

A EXPERIÊNCIA NA ATUAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NAS LOCALIDADES BRASILEIRAS

Cleusimar Cardoso Alves Almeida¹, Maria Argenice de Sousa Pacheco²

Universidade Federal de Alfenas-UNIFAL¹, Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG²

RESUMO

Os conselhos de assistência social lidam com decisões e ações que afetam uma comunidade inteira, podendo contribuir para diminuir a desigualdade social de um município. O poder público junto à sociedade civil delibera, acompanha, avalia e propõe medidas para a gestão das políticas de assistência social nestes espaços. Todavia, segundo dados do IBGE (2010), está ocorrendo um decréscimo de Conselhos Municipais deliberativos e da participação social, mostrando que pode ocorrer ambiguidades e entraves na atuação destes espaços. Neste contexto, o presente artigo trata-se de uma pesquisa bibliográfica, com o objetivo de discutir a experiência na atuação dos Conselhos Municipais de diversas localidades do país, objetivando provocar reflexões sobre as contradições que envolvem os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Palavras-chaves: Política de Assistência Social. Conselhos de Assistência Social. Atuação nos Conselhos Municipais.

Abstract

Social assistance councils moreover, it deals with decisions and actions that affect an entire community and may help reduce the social inequality of a municipality. The public can join the civil society act, monitors, evaluates and propose measures for the management of social assistance policies in these spaces. However, according to the IBGE (2010), it has been experiencing a deliberative Municipal Counties decrease and social participation, which shows that it may occur ambiguities and obstacles in the performance of these spaces. In

this context, this article is a bibliographic research, in order to discuss the experience in operating the Municipal Councils from several locations throughout the country. This research will also aim to provoke reflections on the contradictions involving the Municipal Councils of Social Assistance.

Key words: Social Assistance Policy. Social Assistance Councils. Operation in the Municipal Councils.

INTRODUÇÃO

A Lei Orgânica de Assistência Social (Lei nº 8.742/1993 atualizada pela Lei 12435/2011) institucionaliza os Conselhos de Assistência Social que são mecanismos políticos de democratização, deliberativos que atuam nas esferas governamentais (Nacional, Estadual, Distrito Federal e Municipal).

Os Conselhos de Assistência Social em nível Municipal que, atualmente estão regulamentados em 99,3% dos municípios brasileiros (IBGE, 2010). No entanto, segundo dados do IBGE (2010), está ocorrendo um decréscimo de Conselhos Municipais deliberativos (de 94,8% em 2005 para 91,6% em 2009), a participação popular nas reuniões está diminuindo e, no campo das atividades voltadas à gestão, encontra-se um baixo percentual de municípios que realizam supervisão de serviços socioassistenciais mantidos por entidades conveniadas ao poder público; primeiras-damas comandam quase um de cada quatro órgãos gestores da Assistência Social e cai o número de convênios e parcerias nesta área.

Neste contexto, o presente artigo tem como metodologia, um caráter qualitativo, consistindo em uma pesquisa de revisão bibliográfica que tem como objetivo discutir as experiências nas atuações dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil, buscando verificar as contradições e entraves que permeiam a atuação destas arenas municipais. A fim de atender estes objetivos são abordados estudos que descrevem experiências de Conselhos Municipais de Assistência Social em várias localidades do Brasil.

OS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO BRASIL

Os Conselhos de Assistência social possuem os papéis de controle, deliberação, regulação, acompanhamento e avaliação da execução das ações, serviços, programas, benefícios, projetos e orçamentos de assistência social prestados pelas entidades e organizações de assistência social, públicas e privadas, zelando pela implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) no âmbito das esferas de governo; inscrevem e fiscalizam entidades e organizações de assistência social nos municípios (BRASIL, 2011).

As atuações dos Conselhos de Assistência Social nas esferas Federal, Estadual, Municipal e Distrito Federal, juntamente com as Secretarias de Assistência Social e Conferências de Assistência Social, contribuíram e contribuem na elaboração de importantes leis, normas, decretos, entre outros, para melhoria da política de assistência social. Como fruto de debates desta natureza, destaca-se a formulação da Norma Operacional Básica-NOB, Política Nacional de Assistência Social (PNAS), incluindo o Sistema Único de Assistência Social (SUAS). O bom desempenho das atribuições e responsabilidades nos Conselhos Municipais exigem dos conselheiros um conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes. No entanto, infelizmente inúmeros fatores limitam a prática dos Conselhos e de seus respectivos conselheiros. Com efeito, há análises realizadas por estudiosos nos diversos Conselhos Municipais de Assistência Social do Brasil que fornecem importantes contribuições sobre o funcionamento dos CMAS, sobre a arquitetura organizacional, isto é, o *modus operandi* destes, com análises em relação a lei de criação destas instâncias deliberativas, das secretarias executivas, do regimento interno, da autonomia dos CMAS, da democracia participativa, democracia representativa, assiduidade nas reuniões, caráter deliberativo, caráter consultivo, exercício do controle social, analisando a participação social, a efetividade do conselho como esfera pública favorecedora da democracia deliberativa, através da interação dialógica e da negociação na pactuação das decisões, as correlação de forças existentes e as capacitações, que serão descritos nos resultados e discussões.

MATERIAL E MÉTODO

O estudo ora apresentado baseou-se no método dialético, cuja análise possibilitou uma interpretação dinâmica e totalizante do real, estabelecendo que os fatos não podem ser

entendidos isoladamente, pois sofrem influências históricas, políticas, econômicas, culturais. O materialismo histórico, cujas bases são definidas por Marx e Engels, enfatiza segundo Gil (1999, p. 40), a dimensão histórica dos processos sociais, interpretando os fenômenos observados a partir da identificação do modo de produção da sociedade e sua relação com as estruturas jurídicas e políticas. A pesquisa adotada foi de cunho quanti-qualitativo, no que se refere a esse último considerada por Minayo (2002) como sendo aquela que “responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado”. Ou seja, ela trabalha “com o universo de significados, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que corresponde a um espaço mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos que não podem ser reduzidos à operacionalização de variáveis” (MINAYO, 2002, p. 21).

Nessa perspectiva de análise no que se refere aos objetivos trabalhados optou-se pelo estudo descritivo, caráter qualitativo, consistindo em uma pesquisa de revisão bibliográfica. A pesquisa descritiva busca investigar e descrever a frequência de ocorrência de fenômenos, suas características e natureza (RAPANZZO, 2005), na qual este estudo como objetivo discutir as experiências nas atuações dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Brasil, buscando verificar as contradições e entraves que permeiam a atuação destas arenas municipais. A fim de atender estes objetivos são abordados estudos que descrevem experiências de Conselhos Municipais de Assistência Social em várias localidades do Brasil.

RESULTADO E DISCUSSÃO

Segundo dados do IBGE (2006), os CMAS estão presentes em 98,8% dos municípios brasileiros. Dos 5.564 municípios presentes no Brasil, 5.497 possuem um conselho que tem por finalidade, ao menos, debater as questões referentes à Assistência Social.

De acordo com Trajano e Ramalho (2011), para a criação dos CMAS é necessário uma Lei Municipal ou Estadual. Se for criado por decreto pode ser extinto ou ter seus membros destituídos a qualquer instante, dependendo apenas da vontade do prefeito ou secretário de Assistência Social. O Conselho sendo criado através da Lei, passando pela Câmara de Vereadores ou pela Assembleia Legislativa, não será facilmente destituído, sendo resguardado legalmente. Segundo Cruz (2000, p. 74), “é mais difícil produzir alterações nos

Conselhos criados por força da Lei, pois foram constituídos a partir de uma ampla discussão envolvendo a sociedade e inclusive o legislativo local”. A Lei definirá, dentre outras atribuições: a natureza, a finalidade e as competências do Conselho; o período de vigência de cada mandato dos conselheiros; o número de conselheiros que deverão compor entre titulares e suplentes; a estrutura administrativa como Comissões técnicas e Secretaria Executiva.

Outro instrumento normativo de suma importância para os CMAS, é o Regimento Interno, que deve conter o detalhamento das competências, atribuições, composição dos segmentos representativos, de acordo com o que está definido na LOAS atualizada pelo SUAS. No entanto, os estudos de Alves, Damião e Mafra (2013) apontam que há ainda CMAS sem Regimento Interno e com a Lei de Criação desatualizada, comprometendo o funcionamento destes.

Em relação à estrutura administrativa dos Conselhos, tem destaque a secretaria executiva, que é um órgão de apoio técnico e administrativo. No entanto, grande parte dos CMAS, por exemplo, do Estado de Minas Gerais não possuem secretaria executiva, conforme aponta informações no sitio do CEAS mineiro (MINAS GERAIS, 2013), o que compromete a autonomia destas arenas de deliberações. Esta última, segundo Oliveira (2009), abarca aspectos como infraestrutura, recursos financeiros e independência administrativa. A infraestrutura refere-se à disponibilidade de espaços, móveis e equipamentos. Os recursos financeiros exigem dotações orçamentárias específicas e poder de ordenamento de despesas. A independência administrativa se materializa por meio de funcionários e assessorias técnicas.

De acordo com Alves, Damião e Mafra (2013), um dos CMAS do sul de Minas Gerais por eles pesquisado possui uma pequena sala cedida por uma ONG, no entanto, a sala não comporta a realização de reuniões, o espaço físico é muito pequeno e a localização é de difícil acesso, de forma que as reuniões são realizadas na Secretaria Municipal de Assistência Social, sendo utilizados os utensílios e móveis da respectiva Secretaria. É importante mencionar também que os CMAS passam pela não existência de sede própria, onde sua localização é nas dependências do prédio da prefeitura municipal, realidade de vários Conselhos Municipais do Brasil (GURGEL; JUSTEN, 2013). Quanto à autonomia financeira não há dotação orçamentária disponível para as ações do Conselho pesquisado. No que concerne à

autonomia administrativa, o Conselho analisado tem uma estagiária cedida pela Secretaria de Assistência Social que realiza a organização de alguns documentos, como atas, resoluções e ligações para convocação de reuniões (ALVES; DAMIÃO; MAFRA, 2013).

Diante desta ótica, Raichelis (2007) acrescenta que o motivo da criação de vários Conselhos e de sua regulamentação, foi a transferência intergovernamental de recursos, para atender ao artigo 30 da LOAS/1993, o qual enfatiza que para os municípios receberem subvenções devem ter Conselhos Municipais de Assistência Social (BRASIL, 2011). Soma-se a isso, o perigo da constituição destes como espaços que promovem a tecnificação da política, ou seja, onde há o predomínio de questões de ordem técnicas na sua dinâmica de funcionamento, o que torna o conhecimento técnico-científico como um dos recursos mais importantes. Se por um lado, a tecnificação da política constitui um risco à prática democrática nos Conselhos, por outro lado, qualifica os representantes da sociedade civil que necessitam em sua função de conselheiro emitir pareceres sobre orçamento, relatórios de atividades governamentais e definir a alocação de recursos financeiros (FUKS, 2002).

Nesta conjuntura de considerar a tecnificação dos Conselhos, enquanto normativa para os municípios receberem subvenções, ocorre um comprometimento no potencial da democracia participativa nestes espaços, que mina sua capacidade de representar efetivamente o interesse da sociedade frente ao poder público. Raichelis (2007), frisa que os Conselhos agregando representantes de todas as entidades, de usuários da política, profissionais do setor, e poder público, configuram um espaço importante de debate, viabilizando na prática o objetivo da construção da democracia participativa.

Ainda como dificultador, os estudos mostram a identificação do conflito entre os interesses individuais e coletivos dos membros definidos como conselheiros e a inércia da democracia participativa frente à democracia representativa. A questão da representatividade em relação à instituição que lhes indica (governamental ou não) carregam três problemas, conforme apontam Alves, Damião e Mafra (2013): 1) a tendência à defesa fragmentária dos interesses (defesa do interesse do grupo que governa; da organização não governamental em que trabalha ou da qual é voluntário, entre outros); 2) a supremacia da atuação pessoal do conselheiro em detrimento da atuação em nome do coletivo que lhe indicou; 3) a crença de que sociedade organizada é necessariamente representada por instituições constituídas legalmente como pessoa jurídica, em geral sem fins econômicos.

No que se refere à primeira faceta dessa problemática, tem-se estabelecida uma correlação de forças, em que, muitas vezes, há a tendência à defesa de interesses político-partidários, seja pela ocorrência de fato ou ideológica de que a paridade entre governo e sociedade civil constitui um campo de oposição política. Perissinoto (2002) acrescenta que é preciso levar em consideração também o fato de que as entidades que participam do CMAS como representantes dos prestadores de serviços são organizações que, ao mesmo tempo, pleiteiam o acesso a recursos públicos distribuídos pela instituição. Este pode ser um elemento que tende a cercear eventuais posturas críticas por parte dessas entidades, visto que adotá-las implicaria correr o risco de não ter acesso àqueles recursos. Nesse sentido, o seu objetivo tende a ser o acesso a recursos para promover ações beneficentes e não criar um ambiente de discussão e debate sobre a natureza da política de assistência social (PERISSINOTO, 2002).

Em relação ao item 2, cabe informar que tende a constituir um hábito dos conselheiros reunirem-se com outras pessoas ligadas à organização (governamental ou não) para discussões que lhe embasem para atuar de fato como representante. Logicamente, há uma associação do representante com os ideais de sua organização, mas essa falta de diálogo subvaloriza a noção de participação (ALVES; DAMIÃO; MAFRA, 2013).

Por fim, o item 3, menciona a associação do conceito de sociedade organizada somente às clássicas organizações não-governamentais. Esse entendimento possivelmente exclui a presença de usuários dos serviços, pelo fato de que a naturalização dessa ideia faz com que não sejam promovidas ações educativas de conscientização popular e captação para participação em temas de interesse da coletividade (ALVES; DAMIÃO; MAFRA, 2013).

Seguindo essas ideias, é preciso atenção acerca da legitimidade da representação de tais setores por essas organizações, visto que seus critérios são difusos e nem sempre fundados numa base social (LAVALLE; HOUTZAGER; CASTELLO, 2006).

Diante disso, Raichelis (2007) aponta algumas questões para reflexão com relação aos representantes da sociedade civil e do governo: destaca que a participação da sociedade civil na gestão das políticas públicas é elemento fundamental para a democratização das esferas governamentais, mas não é garantia automática de que daí resulte efetiva ampliação da pauta de direitos sociais aos excluídos. O conselheiro governamental representa o órgão público a que pertence, no entanto, muitas vezes tem pouco poder para falar em nome do

governo, pouca informação, ou seja, são pouco representativos. Não basta comparecer à reunião do conselho, é preciso discutir previamente a pauta na secretaria ou órgão que representa para tirar posicionamentos a serem defendidos em plenária. Em muitos Conselhos observa-se despreparo dos conselheiros representantes governamentais e da sociedade civil e, o que é mais grave, insuficiência de poder de decisão para votar pontos da pauta, não podendo encaminhar negociações ou acordos e em muitos casos se abstendo do debate.

Em suma, a participação em Conselhos é fragmentada e nem todos possuem poder e voz equivalentes (PERISSINOTO 2002). Ocorre uma dupla face da *Accountability*¹ nos espaços participativos: representantes da sociedade civil controlados pelo público e ao mesmo tempo controladores do governo eleito. Dentre estes, merece destaque a deficiência com relação à representatividade dos conselheiros o que remete à defesa de interesses particulares e a falta de interlocução entre o Conselho e os segmentos nele representados e a falta de posicionamento crítico e propositivo dos conselheiros, o que contribui para a aprovação de medidas fortalecedoras dos interesses privados, em detrimento dos interesses da população (TRAJANO; RAMALHO, 2011).

Nas reuniões observadas por Gurgel e Justen (2013) estes trazem outros elementos em relação a participação: a assiduidade nas reuniões. No CMAS do Rio de Janeiro-RJ é observado que uma boa parte dos conselheiros são faltosos. O regimento interno do CMAS-RJ não estabelece *quórum*. Portanto, independentemente do número de conselheiros presentes, a plenária acontece. Neste Conselho há um sistema de rodízio entre poder público e sociedade civil para a mesa diretora, inclusive para o cargo de presidente. Segundo uma conselheira representante da sociedade civil que foi presidente do CMAS-RJ há grande dificuldade em dar andamento às atividades do Conselho, aquelas que não se restringem às plenárias mensais, mas a uma rotina ao longo do mês, porque o número de conselheiros é pequeno, são vinte, e grande parte é ausente. Essa conselheira reclama também da falta de apoio técnico e as reuniões do Conselho acontecem no auditório da prefeitura. Chama a atenção, neste aspecto, que a vinculação do Conselho com a Prefeitura não é questionada. O Conselho depende do apoio da Prefeitura para funcionar em todas as esferas. A autonomia

¹ *Accountability*: expressão que representa a prestação de contas dos gestores à sociedade civil, amparada em princípios da ética, transparência nos atos, em benefício do bem comum (MATIAS-PEREIRA, 2007).

do Conselho, neste aspecto, apesar de não se definir como problema, é algo a ser destacado (GURGEL; JUSTEN, 2013).

Ainda neste sentido de participação e assiduidade dos conselheiros, é importante mencionar que há nos CMAS uma tentativa de articulação da política pública de assistência social com as demais áreas que estabelece interfaces com ela. A representação desses órgãos no Conselho é importante para a definição de propostas de políticas que não se limitem à prestação de serviços assistenciais emergenciais. O Conselho pode intervir nessa questão articulando uma maior interação entre as políticas sociais. Porém conforme Falchetti (2011), além dos órgãos representados, a participação e o poder de decisão dos membros representantes são fatores decisivos, mas a frequência dos demais órgãos, em especial do poder público, é muito baixa, sendo praticamente nula na última gestão do conselho, com exceção da Secretaria de Assistência Social. A ausência dos representantes das demais Secretarias no Conselho evidencia a pouca importância atribuída a este e a insignificância para as atividades desenvolvidas no Conselho. O CMAS que Falchetti (2011) pesquisou evidencia também que a participação da sociedade civil é mais expressiva, com destaque para as entidades prestadoras de serviços. Quanto aos usuários foram incluídos a partir de 2004 e tiveram uma participação mais assídua na última gestão, os usuários representam 12,5% dos assentos reservados a sociedade civil, lembrando que são 50% dos assentos destinados a sociedade civil (FALCHETTI, 2011). A este fato merece destaque a pesquisa de Alves, Damião e Mafra (2013), a qual enfatiza que os usuários somente foram incluídos legalmente com representação no CMAS de um município mineiro, no ano de 2012 e começaram a participar das reuniões no início de 2013.

Mesmo a existência de cadeiras destinadas aos usuários da Política de Assistência Social não assegura, por si só, maior participação e representatividade deles no Conselho, seja por razões específicas, seja por razões mais amplas. Uma das maiores dificuldades é a definição de quem são os usuários da Política. É preciso ainda, ter em conta a dificuldade de organização coletiva por parte dos grupos mais empobrecidos, que são os principais destinatários da Política de Assistência Social (FALCHETTI, 2011). Segundo Raichelis (2007), de um lado, os setores sociais empobrecidos encontram-se aprisionados na luta cotidiana por sobrevivência, submetendo-se as ações de ajuda e tutela reprodutoras da subalternidade. De outro lado, os grupos vulneráveis tornam-se ainda mais vulneráveis à

medida que os mediadores governamentais e privados não os veem como cidadãos, e sim como receptores das benesses da caridade estatal ou privada. Sendo assim, a representação dos usuários no CMAS enfrenta ainda questões específicas, ligadas ao acesso e ao exercício da participação no Conselho. Em geral, a representação dos usuários nos Conselhos de várias áreas são feitas por meio de organizações representativas dos diversos grupos, mas em alguns CMAS, a eleição não é feita com base em organizações dos usuários e sim em usuários individuais (FALCHETTI, 2011).

A representação nos Conselhos apresenta maior grau de independência, na medida em que está relacionada com a formulação de políticas públicas e, portanto, pautada na perspectiva de representação de interesses gerais. Entretanto, é preciso considerar que a formulação de políticas públicas envolve também a defesa de interesses particulares e corporativistas e, por essa razão, nem sempre está pautada na perspectiva dos interesses gerais. Visto que, os Conselhos podem tanto ser um espaço de publicização dos conflitos e articulação do interesse geral, quanto um canal legitimador de interesses particulares e corporativos (FALCHETTI, 2011).

Os estudos mostram que a escolha dos conselheiros não ocorre seguindo um tipo ideal de democracia. Por exemplo, a forma frequente de escolha dos conselheiros do CMAS de Santa Maria/Rio Grande do Sul é a indicação, neste CMAS há 28 Conselheiros, 14 sociedade civil e 14 poder público. Todos os representantes do poder público, os 14 membros, são indicados e, dos 14 representantes da sociedade civil, 71,4% são igualmente indicações (BULLA; LEAL, 2004). Portanto, os representantes da sociedade civil não são escolhidos democraticamente e, ao não serem eleitos pela base que supostamente representam, não têm necessariamente o compromisso de levar para o Conselho interesses e demandas comunitários. Ademais, entre os três segmentos que compõem a sociedade civil (usuários, prestadores de serviço e profissionais da área), as entidades prestadoras de serviço são as mais organizadas. Das cinco vagas pertencentes aos usuários, três são reservadas a conselheiros de outros Conselhos municipais (dos Direitos da Criança e do Adolescente, de Saúde e do Idoso). Os usuários ficam, dessa forma, restritos a duas vagas. Como se vê, o princípio da paridade é, no CMAS de Santa Maria, seriamente afetado. Por fim, as autoras dizem que os representantes da sociedade civil não têm pleno conhecimento das atribuições de um conselheiro, bem como da legislação que rege esse conselho.

No que concerne ao caráter deliberativo dos Conselhos, destaca-se que este tem relação com o fortalecimento do poder democrático nestas instâncias, em especial, no exercício do controle social sobre as decisões do poder público. Porém, desde o surgimento destes arranjos institucionais tem persistido o debate em torno da dicotomia consulta *versus* deliberação. Essa dicotomia é percebida na centralidade do Executivo local no processo de decisão política, ou seja, na dificuldade dos representantes do Estado em partilhar o seu poder exclusivo sobre as decisões referentes às políticas públicas, atribuindo à participação um caráter consultivo ou um papel nominal. Quando ocorre a partilha do poder, esta é limitada e restrita, sem ampliar-se para as decisões das políticas públicas sob seu aspecto mais amplo, que pudessem ter um significado expressivo para a sociedade como um todo. Com isso, na prática, o poder deliberativo previsto para os Conselhos, se transforma em uma função consultiva ou até mesmo legitimadora das decisões do poder público (KRONEMBERGER; TENÓRIO; DIAS; BARROS, 2012).

Neste aspecto de deliberação, o IBGE (2006) aponta que dos 5.211 CMAS presentes no Brasil, 94,8% têm caráter deliberativo, ou seja, têm o poder de decidir sobre a implantação de políticas e a administração de recursos relativos à sua área de atuação. Nota-se, também, uma leve tendência de maior presença do caráter deliberativo nos grupamentos de cidades mais populosas. Mesmo assim, nas cidades com até 5.000 habitantes, 92,4% dos Conselhos podem exercer o caráter supracitado. Esse percentual sobe gradativamente até alcançar 100% nos municípios com mais de 500.000 habitantes. Pelo viés das regiões, na Norte, em 89,0% dos municípios, os Conselhos podem deliberar sobre a política setorial e destinação de recursos. Nas outras regiões, a proporção é igual ou superior a 93,5%. No Estado do Amazonas, encontra-se o menor número de municípios com estas arenas (59), mas em 96,6% deles o Conselho tem caráter deliberativo. É interessante observar que, no Estado de Tocantins, 100% dos municípios têm Conselhos, sendo 73,4% com caráter deliberativo. Em Minas Gerais, como informado, há 853 municípios e respectivos Conselhos (BRASIL, 2013).

Estudos como os de Perissinotto (2002) e Fuks (2002) apontam a passividade e a limitada influência decisória dos CMAS. Paralelamente, o protagonismo estatal é sugerido por muitos autores (CARVALHO; CASTRO; REGO; MASSOQUETTE, 1999, COELHO; ANDRADE; MONTOYA 2002, COELHO; VERÍSSIMO, 2004, FUKS, 2002; PERISSINOTTO, 2002). É necessário pontuar que, o governo controla os cargos estratégicos do CMAS. As reuniões são mediadas por

algum conselheiro do governo, a presidência do Conselho é presidida por um representante governamental. Logo, há o predomínio de representantes governamentais nos cargos estratégicos da instituição em questão, que sugerem haver um acentuado controle do governo sobre o funcionamento em função das preferências políticas desse governo (TEIXEIRA; SOUZA; LIMA, 2012, PERISSINOTO, 2002).

No caso específico de Perissinoto (2002), há fortes indícios de que a orientação do governo local e dos demais atores envolvidos, reforçada pelo desenho institucional do Conselho, contribuem para fazer do CMAS não um espaço de debate sobre a natureza da política de assistência social, mas sim uma instância meramente fiscalizadora da aplicação de recursos públicos e de entidades assistenciais, frustrando as potencialidades modernizantes e democratizantes dessa nova institucionalidade (PERISSINOTO, 2002).

Outro aspecto que merece destaque é o exercício do controle social no CMAS. Segundo pesquisa de Trajano e Ramalho (2011), este controle social deixa a desejar em função de fatores como a falta de informação em relação aos problemas da assistência social no município, a falta de entendimento quanto ao papel do conselheiro, reuniões bimestrais quando deveriam ser mensais, ausência de capacitações junto aos conselheiros, ausência da totalidade dos conselheiros nas reuniões e preocupação excessiva com a destinação dos recursos financeiros. Identificou-se também que os sujeitos envolvidos no CMAS, apresentam certo entendimento no tocante à concepção de controle social. Os conselheiros entendem o Controle Social de forma incompleta, estes não visualizam como previsto na Constituição Federal de 1988 e dessa forma a efetividade do controle social no CMAS, acaba sendo prejudicada.

Tendo em mente essas considerações, a efetividade dos mecanismos de controle social depende da capacidade de mobilização da sociedade, capacitações e desejo de contribuir e fazer valer o direito à cidadania. É de fundamental importância que cada cidadão assuma a tarefa de participar da gestão governamental, de exercer o controle social da despesa pública. Com a participação da sociedade, será possível um controle efetivo dos recursos públicos, o que permitirá uma utilização mais adequada dos recursos financeiros disponíveis. Oferecer meios de controle social à população é governar de modo interativo, equilibrando forças e interesses, e promovendo maior organização das diversas camadas sociais de forma a buscar melhores padrões de equidade (OLIVEIRA, 2009).

Em relação às estratégias e práticas desenvolvidas pelo CMAS, merecem destaque as considerações de Boschetti (2003) dizendo que há precariedade nos fluxos informativos do órgão gestor para com o conselho, descontinuidade das ações de assistência social em períodos de troca de mandato governamental, falta de capacitação dos conselheiros, não publicização das ações assistenciais, inclusive em algumas localidades a autora apontada a inexistência formal da política de assistência social.

Diante disso, Trajano e Ramalho (2011) detectaram que as estratégias e práticas no CMAS pesquisado estão voltadas para os cursos profissionalizantes, principalmente para os beneficiários do Programa Bolsa Família-PBF. Neste sentido, observa-se que para uma maior efetividade nas ações, o CMAS também deve se preocupar com outras questões que atinjam a população do município e não apenas com os cursos e com os recursos financeiros.

Vários autores acreditam que a peça-chave para a mudança na atuação do Conselho é a capacitação para atuação nos mesmos. Existem cursos de capacitação de conselheiros promovidos em sua grande maioria pelo Conselho Nacional de Assistência Social, o que constitui uma grande ferramenta para a educação democrática. Mas, segundo Alves, Damião e Mafra (2013), não estão sendo suficientes para a preparação dos conselheiros para o exercício da participação de forma ampla como inspira o potencial ainda não explorado. Esses cursos são esporádicos e suas versões concentradas muitas vezes tentam inserir em um espaço de tempo muito curto conceitos que carecem de noções históricas de sua construção e vivência. Os mesmos não estão sendo quantitativa e qualitativamente suficientes para o fim a que se propõem.

Ademais, é imperioso que a participação nos Conselhos deixe de ser direcionada a personagens de instituições claramente definidas, estendendo-se para um número maior de cidadãos, com ou sem atuação direta na execução da política pública de assistência social, para o que é necessária a adoção de estratégias incentivadoras dessa participação. Neste ponto, sente-se a necessidade de que sejam realizadas capacitações voltadas para o real significado e importância do controle social. Esta capacitação deve ser pensada como uma necessidade e também como uma possibilidade de crescimento e melhorias para os conselheiros, assim como para a comunidade em geral (TRAJANO, RAMALHO, 2011).

A importância da capacitação como um processo educativo que necessita ser permanentemente efetivado com os conselheiros, busca a formação de um perfil crítico e

propositivo na perspectiva de consolidar a prática do controle social. Segundo Noronha (2000, p. 85), “a capacitação dos conselheiros deve estar voltada tanto para os conteúdos específicos de cada área quanto para o financiamento da coisa pública”.

Neste contexto, Teixeira (2000) acrescenta que é importante a capacitação dos representantes, sobretudo da sociedade civil, não apenas no sentido político mais também técnico. No primeiro aspecto, trata-se de assumir novas atitudes em relação à negociação com os demais atores, favoráveis à convivência com as diferenças, à competência na disputa de posições e à construção de alianças, inclusive com setores governamentais. No aspecto técnico, é crucial para o bom desempenho dos representantes que estes conheçam o funcionamento do aparelho estatal, os mecanismos legais que podem ser utilizados para efetivação dos direitos conquistados, a sistemática de análise e elaboração do orçamento e noções básicas de gestão pública. Observa-se a fragilidade dos conselheiros, no sentido de conhecer o que se passa na Assistência Social, ou seja, observa-se a necessidade de capacitação, para que os conselheiros possam dispor de um conhecimento real da assistência social (TRAJANO, RAMALHO, 2011).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A importância dos Conselhos está no seu papel de fortalecimento da participação democrática da população na formulação e implementação de políticas públicas e por se constituírem como instâncias de controle social e promoção do exercício da cidadania, abrindo espaço para a inserção popular na gestão pública. Pode-se dizer que a caracterização dos instrumentos normativos operacionais da política de assistência social, permitem identificar a concretização de muitas iniciativas positivas dos Conselhos.

Tais potencialidades, entretanto, como vistos, são permeadas por alguns entraves no funcionamento e na atuação dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS), conforme os estudos de alguns autores (PERISSINOTO, 2002, KRONEMBERGER; TENÓRIO; DIAS; BARROS, 2012, FALCHETTI, 2011, FUKS, 2002, OLIVEIRA, 2009, ALVES; DAMIÃO; MAFRA, 2013, BULLA; LEAL, 2004, TRAJANO; RAMALHO, 2011, BOSCHETTI, 2003).

Em suma, estes autores apontam de forma direta ou indireta os seguintes problemas: a falta de divulgação e informação junto à comunidade sobre os Conselhos Municipais de Políticas

Públicas (KRONEMBERGER; TENÓRIO; DIAS; BARROS, 2012); a dificuldade no acesso aos documentos do conselho, como a pauta e ata das últimas reuniões (KRONEMBERGER; TENÓRIO; DIAS; BARROS, 2012); a baixa participação entre os seguimentos no início das reuniões, o que constitui um aspecto grave de desequilíbrio de poder, o que compromete o processo decisório participativo (KRONEMBERGER; TENÓRIO; DIAS; BARROS, 2012); o predomínio de uma cultura política clientelista (KRONEMBERGER; TENÓRIO; DIAS; BARROS, 2012); a primazia do Executivo local na condução e no desfecho das decisões políticas (KRONEMBERGER; TENÓRIO; DIAS; BARROS, 2012, PERISSINOTO, 2002); a frágil inclusão e rotatividade de novos membros e respectivas entidades como representantes da sociedade (PERISSINOTO, 2002); a falta de capacitação para o exercício do cargo de conselheiro; a débil autonomia no funcionamento dessas instâncias; a não existência de canais de comunicação entre a população e o conselho; não preocupação com a paridade entre os representantes dos diversos segmentos; a desarticulação social, a distância entre representantes e representados, o desconhecimento de processos públicos, o autoritarismo estatal e a falta de iniciativas sistemáticas de “empoderamento” (OLIVEIRA 2009).

Como visto, há uma série de condicionantes externos que influenciam no funcionamento e execução das atribuições dos Conselhos Municipais, no entanto, mesmo diante de contradições e ambiguidades os CMAS são importantes canais de democratização e participação, espaços primordiais na luta por direitos, ao controle social. Nestes espaços ocorrem o diálogo e a negociação das decisões na gestão da política pública de assistência social, nas quais poder público e sociedade civil deliberam, fiscalizam e avaliam as políticas da área, além de se constituírem como canais de recepção de demandas sociais.

REFERÊNCIAS

ALVES, C. C.; DAMIÃO, V. A. N.; MAFRA, L. A. S. A Correlação de Forças entre o Estado e a Sociedade Civil: estudo de caso do Conselho de Assistência Social de um município sul-mineiro. In: SIMPÓSIO MINEIRO DE ASSISTENTES SOCIAIS, 3, 2013, Belo Horizonte. *Anais...* Belo Horizonte: Conselho Regional de Serviço Social de Minas Gerais, 2013. p. 1-18.

BOSCHETTI, I. (Coord.). *Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: um olhar dos conselhos estaduais, municipais e do distrito federal*. Brasília: MAS/CNAS, 2003. Relatório de pesquisa.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. *Relatório Censo SUAS 2013*. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2013. Disponível em: <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/simulacao/status_censo_2012/relatorio_status_censo_u_f.php>. Acesso em: 09 jan. 2014.

_____. Lei nº. 12.435, de 6 de julho de 2011. Altera a Lei no 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília, DF: Senado Federal, 6 jul. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12435.htm>. Acesso em: 6 ago. 2013.

BULLA, L. C.; LEAL, M. L. M. A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática. *Revista Textos e Contextos*, n. 3, p-1-13, dez. 2004. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/fass/article/viewFile/973/753>>. Acesso em: 27 out. 2011.

CARVALHO, J.; CASTRO, R.; REGO, V.; MASSOQUETTE, B. B. Conselhos municipais: sua contribuição para o desenvolvimento local. In: ENCONTRO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 23, 1999, Foz do Iguaçu. *Anais...* Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. 1 CD-ROM.

COELHO, V. S. P.; ANDRADE, I. A. L.; MONTOYA, M. C. Política social: o que podemos esperar da participação? In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2002, Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002. 1 CD-ROM.

COELHO, V. S.; VERÍSSIMO, J. Considerações sobre o processo de escolha dos representantes da sociedade civil nos conselhos de saúde de São Paulo. In: AVRITZER, L. (Org.). *A participação em São Paulo*. São Paulo: UNESP, 2004. p. 105-122.

CRUZ, M.C.M. Desafios para o financiamento eficaz dos conselhos. In: CARVALHO, M.C.; TEIXEIRA, A.C (Org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Polis, 2000. p. 73-77.

FALCHETTI, C. *Novos arranjos e velhos dilemas na democratização das políticas sociais: os conselhos de políticas públicas e a experiência de Araraquara*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2011.

FUKS, M. Participação política em conselhos gestores de políticas sociais no Paraná. In: Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política, 3, 2002, Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002.

GIL, A. C. *Métodos e Técnicas de pesquisa social*. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

GURGEL, C.; JUSTEN, A. Controle social e políticas públicas: a experiência dos conselhos Gestores. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 47, n. 2, p.357-378, mar./abr. 2013.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Perfil dos municípios brasileiros: assistência social*. Coordenação de população e indicadores sociais. Rio de Janeiro, 2006.

_____. Perfil dos Municípios Brasileiros- Assistência Social 2009. *Comunicação Social*. Rio de Janeiro, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_visualiza.php?id_noticia=1620&id_pagina=1>. Acesso em: 18 abr. 2012.

KRONENBERGER, T. S.; TENÓRIO, F. G.; DIAS, A. F.; BARROS, A. C. R. Os conselhos municipais de políticas públicas sob o olhar da comunidade: uma experiência de extensão universitária. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL, 4, 2012, São Paulo. *Anais...* São Paulo: ENAPEGS, 2012. p. 1-19.

LAVALLE, A. G.; HOUTZAGER, P. P.; CASTELLO, G. Democracia, Pluralização da Representação e Sociedade Civil. *Lua Nova*, v. 67, n. 67, São Paulo, p. 49-103, 2006.

MARTINELLI, M. L. (Org). *Pesquisa Qualitativa: um instigante desafio*. São Paulo: Veras Editora, 1999.

MINAYO, M. C.S. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*, 16a edição, Petrópolis, RJ, Vozes, 2002.

MATIAS-PEREIRA, J. *Manual de gestão pública contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2007.

MINAS GERAIS. Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social. *Relação dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Minas Gerais*. Belo Horizonte: Conselho Estadual de Assistência Social. 2013. Disponível em: <<http://www.conselhos.mg.gov.br/uploads/7/file/RELA%C3%87%C3%83O%20DOS%20CMA-S-23-05-13.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2013.

NORONHA, R. Avaliação Comparativa dos Conselhos Municipais. In: CARVALHO, M.C.A.A; TEIXEIRA, A.C.(Orgs.). *Conselhos Gestores de Políticas*. São Paulo: Polis, 2000, p. 83-86.

OLIVEIRA, V. C. da S. e. *Sociedade, Estado e Administração Pública: análise da configuração institucional dos conselhos gestores do município de Lavras – MG*. 2009. 301f. Tese (Doutorado em Administração) – PPGAD, UFLA, Lavras, 2009.

PERISSINOTTO, R. M. Participação e democracia: o caso dos conselhos de assistência social de Curitiba. In: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIA POLÍTICA, 3, 2002, Niterói. *Anais...* Niterói: ABCP, 2002.

RAICHELIS, R. *Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática*. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2007.

RAMPAZZO, L. *Metodologia Científica*. Edições Loyola, São Paulo, Brasil, 2002.

TEIXEIRA, A. C. C.; SOUZA, C. H. L.; LIMA, P. P. F. Arquitetura da participação no Brasil: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. *Textos para discussão*, IPEA, Rio de Janeiro, maio 2012.

TEIXEIRA, E. C. Sistematização, Efetividade e eficácia dos Conselhos. In: CARVALHO, M.C.A.A.; TEIXEIRA, A. C.(Orgs). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Pólis, 2000. p. 92-96.

TRAJANO, A. G. das N.; RAMALHO, R. P. *O controle social nas ações do conselho municipal de assistência social de Gurinhém - PB*. 2011. 26f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Gestão Pública Municipal) - Departamento de Economia, Universidade Federal da Paraíba, 2011.