

# DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: orçamentos e recursos públicos no palco deliberativo

Liduina Farias Almeida da Costa  
Universidade Estadual do Ceará (UECE)

## DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, CONSELHOS GESTORES DE POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: orçamentos e recursos públicos no palco deliberativo

**Resumo:** Artigo originário de pesquisa, cujo objetivo é perceber dinâmicas deliberativas concernentes às matérias de recursos e orçamentos públicos em conselho gestor de políticas públicas, visa perscrutar sobre seus efeitos no processo democrático. Constata que existem esforços do MDS voltados à *transparência pública*, mas no caso da política de assistência social o controle é dificultado devido à fragilidade de conhecimento dos conselheiros sobre uso de recursos e orçamento público, e em razão de estratégias políticas nem sempre comprometidas com a transparência e o cumprimento dos direitos sociais. Ressalta que um dos maiores desafios a ser enfrentado é a socialização desse conhecimento para os conselheiros que carecem dele. Conclui que os conselhos gestores podem ser tanto instrumentos de controle de tensões entre democracia e capitalismo, como instâncias fortalecedoras de experiências renovadas voltadas à instituição de modelos de democracia participativa capazes de interagir com as instâncias representativas, fortalecendo o processo democrático.

**Palavras-chave:** Democracia participativa, políticas públicas, conselhos gestores, orçamentos públicos, controle social.

## PARTICIPATIVE DEMOCRACY, MANAGERS COUNCILS OF PUBLIC POLICIES AND SOCIAL CONTROL: budget and public resources in a deliberative stage

**Abstract:** The article originated from research which objective is to perceive deliberated politics dynamics regarding resources and public budgeting in manager council of public policies, in order to verify its effects in the democratic process. It concludes that there are efforts from MDS directed to "public transparency" however concerning social assistance politics the control is hampered due to the counselors' fragile knowledge towards the use of resources and public budget, and in the matter of politics strategies are not always engaged to the transparency and fulfillment of social rights. One of the biggest challenges to be confronted would be the socialization of this knowledge to the counselors who need them. Concludes that the manager counselors can be as much as a sort of tension control instrument between capitalism and democracy as empowering instances of renewed experiences pointed to institute participative democracy models capable of interact within representative instances empowering the instances of the democratic process.

**Keywords:** Participative democracy, public policies, managers councils, public budget, social control.

Recebido em 28.02.2014 Aprovado em 22.04.2014

## 1 INTRODUÇÃO

No Brasil, a instituição dos conselhos gestores de políticas públicas com atribuições direcionadas ao controle social é uma das estratégias de um processo singular relacionado à perspectiva de reinvenção da democracia, após a ditadura militar de 1964, a qual conjugaria representatividade e participação.

Sobre este fato foram produzidos muitos objetos de pesquisa, destacando-se aqueles que consideram tais conselhos como instrumentos de legitimação do poder instituído e os que os relacionam às perspectivas de uma democracia participativa.

O presente artigo tem suporte em pesquisa – bibliográfica, documental e empírica – cujo objeto relaciona-se ao controle social da política pública de assistência social, a qual é destinada aos segmentos sociais mais pobres do país, de menor capital político e os mais vulneráveis ao clientelismo, embora tenham passado a protagonizar o exercício do referido controle desde a criação do Sistema Único de Assistência Social, na década passada.

O objetivo da pesquisa foi perceber dinâmicas deliberativas em matéria de recursos orçamentos públicos em conselho gestor de políticas públicas, visando perscrutar seus prováveis efeitos no processo democrático. A pesquisa bibliográfica baseou-se nos autores referidos ao final deste artigo; a documental, em fontes do Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e atas de reuniões do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), priorizando aquelas em cujas pautas constam deliberações como as que ora foram referidas; a empírica foi realizada no referido conselho<sup>1</sup>. O CEAS/CE foi selecionado como referente empírico em razão dos pontos comuns com os demais conselhos do país, mas especialmente em razão de suas singularidades, as quais se relacionam às especificidades políticas do Ceará que, em consequência de proposta *modernizadora* desde 1986, começa a perder a classificação de *o mais simbolicamente oligárquico* entre os estados nordestinos.

Trata-se, portanto, de um “[...] caso particular do possível.” (BACHELARD, 1995, p. 55), porque possibilita não a *generalização*, mas aproximações acerca dos demais conselhos gestores de políticas públicas, concernentes aos resultados da pesquisa.

Na primeira parte reflete-se sobre democracia participativa; na segunda, sobre conselhos gestores de políticas públicas e controle social, destacando-se o funcionamento do CEAS/CE; e na terceira discute-se acerca das tensões em torno das deliberações envolvendo orçamentos e recursos públicos desse conselho.

## 2 NOTAS SOBRE DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

As ambivalências cercam a democracia em todo o percurso de sua história (FABRE-GOYARD, 2003), e quando se trata de democracia participativa elas se multiplicam. Segundo Pateman (1992), na década de 1960, a participação foi amplamente reivindicada por movimentos sociais de diversos países como a França, a Inglaterra e os Estados Unidos, e muitos autores – ao considerarem o cenário pós guerra com a emergência de totalitarismos mediante participação forçada pela intimidação, assim como a instabilidade de ex-colônias – admitiram a inadequação dos modelos teóricos clássicos de democracia ao entendimento da perspectiva participativa, negando suas possibilidades de consolidação ampla e posicionando-se favoráveis à estabilidade dos sistemas políticos, destacando-se entre eles, segundo a referida autora, Schumpeter, Berelson, Dahl, Sartori e Eckstein. Após estabelecer uma comparação, entre estes autores e outros, que considerou clássicos como Rousseau, John Stuart Mill e George Douglas Howard Cole, concluiu que:

A justificativa para um sistema democrático em uma teoria da democracia participativa reside primordialmente nos resultados humanos que decorrem do processo participativo. Pode-se caracterizar o modelo participativo como aquele onde se exige o *input* máximo (a participação) e onde o *output* inclui não apenas as políticas (decisões), mas também o desenvolvimento das

capacidades sociais e políticas de cada indivíduo, de forma que existe um "feedback" do *output* para o *input*. (PATEMAN, 1992, p. 62, grifo do autor).

Ao refletir sobre a produção teórica acerca da democracia na segunda metade do século XX, Santos e Avritzer (2002) discutem criticamente sobre uma linha de reflexão que consideraram como *concepção hegemônica* que seria uma prática restrita de legitimação de governos. Tratar-se-ia de enfrentamento a duas concepções de mundo e suas relações com a modernização do ocidente: de um lado a liberal-democracia e do outro a marxista que considerava a autodeterminação do mundo do trabalho como centro do exercício de soberania por parte dos cidadãos (SANTOS; AVRITZER, 2002).

Dessa *concepção hegemônica*, segundo tais autores, teriam emergido respostas às questões ligadas: 1) a procedimento e forma reagindo ao pensamento marxista; 2) ao papel da burocracia na vida democrática que levou Norbert Bobbio a radicalizar o argumento weberiano da inevitabilidade do controle burocrático dos processos de decisão política e econômica pela democracia e, portanto a perda desse controle pelos cidadãos; 3) as teses de Robert Dahl que considerava a representatividade como única solução possível nas democracias de grande escala.

Conforme Dahl (2001), a representação seria a única solução possível nas democracias de grande porte e ambas as formas de democracia teriam defeitos: a representativa por causa de suas origens sombrias em governos não democráticos e a participativa porque teria dificuldades relacionadas a fatores como tempo, estímulo ou mesmo interesse dos cidadãos para participar, criando espaço para a participação mais efetiva de outros que agiriam como representantes, muitas vezes não legitimamente constituídos.

Macpherson (1978), preocupando-se com os meios de chegada à democracia e analisando possibilidades de alcance de maior participação, propôs um modelo alternativo de estrutura de governo com a combinação de conselhos piramidais e partidos políticos,

considerou a incompatibilidade desse modelo com a sociedade de mercado e propugnou a necessidade de transformações sociais.

As *concepções hegemônicas*, segundo Santos e Avritzer (2002), deixaram em aberto o debate sobre a relação entre democracia representativa e democracia participativa, a qual se tornou objeto de reflexão de outros autores que, paralelamente, teriam constituído uma corrente *contra hegemônica*. A democracia, segundo esta corrente, seria considerada "[...] como forma de aperfeiçoamento da convivência humana [...]", ou "[...] uma gramática de organização da sociedade e da relação entre o Estado e a sociedade." (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 51). Destacam-se, nesse sentido, conforme os autores ora referidos, a concepção de invenção democrática de Claude Lefort, as argumentações de Castoriadis em favor da ruptura com o instituído e da instituição de novas determinações, novas normas e novas leis, bem como as propostas de Habermas que "[...] abriu espaço para que o *procedimentalismo* passasse a ser prática social." ao postular um princípio de deliberação amplo (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 52), portanto participativo, e uma condição de publicidade pela constituição de uma esfera pública, entendida como

[...] espaço onde indivíduos como mulheres, negros, trabalhadores ou integrantes de minorias raciais podem problematizar em público a condição de desigualdade na esfera privada. (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 52).

Ao tratar da democracia participativa em países do hemisfério Sul, entre eles o Brasil, Santos e Avritzer (2002) relacionam-na aos processos de redemocratização e consideram que tais países tinham como questionamento comum a *identidade atribuída* pelos Estados autoritários e discriminadores. Estaria em causa, segundo os autores, um ideal participativo e inclusivo, "[...] a participação ampliada de atores sociais de tipos diversos em processos de tomada de decisões." (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 59). E concluem que a democracia participativa traz

consigo vulnerabilidades e ambiguidades, mas também várias potencialidades.

Realça-se que no Brasil, as reflexões de Habermas desdobraram-se em vários trabalhos nas áreas de comunicação social, psicologia social, sociologia e serviço social visando à operacionalização do conceito de esfera pública como uma via para o fortalecimento da democracia, de modo que, a relação entre representatividade e participação protagonizada por várias frentes da sociedade civil e pelos conselhos gestores de políticas públicas – que em razão de serem instâncias deliberativas são também palcos de disputas de variadas ordens, desde as teóricas até as político-partidárias – instigaram à construção de vários objetos de pesquisas, destacando-se os de Raquel Raichelis, conforme a seguir.

### 3 CONSELHOS GESTORES E CONTROLE SOCIAL: dinâmicas deliberativas em torno de recursos no CEAS/CE

Durante o século XX, segundo Gohn (2001), ter-se-iam destacado três tipos de conselhos: os comunitários, criados pelo poder executivo visando mediar as relações com movimentos e organizações populares; os populares, organizados por movimentos populares ou por setores organizados da sociedade civil, objetivando promover negociações com o poder público; e os institucionalizados ou conselhos gestores.

Relativamente a este último tipo, inúmeras pesquisas foram realizadas, entretanto, tratando-se do caso específico da assistência social, destacam-se os estudos de Raichelis (1998), tendo como referente empírico o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), no período em que o governo federal ignorou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) e criou o programa Comunidade Solidária como estrutura paralela vinculada à Presidência da República.

A autora, apoiada em Hanna Arendt (1991) e Vera Telles (1990), desenvolveu reflexões sobre os conceitos de espaço público e esfera pública e considerou que a intensa interpenetração do público pelo privado no Brasil teria resultado em frágil *publicização* no

campo da assistência social. Segundo Raichelis (1998, p. 79) a *publicização* “[...] assume o caráter de estratégia política de sujeitos sociais que passam a disputar lugares de reconhecimento social e político.”

Mesmo naquele contexto e diante das fragilidades do CNAS, a autora percebeu que era possível constituir estratégias de *publicização* no âmbito dos conselhos, desde que condicionadas à visibilidade, ao **controle social**, à representação de interesses coletivos, à democratização e à cultura pública, supondo “[...] o enfrentamento ao autoritarismo social e da cultura privatista de apropriação do público pelo privado.” (RAICHELIS, 1998, p. 84).

Importa realçar que o conceito de controle social tem múltiplos significados e que no campo da sociologia, embora suas bases se encontrem no processo de constituição dessa ciência cujo objeto era a sociedade moderna e seus mecanismos de manutenção da ordem, o mesmo só se consolidará na segunda década do século XX, nos Estados Unidos, mediante reflexões sobre os condicionantes sociais dos comportamentos individuais, objetivando entender a coesão social (ALVARES, 2004; GARELLI, 1986; VELHO, 1987).

Ao longo daquele século, essa linha de análise sofreu enormes críticas de outras correntes sociológicas e áreas afins que relacionaram a coesão social às práticas de dominação organizadas pelo Estado ou pelas classes dominantes, destacando-se autores que, segundo Álvares (2004, p. 170), ultrapassaram a

[...] visão instrumentalista e funcionalista do controle social como uma misteriosa racionalidade voltada para a manutenção da ordem social.

Desde então, construíram-se inúmeras linhas de reflexão sobre a noção de controle social, destacando-se, segundo este autor, que as pesquisas de Foucault podem fornecer saídas aos impasses a tal respeito. Entretanto, afirma:

[...] pode-se especular que a noção de controle social parece assemelhar-se mais a uma espécie de andaime – que permite o acesso a um lugar determinado, mas que



depois é descartado quando novas fundações já estão construídas – do que a um verdadeiro conceito analítico (ÁLVARES, 2004, p. 173).

Ao dialogar com autores do campo da teoria política, Correia (2002) relaciona o controle social às distintas concepções de Estado e de sociedade civil. Dependendo da linha interpretativa – liberal ou democrática –, poderia designar tanto o controle do Estado sobre a sociedade quanto o de setores organizados da sociedade sobre o Estado. Ao reconhecer que as relações sociais são construídas sob a égide do sistema capitalista, a autora enfatiza a importância do controle social sobre as ações do Estado visando à utilização do fundo público, não para a reprodução do capital, mas principalmente para as políticas sociais.

Tornou-se consenso entre os estudiosos do tema, que no Brasil o controle social do Estado sobre as classes populares foi prática recorrente, independente do período histórico, ou do regime político. Por outro lado, as propostas de reversão desta direção do controle social emergem com as mobilizações contrárias à ditadura de 1964, sendo exemplar o posicionamento do movimento sanitário que, segundo Conh (2001), inspirado na estrutura de organização do Partido Comunista Brasileiro idealizou os conselhos de saúde como canais privilegiados de participação. Tratar-se-ia de um segundo passo a ser dado após o da descentralização que tinha o objetivo de *decepar a cabeça* do sistema vigente (CONH, 2001).

Os primeiros contornos do controle social das políticas públicas pelos seus usuários estão na Constituição de 1988 (Artigos 198 e 204), e adquirem nitidez depois da aprovação da Lei Orgânica da Saúde (LOS) em 1990 e da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, ampliando-se para as demais políticas públicas.

No âmbito da política de assistência social, mediante várias inspirações teóricas de matriz crítica e democrática e considerando as históricas desigualdades do país, foi construído o consenso de que o controle social é:

O exercício democrático de acompanhamento da gestão e avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política (BRASIL, 2010, p. 5).

Tratar-se-ia da capacidade de intervenção participativa da sociedade organizada nas políticas públicas, interagindo de modo tridimensional (política, técnica e ética) com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal, consistindo de:

[...] acompanhamento do ciclo de elaboração, monitoramento e avaliação da política pública, incluindo a fiscalização, controle e avaliação da qualidade dos serviços, programas, projetos e benefícios executados pela rede socioassistencial, tanto pública quanto privada (BRASIL, 2010, p. 5).

Destaque-se que o exercício do controle social na política de assistência social só começaria a ultrapassar o campo das possibilidades, depois de 2003, quando se iniciou um governo de coalizão liderado pelo Partido dos Trabalhadores, durante o qual foi oficializado o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), depois de aproximadamente uma década de quase suspensão dessa política, conforme mencionado anteriormente. Com a implementação do SUAS, multiplicaram-se os conselhos gestores de assistência social<sup>2</sup>, e com eles as demandas por capacitação, motivando uma previsão metas do controle social para a década de 2005 a 2015 (BRASIL, 2005a).

### 3.1 Situando o CEAS/CE

O CEAS/CE tem características comuns aos demais conselhos do gênero e possui singularidades decorrentes não apenas do contexto geral do seu nascimento, mas

especialmente de esforços de segmentos profissionais do Estado e instâncias representativas da profissão de Serviço Social, direcionados à constituição de uma base participativa que antecedeu a sua institucionalização.

Atualmente, o conselho goza de grande reconhecimento pelos demais conselhos, fóruns e instituições do país que, em vários momentos, o têm considerado como parâmetro. Destaque-se, ainda, as ricas possibilidades ofertadas pelo CEAS/CE de compreensão das ambiguidades, contradições e possibilidades do sistema de proteção social do país, especialmente no que se refere às perspectivas de controle social.

A institucionalização do referido conselho (Lei nº 12.531, de 21 de dezembro de 1995) ocorreu durante o segundo governo Tasso Jereissati, na continuidade do chamado *ciclo de modernização do Ceará*.

Os propósitos *modernizadores* da política e da administração pública desse estado, num contexto em que emergiam garantias constitucionais de direitos sociais e de participação social, assim como as mobilizações nacionais lideradas pelos assistentes sociais objetivando a regulamentação e a implementação da política de assistência social, impeliram profissionais da área a desenvolver uma pedagogia de participação nos municípios e na capital do estado, tendo em vista a transição pela qual passaria a referida política. Segmentos profissionais da então Secretaria de Trabalho e Ação Social juntaram-se a outros da Legião Brasileira de Assistência – órgão até então responsável pela assistência social no país – e organizados em mutirões, orientaram, de forma competente, comprometida e ética, gestores e técnicos dos municípios interioranos quanto à constituição de Conselhos, Planos e Fundos de Assistência Social (requisitos exigidos para repasse de recursos da referida política). Os efeitos foram imediatos, pois vários conselhos foram criados mesmo na ausência de uma legislação estadual que os direcionasse.

O CEAS tem composição paritária, os representantes da sociedade civil (representantes de entidades, trabalhadores e

usuários) são eleitos pelo Fórum Estadual de Assistência Social (FOEAS), observando as orientações do CNAS, e os governamentais são indicados por Secretários de Estado (Trabalho e Desenvolvimento Social, Educação Básica, Planejamento, Saúde, Fazenda, Ciência e Tecnologia, Cidades, Casa Civil, Segurança Pública e Defesa Social). Muitos destes conselheiros exercem cargo comissionado e não detêm conhecimentos sobre a referida política no ato da indicação. Os motivos determinantes deste perfil são justificados com base na “[...] defasagem do quadro de profissionais de carreira entre os servidores do Estado.” (CEARÁ, 2011a).

Na dinâmica do CEAS as Comissões Temáticas (Políticas e Programas; Controle e Financiamento; Normas e articulação; Recursos Humanos e Capacitação; Ética) subsidiam as decisões da Plenária e da Presidência Ampliada e, quanto à Secretaria Executiva, para além de suas funções de apoio técnico e administrativo, trata-se de uma espécie de *princípio vital* na garantia do exercício das prerrogativas do conselho e da transparência pública, incluindo o registro de sua memória, pois as atas são gravadas *ao vivo* e disponibilizadas ao público pela *internet*.

O CEAS/CE não é uma instância endógena, pois se relaciona com os conselhos dos demais entes federados, políticas públicas, fóruns da sociedade civil, entidades prestadoras de serviços, parlamentos, governos (federal, estadual e municipal), poder judiciário, defensorias públicas e movimentos populares.

### 3.2 Interesses sociais e tensões

As reuniões do CEAS/CE seguem ritual característico que – nas devidas proporções – se assemelharia aos de outras instâncias parlamentares do país, destacando-se também as dificuldades de assiduidade às reuniões. Expressam visões de mundo e interesses sociais diversos sobre a consolidação da assistência social como política pública que visa incluir segmentos populares historicamente destituídos de direitos.

Ao compreender-se a perspectiva política do CEAS/CE, destaca-se a importância do ritual, cuja função pode ser compreendida com base em Kertzer (1988) que considera os ritos na política como expressões simbólicas e parte integrante da prática política, tanto nas sociedades simples como nas complexas. Nestas, embora haja o uso da força e dos recursos materiais, a distribuição e uso da política seriam constituídos, em grande parte, por meio de significados simbólicos.

Mesmo que os propósitos dessa pesquisa centrem-se no controle social de recursos financeiros, as disputas pelo poder são significativas para o entendimento de tais propósitos. É exemplar a este respeito, a 146ª reunião, na qual ocorreu a escolha da Presidência e revelou-se, de modo conflituoso, a quebra de *acordo* quanto à indicação de candidata pelo FOEAS sob a justificativa da *soberania do Pleno*, embora ambas as candidatas fossem representantes da sociedade civil e pertencessem à mesma categoria profissional, seguiam distintas orientações político-partidárias de *esquerda* (CEARÁ, 2010a).

Fato curioso naquela ocasião foi o desinteresse dos conselheiros em realizar parte do ritual – a reflexão do texto *A Humildade do Mar* (autoria de Luciano Melo) –, assim como as avaliações que emergiram acerca do processo eleitoral, externando corporativismos, ideologias, subjetividades e apologias a uma suposta *igualdade dos conselheiros*. Destaque-se a extensão e a densidade dessa reunião que incluiu também uma longa explanação sobre a constituição e atribuições do conselho e as requisições legais ao exercício de conselheiro. Depois, foram apresentadas duas matérias para deliberação envolvendo recursos: 1. *Apresentação do Demonstrativo Sintético Anual da execução Físico Financeira do SUAS – referente ao ano de 2009 – CREAS/STDS*; 2. *Apresentação do Plano de Ação para cofinanciamento do Governo Federal do SUAS para o ano de 2010 – CREAS/IGD – Bolsa Família*.

Relativamente à primeira, após reações da candidata derrotada e o reforço de outros conselheiros que cobraram o cumprimento de

*acordo firmado* sobre a análise prévia da matéria nas Comissões, a Técnica do órgão gestor que havia afirmado ser o último dia de prazo de aprovação, ausentou-se da plenária e ao retornar explicou que o referido prazo havia sido prorrogado pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Assim, o conselho deliberou que a matéria retornasse para análise prévia das Comissões.

A segunda foi aprovada, mesmo sem a análise prévia das Comissões, diante do esclarecimento de Técnica do órgão gestor – após várias reações de conselheiros representantes da sociedade civil – de que a não deliberação do CEAS implicaria a perda do prazo de envio ao MDS e, portanto, o Estado (Ceará) ficaria sem recursos federais para as políticas públicas. Após muitos questionamentos, os conselheiros aprovaram o referido *Plano de Ação*, porém sob a recomendação de que a matéria retornasse para análise das Comissões.

Na reunião seguinte, a 147ª, antes que o Pleno fosse chamado a deliberar, a Presidente do conselho explanou acerca da diferença entre Centros de Referência Especializados em Assistência Social e Centros de Referência de Assistência Social, falou sobre cofinanciamento, Programa Bolsa Família e devidas instâncias de reclamações (os conselhos), Proteção Social Especial, requisitos para que um município possa pleitear um Nível de Gestão e penalidades que recaem sobre aquele, cujo gestor deixe de cumprir as regras. Ao mesmo tempo elogiou o Governo do Ceará, realçando a *boa execução* da política de assistência social e sua excelente classificação pelo MDS que também teria indicado este estado (e o município de Maracanaú – CRAS indígena e restaurante popular) como fonte de conhecimento, por Comissão peruana, sobre processo de descentralização (CEARÁ, 2010b).

Tais explanações foram entrecortadas por pedidos de esclarecimentos e questionamentos e, numa demonstração de poder, a representante da Federação dos Trabalhadores da Agricultura do Ceará também aproveitou a oportunidade para externar o prestígio político das entidades que representa,

sendo ilustrativos os relatos sobre as audiências e *acordos firmados com a ministra [MDS] e o ministério da Educação*, e a reafirmação de compromisso de apoio da Federação à política de assistência social.

As deliberações relacionadas a recursos, como a aprovação do *Demonstrativo Sintético Anual da Execução Físico Financeira do SUAS – referente ao ano de 2009 – CREAS/STDS*; e do *Projeto Fortalecimento Institucional da Casa Sol Nascente/Ceará (emenda parlamentar federal) e Recurso do Tesouro Estadual*, ocasionaram tensões e uma avaliação sobre a insuficiência de conhecimento sobre orçamento público por parte dos conselheiros.

A primeira deliberação – na verdade, já ocorrida em razão de prazo, conforme descrito – foi objeto de avaliação negativa e recomendações da Comissão de Controle e Financiamento, conforme registrado em ata, na qual se lê:

O conselheiro [...] fez a leitura do Parecer da Comissão de Controle e Financiamento do CEAS-CE que sinalizava a dificuldade de entendimento da matéria em questão pela falta de conhecimento acerca de Orçamento Público, após vários questionamentos por parte dos Conselheiros/as e esclarecimentos prestados pelos/as técnicos/as da STDS, as Comissões recomendam que nas próximas prestações de contas, venham mais detalhadas as ações, mas sugerem pela aprovação da matéria em pauta pelo pleno deste Conselho. (CEARÁ, 2010b).

Referindo-se ao Plano de Ação para cofinanciamento do Governo Federal do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, para o ano de dois mil e dez – CREAS/IGD – Bolsa Família, a mesma Comissão relata as dificuldades de entendimento e solicita capacitação sobre Orçamento Público, conforme registro em ata a seguir:

[...] as informações dadas pela técnica [...] também não foram satisfatórias uma vez que o Plano envolve outras Células da STDS e [...] a técnica que compareceu não soube prestar as devidas informações. E que diante da complexidade das matérias em pauta esta Comissão solicita a Secretaria

Executiva do CEAS-CE que fosse encaminhado um expediente a STDS, solicitando uma apresentação nas Reuniões Ordinárias do CEAS-CE, sobre a estrutura da STDS e uma **Capacitação sobre Orçamento Público** de fundamental importância para um Controle Social mais efetivo (CEARÁ, 2010b, grifo nosso).

Acerca da aprovação do *Projeto Fortalecimento Institucional da Casa Sol Nascente/Ceará (emenda parlamentar federal e Recurso do Tesouro Estadual)*, após questionamentos sobre a aplicação dos recursos, foi esclarecido que estes seriam transferidos para o Fundo Estadual de Assistência Social, e deste seriam repassados para a referida entidade, cabendo à Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social acompanhar o gasto e enviar relatório ao MDS e que a responsabilidade maior seria da entidade.

O tema das emendas parlamentares tem gerado polêmicas no CEAS, destacando-se o posicionamento de conselheira que as considera como recursos paralelos aos orçamentos das políticas públicas deixando em aberto o favorecimento e articulações políticas. Ela as considera também prejudiciais ao país, realça que o controle desse recurso que é público torna-se difícil, e acrescenta:

[...] assim ele acaba sendo privado, porque um deputado “X” irá destinar aquele apoio de acordo com a sensibilidade, base eleitoral dele. (CEARÁ, 2010c, grifo do autor).

As tensões em torno da deliberação sobre o *Demonstrativo Sintético para a Prestação de Contas do Índice de Gestão Descentralizada do Estado – IGDE* – recursos financeiros referentes ao ano de 2010 podem ser mais bem compreendidas no contexto da 159ª reunião do CEAS.

Nesta reunião, após as reflexões sobre o texto *Ética Profissional é Compromisso Social* (autoria de Rosana Soibelman Glock e José Roberto Goldim), o qual teria causado grande encantamento, e depois da apreciação de denúncias sobre a política de assistência social no município Caucaia e discussão em torno das respectivas medidas disciplinares, ocorreu



a deliberação da referida matéria, conforme registrado em ata, na qual se lê:

Em seguida [...] pede a compreensão de todos em deliberar sobre o Demonstrativo Sintético para a Prestação de Contas do Índice de Gestão Descentralizada Estadual – IGDE dos recursos financeiros referente ao ano de dois mil e dez, apresentado pela técnica da STDS [...] por ocasião da reunião ampliada das Comissões do CEAS-CE. Em regime de votação os Conselheiros foram unânimes em aprovar a matéria. (CEARÁ, 2011a).

Outro momento significativo, diz respeito à deliberação sobre questões fundamentais à execução da política em referência, como O Plano Plurianual de Assistência Social referente ao período de 2012 – 2015 contendo as prioridades, ações e metas do Pacto de Aprimoramento de Gestão Estadual do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, referente ao período de 2011 a 2014 e a Avaliação da IX Conferência Estadual de Assistência Social. (CEARÁ, 2011b).

Após as reflexões (texto A arte de ouvir como habilidade gerencial, autoria de Maria das Neves Pimentel Cruz) foi feito um relato das Comissões Temáticas pela Secretaria Executiva e depois uma explanação sobre o referido Plano por uma Técnica de órgão gestor. A despeito de tratar-se de previsões, inclusive orçamentárias, para quatro anos e de todas as dificuldades que cercam a compreensão do planejamento público, assim como o difícil atingimento das metas traçadas pelo planejamento no país, tanto o Plano como o Pacto foram aprovados quase por unanimidade, tendo apenas uma abstenção.

Entretanto, tais dificuldades começam a ser sanadas. Segundo a Nota Técnica nº 002/2013 da Confederação Nacional dos Municípios, visando à superação de dificuldades na gestão e execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a NOB/SUAS 2012 instituiu o Plano de Providências a ser elaborado por cada Ente federado com acompanhamento do Estado (BRASIL, 2012). O prazo de vigência seria estabelecido de acordo com cada caso e o acompanhamento seria feito pela União, por

meio de aplicativos informatizados. Segundo a NOB/SUAS 2005, os parâmetros de elaboração de orçamentos eram o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual (BRASIL, 2005b).

A dificuldade de efetivação dos Planos Plurianuais, especialmente ao se tratar dos propósitos de desenvolvimento comprometido com a questão social, explicar-se-iam pelo “[...] desmantelamento de todo o aparato que sustentava o planejamento do passado [...]” e, em razão da administração pública que muitas vezes repete “[...] a prática antiga de selecionar projetos prioritários e assegurar recursos necessários à sua implementação.” (CARDOSO JR., 2010, p. 144).

Outro momento importante para a compreensão das condições em que ocorrem as deliberações foi a 163ª reunião do CEAS, cuja pauta incluía também a apresentação do Relatório do Fundo Estadual de Combate à Pobreza e palestra sobre pobreza no Nordeste, ministrada pelo presidente do Instituto de Pesquisa e Estratégia Econômica do Ceará (IPECE), convidado para este fim. O relatório deixava clara a não utilização de R\$ 31.000.000,00 (trinta e um milhões de reais), mas as reações foram poucas. Apenas uma convidada da Universidade Estadual do Ceará teceu críticas à gestão estadual, e o conselheiro representante da Federação de Bairros e Favelas de Fortaleza lembrou que:

[...] o Ceará, no que diz respeito à questão fiscal, está saneado, tem a capacidade de contrair empréstimo da ordem de R\$ 16.000.000.000,00 (dezesesseis bilhões de reais), até agora [novembro de 2011] a SEFAZ só usou R\$ 4.000.000,00 (quatro bilhões de reais) do governo do Estado para investimento e tem um Fundo que é independente disso. (CEARÁ, 2011c).

Alguns questionamentos acerca do uso dos recursos foram levantados, sendo ilustrativa a visão governamental, na pessoa do presidente do IPECE, que relatou acerca de diferenciações do *Programa Brasil Sem Miséria* no Ceará, ocasionando desencontros entre o governo Cid Gomes e o MDS, assim como a suspensão do programa. Diante de

questionamento sobre a função do FECOP e o desvirtuamento dos recursos, o palestrante afirmou:

Um ponto político iniciado com o Presidente Lula e fortemente reforçado pela Presidente Dilma que é colocar em pauta a extrema pobreza no Brasil [...] a Presidente [...] está colocando à prova o capital político dela, poderá ser um desgaste político se não fizer até 2014, embora só a coragem de colocar isso à mesa já vale, pois está em discussão. No Estado do Ceará muita coisa já vem sendo feita só falta redesenhar, potencializar sistematizar e orientar outros municípios e profissionais, pois está muito disperso, daí perde-se o foco. (CEARÁ, 2011c).

A 174ª reunião e as questões suscitadas quando da deliberação de outras duas matérias – Ad Referendum do Plano de Ação para o cofinanciamento do Sistema Único de Assistência Social/ano 2012; e Orçamento do Fundo Estadual de Assistência Social 2013 – revelam que uma diversidade de fenômenos e opiniões exteriores ao conselho influenciam os conselheiros, potencializando ou dificultando a participação e suas decisões.

Naquela reunião, a reflexão girou, não em torno de um texto, mas do vídeo O Menestrel, o qual emocionou conselheiros, destacando-se um deles que, visivelmente emocionado e parecendo deixar em suspensão sua postura política caracteristicamente reativa, o avaliou como reflexões sobre a vida, e acrescentou:

[...] não importa quão difícil seja uma situação, há sempre dois lados [...] representa um aprendizado importante, pois mostra que às vezes aqui não existem erros, mas existem posições e diferenças, e é nesse processo que se vai construindo e caminhando nessa vida. (CEARÁ, 2011d).

Ainda antecedendo o processo de deliberação das matérias ora citadas, é feita uma longa exposição sobre o *Programa Nacional de Promoção e Acesso ao Mundo do Trabalho*, que paralelamente ao *Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego* objetivam incluir, através do trabalho,

o segmento social beneficiário do *Programa Bolsa Família*. Várias questões foram suscitadas em torno da qualificação técnica requerida para a efetivação do primeiro programa, propiciando também uma *leitura de entrelinhas* – certa *proteção de mercado* de determinada categoria profissional, o retorno do tema do concurso público e necessidade de melhorias das difíceis condições de trabalho dos profissionais do SUAS.

Considerando-se que o poder decisório dos conselheiros pode ser minado diante de pautas muito extensas, exemplifica-se que nessa mesma ocasião foi também feito o *Relato da reunião ampliada das Comissões* e só depois ocorreram as deliberações sobre recursos e orçamentos.

Quanto à primeira matéria, encontra-se registrado em ata a seguinte informação da presidente ao Plenário:

[...] devido à necessidade da aprovação do Plano de Ação – 2012 em sua totalidade até o dia 31 de agosto do ano curso, sob pena do Estado ficar inadimplente com o MDS, e que este Conselho já havia em parte aprovado o IGDSUAS Estadual, solicitou que a Secretaria Executiva do CEAS-CE [que] entrasse em contato com os Coordenadores das Comissões Temáticas solicitando a autorização para emissão de um *Ad Referendum* para não perder o prazo em Brasília. Mas que se fez necessário a confecção de uma Ata para que fique o registro do momento. E que hoje trouxe - a [para] apresentação nesta Reunião para conhecimento de todos que estão presentes, as Técnicas [...] da Célula de Atendimento da Média Complexidade; e [...] Vigilância Social da STDS, para tirar todas as dúvidas dos Conselheiros. (CEARÁ, 2011d).

Após exposições e questionamentos, o *Ad Referendum* foi aprovado, mas suscitou a proposta de que a Ata referida pela presidente fosse enviada ao CNAS, porém foi posta em votação e rejeitada pela maioria, sob a justificativa de salvaguardar a autonomia dos CEAS.

Quanto à segunda matéria, embora examinada previamente pelas Comissões Temáticas, motivou várias questões e

propostas de alterações que passaram por votação da plenária, destacando-se como pontos mais polêmicos a *Universalização de cofinanciamento da Proteção Social Básica* no Ceará e a sugestão de Retirada das ações Nº 13899 (*Manutenção das Unidades de Proteção Social Especial – medidas socioeducativas*).

Concernente à universalização do cofinanciamento, uma conselheira argumentou que o valor previsto seria insuficiente para o financiamento do *Serviço de Proteção Integral a Família* que é indispensável à efetivação da política de assistência social, e acrescentou:

[...] os técnicos da STDS estão amarrados por um orçamento, mas os conselheiros (as) não estão [...] os conselheiros (as) devem, portanto, cumprir sua posição que é de fiscalização e de tensionamento. (CEARÁ, 2011d).

Após longo debate, o Pleno decide que o CEAS encaminhe uma Resolução deliberando que até 2014 o Estado do Ceará cumpra a universalização, financiando uma parte dos municípios em 2013 e os demais em 2014.

Quanto à sugestão de retirada da *Manutenção das Unidades de Proteção Social Especial – medidas socioeducativas*, gerou-se longo debate em razão da indefinição do órgão responsável pela efetivação do cumprimento de tais medidas. Expressaram-se posicionamentos contrários ao encarceramento de adolescentes e, portanto, favoráveis à permanência dos recursos, cujo consenso estabeleceu-se após esclarecimentos da presidente do CEAS, de que

[...] embora o serviço não figure na Tipificação Nacional dos Serviços Sociais Assistenciais, se encontra na Política Nacional de Assistência Social. (CEARÁ, 2011d).

As polêmicas ora relatadas propiciam reafirmar-se a importância do controle social pela via do controle de recursos, pois muito além da deliberação em si, outras importantes questões se desdobram, propiciando não só polêmicas, mas também aprendizados de distintas ordens, inclusive política.

#### 4 CONCLUSÃO

A pesquisa realizada autoriza a afirmar-se que os conselhos gestores de políticas públicas têm vulnerabilidades e ambiguidades, mas também potencialidades quanto ao fortalecimento da democracia participativa.

A dinâmica do CEAS/CE, que é rica em tensões de variadas ordens, expressa que ao se tratar de ações deliberativas envolvendo orçamentos e recursos públicos, o fato de conjugar distintas esferas da administração pública, governos, organizações de trabalhadores, entidades profissionais e prestadoras de serviço conveniadas com o Estado, produz tensões para além daquelas que derivariam de uma simples assimetria de saberes ou de supostas antinomias – entre Estado e Sociedade Civil ou entre Órgão Gestor e Conselho, pois em nenhuma dessas instâncias há homogeneidade de visões de mundo ou de projetos societários.

Na hora de deliberar, os posicionamentos dos conselheiros são influenciados pelo seu engajamento ou afinidade com distintas concepções de sociedade, partidos políticos de variadas tendências (transformadora, transformista ou ratificadora), assim como por questões humanitárias e/ou até mesmo de inspiração religiosa.

Todos os segmentos de conselheiros expressam, de modo recorrente, **a ausência de um conhecimento sobre orçamento público** que lhes dê respaldo para deliberar com segurança. Por isso demandam uma aprendizagem nesse difícil e complexo campo, considerando que em volta dele se concentram as deliberações mais difíceis e mais importantes ao exercício do controle social.

Quanto às assimetrias entre saber formal e *senso comum*, geralmente consideradas como a dificuldade dos conselheiros da sociedade civil e dos usuários, elas podem ser vistas como *pontas de icebergs* que impelem a perceber-se que as posições de muitos representantes do segmento governamental não derivam apenas do seu saber (muitos deles sabem menos que os da sociedade civil sobre a política de assistência social) e que seu

suposto poder é, de fato, do gestor a quem ele deve fidelidade política em troca da permanência no cargo que ocupa quando servidor público. Assim, vivenciam dilemas, tais como: não opinar e ser *tachado* de omissivo ou acusado de ter contribuído para a perda de determinado recurso; ou opinar mesmo prescindindo do saber requerido para tanto e ter que responder, perante o Tribunal de Contas, visto que os conselheiros recebem esclarecimentos sobre sua condição de agentes públicos e as prerrogativas decorrentes dessa condição. Em outras palavras, para além do saber, existe a defasagem de profissionais de carreira nos quadros do estado, a qual, resolvida com terceirizações, dificulta a administração pública, as devidas respostas às demandas dos cidadãos e, em razão de tais condições dos profissionais, obstaculiza o exercício do controle social da referida política.

Por parte dos conselheiros representantes da sociedade civil, alguns deles possuem nível superior em áreas (Psicologia, Serviço Social e Fisioterapia) que possibilitam uma compreensão aprofundada da política pública aqui tratada e, quanto aos que têm apenas o *senso comum*, adquirido na *experiência* – no sentido tratado por Thompson (1981), ao vivenciarem seu cotidiano e refletirem sobre ele – ou em movimentos, entidades populares e/ou partidos políticos, podem ampliá-lo no próprio conselho.

Os dilemas desse segmento quanto às deliberações, ora se diferenciam ora se assemelham aos dos representantes governamentais. Os representantes de conselhos profissionais parecem mais destemidos na hora de deliberar, não só porque têm maior domínio sobre a referida política ou porque tenham menos a perder, mas também por razões de cobranças políticas da sua categoria. Já aqueles que representam entidades da sociedade civil, parecem ponderar as possibilidades de perdas que não se relacionam a cargo ou emprego, mas a dificuldades de barganhar melhorias para as entidades que representam, arriscando assim seu prestígio pessoal e, às vezes político, pois nenhum desses segmentos é imune à política

partidária, inclusive é comum que alguns deles entrem de licença do conselho em razão de candidaturas a cargos políticos.

Conclui-se que embora exista um esforço do MDS em estabelecer padronizações e outras medidas direcionadas à transparência pública, o exercício do controle social da política de assistência social, no caso estudado, é dificultado pela ausência de domínio sobre o uso de recursos e orçamentos públicos. Ao mesmo tempo os conselheiros são desafiados a se posicionar em face das lógicas de entrecruzamentos de novas e velhas estratégias políticas, nem sempre comprometidas com as requisições de transparência ou com o cumprimento dos direitos sociais, pois muitas das nossas raízes clientelistas e suas variadas ramificações renascem cotidianamente e interferem no referido exercício.

Em síntese, os conselhos gestores de políticas públicas são tão ambivalentes quanto a democracia e podem ser tanto instrumentos de controle de tensões entre democracia e capitalismo, como instâncias de efetivação de experiências voltadas à instituição de modelos de democracia participativa que, mesmo em grandes sociedades como a brasileira, possam interagir com as instâncias representativas fortalecendo o processo democrático. Certamente, um dos grandes desafios a ser enfrentado é a socialização do conhecimento sobre uso de recursos e orçamento público para todos quantos são convocados a deliberar sobre os mesmos.

## REFERÊNCIAS

ALVAREZ, Marcos César. Controle social: notas em torno de uma noção polêmica. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 18, n. 1, p. 168-176, jan./mar. 2004.

ARENDT, Hannah. **A condição humana**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991.

BACHELARD, Gaston. **O novo espírito científico**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1995.



BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS.** Brasília, DF, 2010.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **V Conferência Nacional de Assistência Social: estratégias e Metas para Implementação da Política de Assistência Social no Brasil.** Brasília, DF, 2005a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS: construindo as bases para a implantação do Sistema Único de Assistência Social.** Brasília, DF, 2005b.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica – NOB/SUAS.** Brasília, DF, 2012.

CARDOSO JR., José Celso (Coord.). Instituições e desenvolvimento no contexto contemporâneo brasileiro: auge, declínio e caminhos para a reconstrução do planejamento no Brasil. In: INSTITUTO DE PESQUISA EM ECONOMIA APLICADA. **Estado, instituições e democracia: desenvolvimento.** Brasília, DF, 2010. v. 3.

CEARÁ. Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social. Conselho Estadual de Assistência Social. **Atas de reuniões, n. 146<sup>a</sup>.** Fortaleza, 2010a. Não paginado.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atas de reuniões, n. 147<sup>a</sup>.** Fortaleza, 2010b. Não paginado.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atas de reuniões, n. 149<sup>a</sup>.** Fortaleza, 2010c. Não paginado.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atas de reuniões, n. 159<sup>a</sup>.** Fortaleza, 2011a. Não paginado.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atas de reuniões, n. 162<sup>a</sup>.** Fortaleza, 2011b. Não paginado.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atas de reuniões, n. 163<sup>a</sup>.** Fortaleza, 2011c. Não paginado.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Atas de reuniões, n. 174<sup>a</sup>.** Fortaleza, 2011d. Não paginado.

CONH, Amélia. O Sistema Único de Saúde: a síndrome da dualidade. **Revista USP**, São Paulo, n. 51, p. 6-15, set./out./nov. 2001.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Que controle social na política de assistência social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 72, p. 43-60, 2002.

DAHL, Robert Alan. **Sobre a democracia.** Brasília, DF: Ed. UnB, 2001.

FABRE-GOYARD, Simone. A democracia sob o signo da ambivalência. In: \_\_\_\_\_. **O que democracia? – a genealogia filosófica de uma grande aventura humana.** São Paulo: Martins Fontes, 2003.

GARELLI, Franco. **Verbete: Controle Social.** In: BOBBIO, Norberto; METTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de Política.** Trad. Carmem C. Varriale. Brasília, DF: Ed. UnB, 1998. – Consta citação no ano 1986

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais: suplemento Assistência Social.** Rio de Janeiro, 2009.

KERTZER, David I. **Ritual, politics and power.** London: Yale University Press, 1988.

MACPHERSON, Crawford Brough. **A democracia liberal – origens e evolução.** Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

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

RAICHELIS, Raquel. Assistência Social e esfera pública: os conselhos no exercício do controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XIX, n. 56, p. 77-96, mar. 1998.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

TELLES, Vera. Espaço público e espaço privado na constituição do social: notas sobre o pensamento de Hanna Arendt. **Tempo Social**, São Paulo, v.1, jan./jun. 1990.

THOMPSON, Edvar P. **A miséria da teoria – ou um planetário de erros – uma crítica ao pensamento de Althusser**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981.

VELHO, Octavio Guilherme. Controle social. In: **Dicionário de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

#### NOTAS

<sup>1</sup> Realizada durante estágio pós-doutoral em Sociologia, na Universidade Federal do Ceará, sob a supervisão do Prof. Jawdat Abu-El-Haj. A pesquisa empírica teve a participação da assistente social/mestranda em Políticas Públicas e Sociedade, da Universidade Estadual do Ceará (UECE), Monique Joelma Tavares de Sousa.

<sup>2</sup> Segundo dados do IBGE, em 2009, 99,3% dos 5.565 municípios brasileiros tinham conselhos gestores de assistência social.

#### **Liduina Farias Almeida da Costa**

Assistente Social  
Doutora em Sociologia  
Professora da Universidade Estadual do Ceará (UECE)  
E-mail: liduinafariasac@gmail.com

#### **Universidade Estadual do Ceará - UECE**

Avenida Paranajana, 1700 - Campus do Itaperi,  
Fortaleza/CE  
CEP: 60740-000