promovendo o protagonismo e o empoderamento dos indivíduos e famílias".
2. A XII Conferência Municipal de Assistência Social, realizada em 2021, na modalidade híbrida, em razão do período de pandemia da COVID-19, conta nos seus registros de participação, com o número de 07 delegados, representantes do segmento de usuários. Dentre as propostas/deliberações eleitas, tem-se "instituir o fórum municipal de usuários/as do SUAS, garantindo a formação continuada e o favorecimento de falas locais, com a realização de espaços de participação social territorializada".

Apontam-se, para este estudo, três pontos relevantes na perspectiva do fortalecimento da participação dos usuários: 1. A implementação de ações territorializadas que promovam o protagonismo e organização coletiva dos usuários; 2. A promoção de espaços participativos no âmbito das Unidades de atendimento como CRAS e CREAS que dê condições aos usuários a participação nos processos decisórios, a partir do acesso dado a esse segmento de todo o conjunto de informações necessárias sobre a organização, estrutura e funcionamento do SUAS, a partir de uma linguagem clara e acessível a realidades daqueles que são os demandantes dos serviços públicos; 3. A criação do Fórum Municipal dos Usuários do SUAS de Teresina (CARVALHO, 2019)



Para o exercício do controle social numa instância como os Conselhos Gestores de Assistência Social, uma participação ativa com poder de decisão, a partir do protagonismo e atuação nos processos inerentes ao conselho, como monitoramento, avaliação e proposição dessa política pública, constitui-se elemento essencial para gestão democrática com vistas ao fortalecimento das ações públicas. Como espaços democráticos de discussão, um preparo teórico básico aliado às questões inerentes as vivências de cada categoria são elementos que fortalecem a participação, a partir de uma mobilização e organização coletiva desses sujeitos em torno da luta por ampliação dos direitos socioassistenciais.

A organização coletiva dos usuários do SUAS é concebida a partir de suas vivências nos territórios ondem residem e são atendidos pelas Unidades do SUAS, como os CRAS. Entretanto, devendo-se ampliar para mecanismos organizados de participação e mobilização coletivo que promoverão a participação efetiva nos conselhos com atuação ativa na gestão pública, como os Fóruns

de usuários. A criação dessa instância foi destaque nas deliberações de algumas Conferências Municipais em Teresina, mas sem a concretização dessa criação.

Por direção nacional, o Fórum Nacional dos Usuários do SUAS representa uma conquista histórica, representando um alicerce para os Fóruns Municipais. Conforme dados publicizados pelo blog do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS – FNU-SUAS**,** após a realização de reunião Descentralizada e Ampliada do CNAS nos dias 17, 18 e 19 de novembro de 2014, em Salvador, Bahia, cria-se esse importante espaço de organização e mobilização dos usuários. Conforme o regimento interno do FNU-SUAS no seu artigo 1º:

> Art. 1º - O Fórum Nacional dos Usuários da Assistência Social, doravante denominado FNUSUAS, é um espaço coletivo de organização política dos/as Usuários/as do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, imbuído de legalidade pela Constituição da República Federativa do Brasil, LOAS, PNAS e NOB SUAS, de caráter permanente, que se constitui por meio de diferentes formas de representações de Usuários/as e Organizações Nacionais de Usuários/as (de acordo com a Resolução CNAS Nº 11/2015) de representações dos Fóruns Estaduais dos Usuários do SUAS – FEUSUAS e Fórum de Usuários/as do SUAS do Distrito Federal - FUSUAS-DF (FNUSUAS, 2017).



Compreende-se, a partir das análises aqui postas, que a participação dos usuários no CMAS/TE encontra-se no cerne de contradições que revelam grandes desafios ao protagonismo desses sujeitos sociais. É relevante, portanto, salientar que as experiências da organização coletiva dos usuários a partir dos Fóruns de usuários podem viabilizar, de forma ativa, o exercício do controle social no SUAS por esses segmentos. Apesar dos desafios vivenciados nas políticas sociais, o protagonismo dos usuários nesses espaços participativos promove a visibilidade à Assistência Social no rol das ações governamentais com um *status* de direito. Nesse sentido, entende-se que, no contexto das vivências dos usuários que expressam as demandas pelos serviços socioassistenciais, é que se pode engendrar uma gestão democrática do SUAS, na perspectiva da ampliação e consolidação dos direitos socioassistenciais.

Assim sendo, identifica-se, a partir da análise de documentos referentes às ações desenvolvidas pelo referido conselho que, na experiência de Teresina, a participação dos usuários se dá de forma limitada às reuniões e às conferências, considerando que não é prática, nas ações dos CMAS, a promoção de outros espaços de caráter ampliado e territorializado. Essa é uma evidência marcante de fragilidade no exercício do controle social desse Colegiado, visto que, para as instâncias deliberativas, recai a responsabilidade de intervenção nas políticas públicas, a partir do processo de fiscalização, de monitoramento e de proposição de ações no intuito da qualificação dos serviços prestados à população (RAICHELIS, 2015).

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O controle social no Estado democrático brasileiro constitui um instrumento de significativa relevância no que tange à dimensão participativa, ao considerar na cena pública da gestão das políticas públicas a população representada por segmentos sociais que protagonizam no seu cotidiano as demandas pelos serviços públicos, como os usuários dos serviços e benefícios socioassistenciais.

A dimensão participativa no cenário de organização e estrutura do SUAS constitui um grande avanço para uma política pública como a Assistência Social que, historicamente, foi reduzida a ações de amparo e assistencialismo voltada aos mais "carentes". Essa lógica que retratou o cenário brasileiro e que excluiu o cidadão mais vulnerável, foi ressignificada a partir das conquistas constitucionais e posteriormente pela consolidação da Assistência Social como política pública de direito, sendo possuidora de um conjunto de normativas que definem suas diretrizes de execução, a exemplo da garantia da participação dos usuários nos conselhos.

Cabe mencionar, a partir do estudo que, nessa conjuntura de conquista constitucionais, no âmbito do SUAS em Teresina, atribui-se os avanços a instância de controle social em relação à estrutura de organização do CMAS/TE, como instância deliberativa, que se organiza de forma paritária e representativa, garantindo o princípio da democracia.



No entanto, é importante apontar, a partir do entendimento acerca do controle social e da participação, como categorias de fundamental importância para o debate da gestão pública democrática, que as estratégias de organização coletiva, centradas numa participação popular e na mobilização dos usuários do SUAS, não constituem como ações planejadas e organizadas pelo CMAS/TE.

Ao tempo que é possível reconhecer como avanço a participação do usuário como membro do conselho, é também conveniente mencionar que uma pauta de trabalho junto a esses sujeitos sociais com o fito de seu reconhecimento como atores sociais com potencial de organização sociopolítica não compõe o rol de realização da referida instância de controle social. Tal assertiva se comprova a partir dos documentos analisados, pela ausência de fóruns ou de reuniões ampliadas organizadas, de forma sistemática com o intuito do fortalecimento do protagonismo e participação cidadã dos sujeitos usuários do SUAS.

Diante de tais constatações, faz-se necessário, como proposta de agenda futura, que novos achados sejam desenvolvidos, objetivando que outras perspectivas, sob o domínio da participação ativa do sujeito social – via controle social – sejam angariadas, estudadas e analisadas, a fim de que o construto democracia se consolide num contexto de turbulências sociais e de desigualdades latentes evidentes. Afinal, propugna-se, aqui, que uma gestão pública eficiente e de fato inclusiva e democrática

– atendendo, especialmente os grupos em desvantagem e com reduzidas possibilidades de vez e de voto – é que proporcionará a mitigação dos desequilíbrios sociais, exercendo a democracia de forma assertiva e com justiça social, promovendo, portanto, o bem-estar da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, C. *et al*. "Efetividade e institucionalização dos conselhos de assistência social: padrões e variações da participação nos municípios brasileiros (2012-2018)". **Opinião Pública**, vol. 28, n. 2, 2022.

ANAEMENE, B. U. "External actors, good governance and health care delivery in Africa". **Brazilian Journal of Strategy and International Relations**, vol. 9, n. 17, 2020.

AVRITZER, L. "Conferências Nacionais: Ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil". **Ipea - Texto para Discussão**, n. 1739, 2012.

BOSCHETTI, I. "Expropriação de direitos e reprodução da força de trabalho". *In.*: BOSCHETTI, I. **Expropriação e direitos no capitalismo**. São Paulo: Editora Cortez, 2018.

BRASIL**. Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Planalto, 1988. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13/06/2024.

BRASIL. **Lei n. 8.742, de 7 de dezembro de 1993**. Brasília: Planalto, 1993. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 13/06/2024.

BRASIL. **Norma Operacional Básica de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2012. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 15/06/2024.

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília: MDS, 2004. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 25/06/2024.

BRASIL. **Resolução CNAS n. 11, de 23 de setembro de 2015**. Brasília: MDS, 2015. Disponível em: <www.mds.gov.br>. Acesso em: 25/06/2024.

BRIEDIS, F. C.; LENZI, G. G. "O programa do artesanato brasileiro (PAB) e a participação indígena". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 14, n. 40, 2023.

CABRAL, M. C. "Políticas Sociales de "atención" a la infancia y la adolescencia en Viedma". **Revista Pilquen**, n. 11, 2009.

CAMPOS, E. B. "O protagonismo do usuário da Assistência Social na implementação e controle social do SUAS". *In*: BRASIL. **Caderno de Textos:** subsídios para debates, participação e controle social do SUAS. Brasília: Conselho Nacional de Assistência Social, 2009.

CARVALHO, J. L. O. **Controle Social no SUAS**: um estudo sobre a participação dos usuários no conselho municipal de assistência social de Teresina/PI (Dissertação de Mestrado em Políticas Públicas). Teresina: UFPI, 2019.

CARVALHO, J. M. **Cidadania no Brasil**: o longo caminho. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2024.

CONCEIÇÃO, D. G. "Cultura política e representação dos usuários nos Conselhos de Assistência Social". *In*: NEVES, Â. V. **Democracia e participação social, desafios contemporâneos**. Campinas: Editora Papel Social, 2016.

COSTA, J. F. A. "Iniciativas de apoio a candidaturas e mandatos coletivos como formas de reinvenção da participação política institucional no Brasil". **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 14, n. 41, 2023.

COSTA, T. C. M. "Gestão democrática e participativa no SUAS: da partilha de decisões à substituição da oferta de serviços do Estado pela sociedade". *In*: TEIXEIRA, S. M.; JOAZEIRO, E. M. G. (orgs.). **Democracia, desigualdades sociais e políticas públicas no capitalismo contemporâneo**. Teresina: Editora da UFPI, 2021.

CREMONESE, D. "A difícil construção da cidadania no Brasil"**. Desenvolvimento em Questão**, n. 9, 2007.

DAGNINO, E. "Sociedade civil, espaços públicos e a construção democrática no Brasil". *In*: DAGNINO, E. (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2002.

ESOBI, I. C. *et al*. "Food Insecurity, Social Vulnerability, and the Impact of COVID-19 on Population Dependent on Public Assistance / SNAP: A Case Study of South Carolina, USA". **Journal of Food Security**, vol. 9, N. 1, 2021.

FERRAZ, A T. R. "Cenários da Participação Política no Brasil: os conselhos gestores de políticas públicas". **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 88, 2006.

FERRAZ, A T. R.; RABELO, D. C.; HERKENHOFF, M. B. L. "O debate sobre o controle social da política de Assistência Social". **Revista Temporalis**, n. 19, 2010.

FNUSUAS - Fórum Nacional dos Usuários Do SUAS. "Regimento Interno do Fórum Nacional dos Usuários do SUAS". **FNUSUAS** [2017]. Disponível em: <www.forumusuariosuas.wordpress.com>. Acesso em: 15/07/2024.

GATAULLIN, R. *et al*. "Charity as a Social Practice in Modern Russia". **ISTORIYA**, vol. 14, n. 5, 2023.

GOHN, M. G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Editora Cortez, 2011.

GUERRERO-NANCUANTE, C. *et al*. "Participación social en el sistema de salud de Chile: aportes reflexivos desde la bioética". **Salud Colect**, vol. 19, 2023.

GUSTAFSSON, B.; KATZ, K.; OSTERBERG, T. "Social Assistance receipt among young adults who grow up in different neighborhoods of metropolitan Sweden". **Poverty and Public Policy**, vol. 11, n. 4, 2019.

ILMAKUNNAS, I.; MOISIO, P. "Social assistance trajectories among young adults in Finland: What are the determinants of welfare dependency?". **Social Policy and Administration**, vol. 53, n. 5, 2019.

JACCOUD, L.; BICHIR, R; MESQUITA, A. “O SUAS na proteção social brasileira: transformações recentes e perspectivas”. **CEBRAP**, vol. 36, n. 2, 2017.

KELLY, G. “Patient agency and contested notions of disability in social assistance applications in South Africa”. **Social Science and Medicine**, vol. 175, 2017.

KIVINEN, M. “Financing the welfare state system in Russia”. *In*.: ASPALTER, C. **Financing Welfare State Systems in Asia**. London: Routledge, 2021.

LI, M.; WALKER, R. “Need, justice and central–local relations: The case of social assistance in China". **Public administration,** vol. 99, n. 1, 2020.

MONTEIRO, R. R.; SCHIAVETTI, A. “Direito, unidades de conservação e instituições participativas: aspectos jurídicos normativos sobre a perspectiva sócio-histórica”. **Boletim de Conjuntura (BOCA)**, vol. 13, n. 38, 2023.

NEVES, A. V. “Espaços públicos, participação e clientelismo: um estudo de caso sobre orçamento participativo em Barra Mansa, Rio de Janeiro”. **Revista Katálys**, vol. 10, n. 2, 2007.

OLIVEIRA, P. A.; KAHHALE, E. M. S. P. “Uma história do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), a participação do psicólogo e possibilidades de atuação”. **Revista Psicologia Política**, vol. 20, n. 47, 2020.

PAPI, L. P. **A dinâmica federativa de Brasil e Argentina**: estudo comparado sobre as mudanças nos desenhos de formulação e Implementação de políticas de combate à pobreza e de assistência social (Tese de Doutorado em Ciência Política). Porto Alegre: UFRS, 2017.

PATEMAN, C. **Participação e teoria democrática**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1992.

PEREIRA, P. A. P. “A assistência social prevista na constituição de 1988 e a operacionalização pela PNAS e pelo SUAS”. **Revista Ser Social**, vol. 20, 2007.

RAICHELIS, R. “Cidade, questão social e relações internacionais”. **Revista Temporalis**, n. 19, 2010.

RAICHELIS, R. **Esfera pública e conselhos de assistência social**: caminhos da construção democrática. São Paulo: Editora Cortez, 2015.

ROCHA, E. “A Constituição Cidadã e a institucionalização dos espaços de participação social: avanços e desafios”. *In*: VAZ, F. T. *et al*. (orgs.). **20 anos da Constituição cidadã**: avaliação e desafio da seguridade social. Rio de Janeiro: Ipea, 2008.

SALDANHA, G. S.; LISZBINSKI, B. B.; MACHADO, R. “Desafios da participação e controle social no município de Santana do Livramento – RS”. **Revista Estratégia e Desenvolvimento**, vol. 1, n. 1, 2017.

SCHUBERT, B. “Beware of the Crocodile: Quantitative Evidence on How Universal Old Age Grants Distort the Social Assistance Systems of Low-Income Countries”. **Poverty and Public Policy**, vol. 12, n. 2, 2020.

SHAHIDI, F. V. *et al*. "Government social assistance programmes are failing to protect the health of low-income populations: evidence from the USA and Canada (2003–2014)". **Journal Epidemiology Community Health**, vol. 73, n. 3, 2019.

SILVA, F. R.; CANÇADO, A. C.; SANTOS, J. C. "Compreensões Acerca do Conceito de Controle Social". **Desenvolvimento Em Questão**, vol. 15, n. 41, 2017.

SILVA, I. D. O. **Financiamento da política de assistência social em contextos federativos**: os casos da Argentina e do Brasil (2003-2015) (Dissertação de Mestrado em Ciência Política). Belo Horizonte: UFMG, 2019.

SILVA. F. C. C. "Controle social: reformando a administração para a sociedade". **Organização e Sociedade**, vol. 9, n. 24, 2002.

SILVA. M. B. **Assistência Social e seus usuários**: entre a rebeldia e o conformismo. São Paulo: Editora Cortez, 2014.

TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. "Movimentos sociais e políticas públicas no ciclo dos governos petistas: a controversa novidade dos programas associativos". *In.*: TATAGIBA, L.; TEIXEIRA, A. C. C. **Movimentos sociais e políticas públicas**. São Paulo: Editora UNESP, 2021.

TEIXEIRA, E. C. "As dimensões da participação cidadã". **Caderno CRH**, n. 26, 1997.

TEIXEIRA, E. C. **O local e o global**: limites e desafios da participação cidadã. São Paulo: Editora Cortez, 2002.

UNNIKRISHNAN, V.; DEY, S. "Political meddling in social assistance programme: Panel data evidencie from India". **Journal of International Development**, vol. 35, n. 6, 2023.

VONK, G; BAMBROUGH, E. "The human rights approach to social assistance: normative principles and system characteristics". **European Journal of Social Security**, vol. 22, n. 4, 2020.

YANG, Y.; ZHANG, J.; LIU, P. "The Impact of Public Assistance Use on Charitable Giving: Evidence from the USA and China". **Voluntas**, vol. 32, 2021.




# BOLETIM DE CONJUNTURA (BOCA)

Ano VI | Volume 19 | Nº 55 | Boa Vista |2024

http://www.ioles.com.br/boca



**Editor chefe**:

Elói Martins Senhoras

**Conselho Editorial**

Antonio Ozai da Silva, Universidade Estadual de Maringá

Vitor Stuart Gabriel de Pieri, Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Charles Pennaforte, Universidade Federal de Pelotas

Elói Martins Senhoras, Universidade Federal de Roraima

Julio Burdman, Universidad de Buenos Aires, Argentina

Patrícia Nasser de Carvalho, Universidade Federal de Minas Gerais

**Conselho Científico**

Claudete de Castro Silva Vitte, Universidade Estadual de Campinas

Fabiano de Araújo Moreira, Universidade de São Paulo

Flávia Carolina de Resende Fagundes, Universidade Feevale

Hudson do Vale de Oliveira, Instituto Federal de Roraima

Laodicéia Amorim Weersma, Universidade de Fortaleza

Marcos Antônio Fávaro Martins, Universidade Paulista

Marcos Leandro Mondardo, Universidade Federal da Grande Dourados

Reinaldo Miranda de Sá Teles, Universidade de São Paulo

Rozane Pereira Ignácio, Universidade Estadual de Roraima