

EFETIVAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO CONTROLE SOCIAL

Flávia Pereira Araújo

Marcia Helena de Carvalho

Curso: Serviço Social Período: 8º período Área de Pesquisa: Ciências Sociais Aplicadas

RESUMO

O presente estudo consiste na análise da atuação dos conselheiros municipais de assistência social dos municípios de Simonésia, Santana do Manhuaçu e Conceição de Ipanema. O objetivo foi averiguar se a gestão e operacionalidade destes instrumentos públicos de controle social da política municipal de assistência social funcionam conforme o que se encontra preconizado na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, demonstrando a importância desta adequação para o fortalecimento desta política setorial no município. Para tal, foi realizada pesquisa bibliográfica com os principais autores que discutem esta temática no Brasil, além de pesquisas documentais tendo como base a análise da Lei de Criação destes Conselhos, instrumentos de escolha de seus representantes, atas de reuniões ordinárias e decretos com deliberações realizadas. Como forma de atribuir voz aos sujeitos desta pesquisa, foi realizada também entrevistas com 12 conselheiros, 04 de cada município mencionado, para obter informações sobre o exercício do controle social durante o ano de 2018. Os resultados demonstraram que cada um destes municípios funciona de uma maneira, sendo que Simonésia é o que mais aproxima ao que esta preconizado na Constituição Federal de 1988 e na LOAS de 2013. Observa-se, falta de conhecimento das atribuições de conselheiro e ausência de comprometimento com a sociedade a que representam. Diante destas constatações, conclui-se que a maioria dos conselhos entrevistados por não discutirem nas reuniões e deliberarem em favor dos interesses coletivos servem como aparato instrumental dos interesses do executivo, isso ocorre em parte por desconhecimento, sendo necessário capacitar os conselheiros para participação e tomada de decisões, de forma consciente, eficiente e eficaz.

Palavras-chave: Conselhos Municipais de Assistência Social. Controle Social. Democracia. Direitos.

Sumário

1. INTRODUÇÃO	1
2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA	2
2.1. A Política de Assistência Social após a Constituição de 1988	2
2.2 O Papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Controle da Política de Assistência Social	5
3. Metodologia	9
3.1 – Unidade de Análise	9
3.2 Tipos de pesquisa	9
3.3 Resultados e Discussões	10
4. CONCLUSÃO	21
5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	22

1. INTRODUÇÃO

Os Conselhos de Direitos em suas diferentes instâncias de decisão surgiram a partir da Constituição Federal de 1988, com a finalidade de exercer o controle social da administração pública, dentro de uma proposta de descentralização do poder político, portanto, estão pautados em bases legais e devem atender aos interesses coletivos. Contudo, embora estes Conselhos sejam importantes ferramentas no processo de democratização da política pública, muitas das vezes, são absorvidos pela dinâmica local e se tornam meros executores das normas instituídas, cumprindo apenas a burocracia, servindo, assim, aos interesses de quem está no poder no momento.

Nesta ótica, a pesquisa em pauta tem como objetivo analisar a efetividade do controle social dos Conselhos de Assistência Social dos Municípios de Simonésia, Santana do Manhuaçu e Conceição de Ipanema, situados no Estado de Minas Gerais. Pretendeu-se com este estudo verificar se os conselheiros atuam de acordo com o que está preconizado na Constituição Federal de 1988 e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) de 1993, demonstrando a importância desta adequação para o fortalecimento desta política setorial no Município.

O interesse pela temática surgiu da participação no Projeto de Iniciação Científica (PIC) da Faculdade de Ciências Gerenciais (FACIG) de Manhuaçu, que se iniciou em janeiro de 2017 tendo se encerrado em outubro de 2018, com a produção de um artigo intitulado "A representatividade nos conselhos municipais de assistência social dos municípios de pequeno porte I", que investigou os mecanismos de escolha dos conselheiros do CMAS e o conhecimento deles acerca da Política de Assistência Social (PNAS). Esta pesquisa revelou que embora os conselhos sejam paritários, compostos por 50% governo e 50% sociedade civil, os membros destes conselhos não detinham conhecimento acerca da PNAS, tampouco, compreendiam a função a ser exercida por um conselheiro desta política setorial, além disso, não representavam a instituição que os indicou levando as demandas até o conselho e repassando as decisões do conselho para a mesma. Estas lacunas provocaram na pesquisadora a necessidade de ofertar para os municípios envolvidos uma capacitação.

Durante o cumprimento das obrigações da Iniciação Científica, decidiu-se aprofundar o estudo escolhendo a investigação do funcionamento dos conselhos, durante o ano 2018 como problema de pesquisa deste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC). Neste sentido, para compreender o papel dos Conselhos de Direito no controle social das políticas públicas foi realizada a pesquisa bibliográfica utilizando como viés teórico norteador as autoras e autores Maria da Glória Gohn (2003; 2007), Carlos Montaño (2011), Antônio Gramsci (1976), Carlos Nelson Coutinho (2003), Marcos Augusto Perez (2009), dentre outros. Como forma de conhecer e analisar o CMAS dos municípios eleitos para a participação no estudo foi realizada pesquisa documental do exercício destes conselhos durante o ano de 2018, por meio da análise da Lei de Criação destes Conselhos, instrumentos de escolha de seus representantes, atas de reuniões ordinárias e decretos com deliberações realizadas. E como forma de atribuir voz aos sujeitos desta pesquisa foram entrevistados 12 conselheiros de direitos dos municípios mencionados, analisando inclusive a evolução do conhecimento após a capacitação e os efeitos na efetivação do controle social.

Este estudo torna-se pertinente na medida em que possibilita a discussão e ampliação do debate em torno do papel do CMAS no controle democrático desta política pública nos municípios em questão, oferecendo, também, um diagnóstico da situação real dos conselhos na região.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1. A Política de Assistência Social após a Constituição de 1988

Durante décadas as famílias e indivíduos em situação de vulnerabilidade social não tinham atenção e proteção do poder público. A política de Assistência Social adquire reconhecimento como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, destinada "a quem dela necessitar" somente com a Constituição Federal de 1988, compondo juntamente com a saúde e a previdência o tripé da seguridade social no Brasil.

Contudo, os avanços alcançados com a constituição de 1988, só foram possíveis devido à organização da sociedade civil em movimentos sociais que lutaram pela democratização na sociedade, requisitando acesso ao poder de decisão nas políticas públicas.

Desde a década de 80 [...] o Brasil foi palco de um processo de revitalização da sociedade civil [...] Aquela década foi arena de amplo movimento de conquistas democráticas que ganharam a cena pública: os movimentos sociais organizaram-se em diferentes setores, os sindicatos fortaleceram-se, as demandas populares ganharam visibilidade, as aspirações por uma sociedade justa e igualitária expressaram-se na luta por direitos, que acabaram se consubstanciando na Constituição de 1988, com o reconhecimento de novos sujeitos como interlocutores políticos (RAICELIS, 2007, p. 72).

Em 1990, o Brasil passou por um processo de reorganização das políticas sociais, estabelecendo diretrizes para a sua efetivação, dentre os avanços se destaca a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) nº 8.742 de 1993, que definiu a política de assistência social como componente da seguridade social não contributiva, que prevê:

proteger a família, a maternidade, a infância, a adolescência e a velhice, buscando a integração ao mercado de trabalho, habilitando e reabilitando pessoas portadoras de deficiência, promovendo-as na vida comunitária. A lei definiu estratégias para enfrentar a pobreza, garantir mínimos sociais, atender às contingências sociais e à universalização dos direitos sociais. Para isso, ela se guiou por alguns princípios, entre os quais a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica, a universalização dos direitos sociais, o respeito ao cidadão, a igualdade de direitos no acesso ao atendimento, a divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas, projetos assistenciais e recursos (VIEIRA, 1998. p. 18).

As diretrizes estabelecidas pela LOAS também apontam para a descentralização político-administrativa, participação da população por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e controle das ações em todos os níveis, primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo. Dessa maneira os municípios passam a ser autônomos e independentes no plano político-institucional, assim como valorizando a participação popular como indispensável no campo da democracia.

Contudo, uma das maiores inovações do LOAS foi a criação do Conselho de Assistência Social nas diferentes instâncias federativas.

A Lei Orgânica da Assistência Social, estabeleceu que os Conselhos seriam instâncias deliberativas, de caráter permanente e de composição paritária entre o governo e a sociedade civil. Foram então criados os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social. Os Conselhos Municipais ficaram com a incumbência de realizar projetos de enfrentamento da pobreza. Era o reconhecimento de que, mais do que o Estado e a União, o Município conhece as suas necessidades, suas prioridades sociais, bem como as estratégias a serem adotadas para o combate à pobreza (VIEIRA, 1998, p. 20).

Inegavelmente, uma das maiores inovações trazidas pela Constituição de 88 e consolidada pela LOAS foi a possibilidade de se organizar a política de assistência social de forma descentralizada, a fim de viabilizar a participação da sociedade civil nos processos deliberativos no que se refere à elaboração, implementação e fiscalização dos serviços públicos constitutivos desta política. Além disso, a descentralização político administrativa possibilitou aos municípios o estabelecimento de prioridades de ação mais consonantes com os problemas locais.

Contudo, este novo modelo de gestão tem sido foco de debate no que se refere às políticas públicas. Pois, paradoxalmente, enquanto registram-se avanços na conquista dos direitos sociais, através da Constituição Federal de 1988, ocorre à inserção do Estado brasileiro na contraditória dinâmica das políticas econômicas neoliberais, colocando em andamento processos desarticuladores, de desmontagem e retração de direitos e investimentos no campo social, concretizando uma “(...) contra - reforma do Estado no país (...)” (BEHRING & BOSCHETTI, 2008, p. 152).

Esse novo ideário em curso no Brasil fez diminuir a possibilidade de um aprofundamento das reformas políticas contidas na Constituição de 1988. A tendência de descentralização predominante “não está sendo mais do que um repasse para a prefeitura de responsabilidades que antes eram dos Estados e da União” (YAZBEK, 1997 apud, ALVES, 2007, p. 122), além disso, repassam-se responsabilidades sem repassar nas mesmas proporções recursos financeiros.

Neste contexto neoliberal, a LOAS passa a constituir muito mais do que em uma conquista, um desafio, sobretudo, para os setores da sociedade antenados à busca da democratização da administração pública brasileira, pois, para que a assistência esteja entre as prioridades das ações governamentais, é preciso que a pressão advinda dos movimentos sociais de corte progressista faça-se presente e incansável a fim de que se provoque uma resposta estatal para o enfrentamento dos gravíssimos problemas sociais que subumaniza a grande maioria dos brasileiros (ALVES, 2007, p.77).

Contudo, apesar das dificuldades de efetivar a Assistência Social no Brasil como política pública de direito, ainda se verifica que a LOAS representa um avanço jurídico ao ordenar às diretrizes de atendimento a população que dela necessita, simbolizando um avanço em relação ao modelo de atendimento até então vigente no país.

A partir dessas análises, pode-se compreender que a Assistência Social, marcada historicamente pelo assistencialismo, pela

filantropia, pelas ações descontínuas e pulverizadas, financiamento insuficiente, gestão e controle fragmentados, passa a ser vista a partir de uma nova orientação. Com a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social, características como as citadas anteriormente são criticadas, pois o debate acerca dessa política é aprofundado e recebe novos contornos, com relação a universalidade, definição de fontes de financiamento, critérios para aplicação de recursos, descentralização, controle, etc. Portanto, a LOAS, complementando a CF/1988, é considerada, em geral, como a instauração de um novo paradigma para a Assistência Social no Brasil, mesmo sendo aprovada em um contexto adverso de emergência do neoliberalismo no país (REIS, 2016, p. 52).

Neste contexto de inovações e resistências, em 2004 surge a Política Nacional de Assistência Social – PNAS, e em 2005 a Norma Operacional Básica - NOB, em que se verifica o processo de mudança de padrões no que se refere à operacionalização da Política de Assistência Social a nível nacional.

A PNAS/2004 traduz o cumprimento das deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social realizada em dezembro de 2003, em Brasília – DF, quando apontou, como prioridade, a edificação e a inserção do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), condição básica da LOAS para efetivar de fato a assistência social como uma política pública.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e organização em todo o território nacional das ações socioassistenciais. Os serviços, programas, projetos e benefícios têm como foco prioritário a atenção às famílias, seus membros e indivíduos e o território como base de organização, que passam a ser definidos pelas funções que desempenham, pelo número de pessoas que deles necessitam e pela sua complexidade. Pressupõe, ainda, gestão compartilhada, Co financiamento da política pelas três esferas de governo e definição clara das competências técnico-políticas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com a participação e mobilização da sociedade civil e estes têm o papel efetivo na sua implantação e implementação (PNAS, 2004, p. 32-33).

O SUAS padroniza o atendimento socioassistencial a nível nacional e organiza a Proteção em dois principais níveis Básica e Especial.

A proteção social básica consiste em prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, destinada à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação e, ou fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento. Prevê o desenvolvimento de serviços, programas e projetos locais de acolhimento, convivência e socialização de famílias e de indivíduos. Compõem a proteção social básica, os benefícios previstos na LOAS, de prestação continuada (BPC) e de caráter eventual, o Programa de Atenção Integral à Família (PAIF) e outras ações eventuais que deverão ser executados pelas três esferas de governo, articulando-se às demais políticas públicas locais (PNAS, 2004, p. 36).

A proteção social básica tem como espaço de execução de suas atividades os Centros de Referência da Assistência Social – CRAS e outras unidades básicas e públicas de assistência social conveniada.

Os serviços de proteção social especial subdividem-se em serviços de média e alta complexidade, e estão concentrados no atendimento assistencial destinado às famílias e indivíduos que se encontram “em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras” (PNAS, 2004).

Mesmo representando importantes avanços para a Política de Assistência Social no Brasil a organização da PNAS (2004) e do SUAS (2005) não foram suficientes para consolidar a “universalidade da proteção social brasileira”.

Contudo, conforme nos lembra ALVES (2007, p. 134),

ainda que existam diversas questões para serem debatidas e repensadas no terreno dual que se estabelece entre a concepção que historicamente se tem relegado à assistência e as necessidades reais que afligem a classe trabalhadora. Por estas questões, o SUAS não pode ser encarado e executado como simples técnica de gestão.

Mas, para que o SUAS seja efetivado como um sistema de proteção social, capaz de romper com o clientelismo e o assistencialismos historicamente presentes na política de assistência social é necessário que Governo e sociedade civil articulem recursos, efetivando a descentralização. Neste sentido, o envolvimento dos conselhos de direito são essenciais para a efetivação dos avanços da Constituição Federal de 1988.

2.2 O Papel dos Conselhos Municipais de Assistência Social no Controle da Política de Assistência Social

Os Conselhos Municipais de Assistência Social são órgãos de deliberação colegiada de caráter permanente, de composição paritária, ou seja, composto por 50% de pessoas que ocupam cargos governamentais e 50% de pessoas que representam a sociedade civil. Os representantes do governo são pessoas, indicadas pelo poder executivo, que ocupam cargos da administração pública, geralmente das mais variadas políticas que estão ligadas à assistência social a nível local. Já os representantes da sociedade civil, são eleitos através de fóruns próprios. Participam destes fóruns, as várias entidades não-governamentais de defesa de direitos, trabalhadores da área e usuários da política de assistência social (ARAÚJO, 2018).

O município tem autonomia para definir de acordo com a sua realidade a quantidade de membros que irá compor o CMAS, desde que seja composição paritária e esteja regulamentada na lei de criação do CMAS. O período do mandato dos conselheiros é normalmente de dois anos, podendo coincidir, ou não, com a vigência do mandato do governo. Além disso, os conselheiros não são remunerados para exercer suas funções, pois estas se constituem como cargo de relevância pública, sendo suas reuniões abertas à população, porém só têm direito a voto os conselheiros.

Como as decisões do CMAS ocorrem de maneira colegiada ele faz parte de uma nova modalidade de gestão de políticas públicas, estando pautada no âmbito da democracia e, portanto, fruto dos avanços da Constituição Federal de 1988 (CF\88),

onde fica estabelecido que assistência social deva realizar todas as suas ações de forma descentralizada no âmbito político-administrativo.

Segundo Guinmarães (2002, p.03),

no plano político – institucional, a descentralização é concebida como desagregação do poder público, através de diversas modalidades, que vão de uma simples desconcentração de atividades até a descentralização de poder decisório, ou seja, da transferência de competências ou poderes do centro para a periferia. Neste plano, é possível identificar três dimensões complementares: a administrativa, a social e a política.

No que se refere ao papel dos conselhos municipais de assistência social a descentralização exercida refere-se à dimensão social da descentralização:

Trata-se de uma passagem de parcelas de poder, competências e funções, segundo o caso, da administração pública para a sociedade civil. Pode ocorrer sob diversas formas e com diversas combinações. Desse modo, a descentralização é tratada como estratégia de capacitação de grupos sociais para decidirem sobre problemas da gestão pública local, seja estruturando formas institucionais capazes de expressar a vontade coletiva nas instâncias de tomada de decisão, seja como forma de possibilitar à população exercer funções de fiscalização e controle sobre a gestão dos serviços públicos (GUINMARÃES, 2002, p.04).

No Brasil, os Conselhos de Assistência Social passam ser regulamentados a partir de 1993, promulgado pela LOAS, onde deixa explícito as competências e atribuições dos conselhos, que atuarão diretamente na gestão das políticas públicas. Esses espaços colocam a sociedade presente no que de fato venha ser prioridade na agenda política, assim como o acompanhamento de todos os processos desenvolvidos na assistência social, promovendo assim o controle social e uma busca constante de melhorias de acordo com as demandas da população.

Segundo Alves (2013, p.8) o controle social da política de assistência social consiste no:

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 execução, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade de rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários desta política. Nesta perspectiva, o controle social deve ser entendido como a forma institucionalizada da participação social

Em relação as competências do Conselho Municipal de Assistência Social-CMAS, a Resolução 237/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS, estabelece:

- I. elaborar seu Regimento Interno, o conjunto de normas administrativas definidas pelo Conselho, com o objetivo de orientar o seu funcionamento;
- II. aprovar a Política Municipal, elaborada em consonância com a PNAS - Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS - Sistema Único de Assistência Social, e com as diretrizes

estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social, podendo contribuir nos diferentes estágios de sua formulação;

III. convocar, num processo articulado com a Conferência Nacional, as Conferências de Assistência Social na respectiva esfera de governo, bem como aprovar as normas de funcionamento das mesmas e constituir a comissão organizadora e o respectivo Regimento Interno;

IV. encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes e monitorar seus desdobramentos;

V. acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços sócio-assistenciais, programas e projetos aprovados nas Políticas de Assistência Social Nacional, Estaduais, do Distrito Federal e Municipais;

VI. normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com os órgãos gestores, resguardando-se as respectivas competências;

VII. aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB-SUAS) e de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS);

VIII. zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos Conselhos;

IX. aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados nos respectivos fundos de assistência social;

X. aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;

XI. propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;

XII. inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social em seus municípios, cabendo ao Conselho Estadual fazê-lo em caso de inexistência de Conselho Municipal (CNAS, 2007).

De acordo com informações retiradas do Acórdão 700/2004 do Tribunal de Contas da União – TCU é possível afirmar que:

O controle da aplicação dos recursos dos fundos de assistência social e a fiscalização de entidades benfeiteiros que gerem recursos públicos encontram-se no rol de competências dos Conselhos municipais de assistência social. Nesse contexto, é esperado que o gasto público em ações de assistência social tenha acompanhamento dos Conselhos, os quais poderiam verificar se os recursos repassados foram empregados naquilo que está consignado nos planos, se houve ganhos sociais decorrentes da aplicação dos recursos¹.

Os Conselhos, enquanto instância de co-gestão das políticas públicas, funcionam como um canal institucionalizado, que permite à sociedade civil participar diretamente da criação e condução das políticas públicas e controlar os fundos

¹ Disponível em: http://www.ceas.pr.gov.br/arquivos/File/CEAS/orientacao_controle_social.pdf. Consultado em 07 de novembro de 2018.

financiadores de tais políticas. “As ações do governo nos âmbitos federal e municipal ganham visibilidade e transparência, por meio das práticas conselhistas” (ARANTES E TOSTA, 2009, p. 288), ou seja, os conselhos tornam-se ambientes com condições de participação colocando os indivíduos enquanto sujeitos coletivos, isto é, com a descentralização político-administrativa, que também pode ser chamada de democracia participativa o governo e a sociedade civil conseguem reunir-se afim de estabelecer normas e fiscalizar a prestação de serviços sociais públicos e privados no âmbito municipal, visando sempre o melhor para a população usuária das políticas públicas.

Esses conselhos de direito torna a relação entre estado e sociedade civil mais transparente, ou seja, uma forma de cessar o modelo de gestão baseado no paternalismo, clientelismo e autoritarismo. Isto é, os indivíduos usuários das políticas de assistência social, passam a ter voz dentro da gestão pública (ARANTES E TOSTA, 2009).

Embora, os conselhos gestores tenham sido criados com o intuito de aperfeiçoar o processo democrático e dar mais voz a sociedade civil nas decisões do Estado, promovendo assim mais claridade nas deliberações e decisões a serem tomadas no âmbito das políticas, na prática, a participação popular legalmente garantida pela Constituição de 88 e reforçada pela LOAS, no âmbito da assistência, depara-se com múltiplas dificuldades, entre as quais, destaca Stein (1999), a questão da luta pela autonomia e pela garantia de infra-estrutura necessária à operacionalização dos conselhos, cujo fator agravante é a estreita vinculação e dependência que os conselhos estabelecem com os órgãos gestores.

Outro desafio dos conselhos no controle social da gestão pública é a ausência de conhecimento dos conselheiros em relação às políticas setoriais, contribuindo para a reprodução dos interesses do órgão executivo.

Nesse mesmo âmbito, a realização das Conferências de Assistência Social nos espaços municipais, estaduais e federais, tem como objetivo central “avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema” (art. 18, inciso VI da LOAS), e cobrar do poder público investimento nas instâncias de controle social, porém, o que se percebe é que

as Conferências embora sejam espaços democráticos de participação não tem realmente correspondido a este objetivo, e muito menos efetivamente direcionado os rumos da política de assistência social no país, o que é visível e inegável, sobretudo, no que se refere aos recursos para o financiamento desta política que legalmente se constituem em 5% dos recursos destinados à seguridade social, embora os gastos públicos com a assistência não tenham atingido este montante. Além disso, a não publicização do orçamento para a sociedade civil impede o controle social no que tange à fiscalização dos gastos públicos e à potencialização da participação popular nos processos deliberativos (ALVES, 2007, p.125).

Diante deste cenário, é importante a capacitação dos Conselheiros de Assistência Social para que exerçam o controle social com conhecimento e responsabilidade. Sem o controle social democrático sobre a dotação orçamentária e os serviços oferecidos pelo SUAS, corre-se o risco da política de assistência social permanecer centralizada e manipulada pelo executivo, “reproduzindo a tutela e o controle sobre camadas empobrecidas e discriminadas da sociedade” (ALVES, 2007, p.126).

Diante deste risco de retrocesso, a pesquisa em pauta tem como objetivo analisar em que medida os Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) dos Municípios de Simonésia, Santana do Manhuaçu e Conceição de Ipanema realizam o controle social conforme previsto na Constituição Federal e na LOAS (1993).

3. Metodologia

3.1 – Unidade de Análise

A unidade de pesquisa deste estudo foi os Conselhos Municipais de Assistência Social dos Municípios de Simonésia, Santana do Manhuaçu e Conceição de Ipanema, municípios estes considerados pelo Sistema Único de Assistência Social – SUAS como de Pequeno Porte I².

Conforme caracterização destes municípios presente no site das prefeituras, Simonésia se tornou município através do decreto- Lei nº 1.058 de 31 de dezembro de 1943, e possui 19.421 habitantes aproximadamente (IBGE, 2015). O município de Santana do Manhuaçu pertencia ao município de Manhuaçu com o nome de Santana, em 1911 adota definitivamente o nome Santana do Manhuaçu, através da Lei 555, de 30 de agosto de 1911. Tendo sua população estimada pelo IBGE em 2010, de 8.603 habitantes. Já o município de Conceição de Ipanema, era um distrito de Ipanema –MG e foi levado a categoria de cidade, em 12 de dezembro de 1953 pela Lei nº 1.039. Tendo sua população estimada de 4.456 habitantes (IBGE, 2015).

Todos os três municípios estão habilitados no nível de gestão básica do SUAS ofertando serviços de prevenção de riscos sociais a indivíduos e famílias em situação de vulnerabilidade. E como são proporcionais em termos de porte e cobertura de serviços foram escolhidos para participar desta pesquisa.

3.2 Tipos de pesquisa

O tipo de pesquisa utilizado neste estudo foi à exploratória, que teve como finalidade aprofundar o conhecimento acerca dos conselhos municipais de Simonésia, Santana do Manhuaçu e Conceição de Ipanema para verificar em que medida estes conselheiros efetivam o controle social da política de assistência social na execução de suas atividades enquanto representantes do interesse coletivo.

Neste sentido, para compreender o papel dos Conselhos de Direito no controle social das políticas públicas foi realizada a pesquisa bibliográfica utilizando como viés teórico norteador as autoras e autores Maria da Glória Gohn (2003; 2007), Carlos Montaño (2011), Antônio Gramsci (1976), Carlos Nelson Coutinho (2003), Marcos Augusto Perez (2009), dentre outros. Como forma de conhecer e analisar o CMAS dos municípios eleitos para a participação no estudo, foi realizada pesquisa documental do exercício destes conselhos durante o ano de 2018, por meio da análise da Lei de Criação destes Conselhos, para averiguar se prevê ou não

²Os municípios de pequeno porte I para o SUAS (2011), são aqueles que possuem até 20.000 habitantes. Eles devem possuir no mínimo um CRAS por até 2.500 famílias referenciadas.

paridade; portarias de nomeação dos conselheiros, atas e pareceres para verificar se foi discutido os Planos anuais e Plurianual, assim como a Lei Orçamentária; verificou-se também a frequência de reuniões ordinárias e extraordinárias, ofício emitidos, deliberações ocorridas em conferências e resoluções emitidas, dentre outros. E como forma de atribuir voz aos sujeitos desta pesquisa foram entrevistados 12 conselheiros de direitos, 04 de cada município mencionado, analisando inclusive a evolução do conhecimento após a capacitação.

O critério de escolha dos conselhos a serem investigados foi à equivalência entre eles, pois os três possuem realidades parecidas e o fato de terem sido os que participarem da pesquisa de iniciação científica que analisou o nível de representatividade dos conselheiros.

Para realização da coleta de dados, foi agendado com as presidentes dos Conselhos Municipais de Assistência Social dos três municípios pesquisados reunião com os membros titulares destes conselhos, ao todo foram entrevistados 12 conselheiros, 04 de cada município, para garantir a equidade.

Para a entrevista, foi confeccionado formulário semiestruturado com questões relacionadas ao exercício dos conselhos na efetivação do controle social, tais como, a frequências de reuniões a cada mês, as principais discussões travadas durante as reuniões, a avaliação dos planos e recursos da política de assistência social, os decretos aprovados, e a fiscalização das atividades das instituições registradas no conselho, levando em consideração o que está disposto na Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS.

Porém, obedecendo aos critérios ético desta pesquisa, antes da aplicação do questionário de entrevista foi aplicado Termo de Livre Consentimento-TCLE informando aos participantes os benefícios e prejuízos da participação neste estudo, assim como, a garantia de manutenção de sigilo em relação as fontes entrevistadas.

A coleta de dados foi realizada durante a reunião ordinária dos conselhos, em data previamente agendada. A técnica de pesquisa utilizada foi do tipo qualitativa/quantitativa e a análise dos dados coletados utilizou-se o método crítico dialético.

3.3 Resultados e Discussões

As entrevistas realizadas junto aos conselheiros municipais de assistência social dos municípios de Simonésia, Santana do Manhuaçu e Conceição de Ipanema, tiveram como finalidade conferir voz a eles identificando sua visão sobre o papel de conselheiro municipal e como eles tem exercido as competências do CMAS. Foi analisado o exercício dos conselheiros no controle social durante o ano de 2018, por estabelecer um padrão de período entre eles.

O estudo dos modos de pensamento dos conselheiros, ou seja, das suas representações sobre “ser conselheiro” no espaço micro do Conselho, pode permitir a compreensão acerca da participação efetiva deste órgão no espaço macro das relações as políticas na sociedade (COSTA, 2006, p.14).

Na pesquisa intitulada “Representatividade dos Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios de Pequeno Porte I”, realizada com estes municípios para fins da iniciação científica, os dados revelaram que a composição destes conselhos municipais se encontra em conformidade com o que esta prevista pela Resolução 237/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social- CNAS no

que se refere à paridade dos membros, 50 % sociedade civil organizada e 50% governo.

Em relação às políticas e entidades da sociedade representadas nos conselhos Araújo (2018, p.07), afirma:

O município de Simonésia, é habitada por 19.421 indivíduos e possui 12 membros titulares no CMAS, sendo 06 representantes das secretarias do governo municipal (01 representante da Saúde, 02 representantes da Assistência Social, 01 representante da Agricultura e Meio Ambiente, 01 representante da Administração e 01 representante da Educação) e 06 representantes da sociedade civil, sendo dividida em: (02) representantes de usuário ligados ao Centro de Convivência do CRAS), 03 representantes das entidade ligadas à política de assistência social, sendo (01) representante da APAE, (01) representante do Lar dos idosos, (01) representante de uma Organização sem fins Lucrativos voltada para agricultura familiar), e 01 representante dos trabalhadores da política municipal de assistência social (funcionário do CRAS). O município de Santana do Manhuaçu, é habitada por 8.603 indivíduos e possui 08 membros titulares no CMAS, sendo 04 representantes das secretarias do governo municipal (01 representante da Assistência Social, 01 representante da Saúde, 01 representante da Educação, 01 representante da Agricultura) e 04 representantes da sociedade civil, sendo dividida em(01 Associação Lar Bem Viver, 02 representantes Associação de Promoção ao Idoso Santanense, 01 do Conselho Tutelar) (dados da pesquisa CMAS, 2018). O município de Conceição de Ipanema, é habitada por 4.446 indivíduos e possui 6 membros titulares, sendo 03 representantes das secretarias do governo municipal(Saúde, Educação e Finanças) e 03 representantes da sociedade civil, sendo dividida em creche comunitária, sindicato dos trabalhadores rurais e comércio.

Embora os três conselhos tenham representatividade paritária entre governo e sociedade civil, demonstrando que no que se refere à política de assistência social há descentralização certa do poder nestes municípios, se verifica, no entanto, que apenas Simonésia segue os critérios de escolha dos membros da sociedade civil, com representação de usuários, trabalhadores da área e instituição/organização prestadora de serviços ligados à política de assistência social.

O município de Santana do Manhuaçu encontra-se equivocado na composição dos representantes da sociedade civil, pois consta conselho tutelar como representante da sociedade civil, quando na verdade ele fazer parte do poder executivo, ou seja, está vinculado à assistência social, mas não como parte da sociedade civil. Além disso, não encontramos presentes neste município representantes dos usuários e até mesmo dos trabalhadores do SUAS como manda a legislação.

Conceição de Ipanema possui equívocos na escolha dos representantes da sociedade civil, pois possui representante da creche equipamento municipal vinculado à educação e representante do comércio escolhida aleatoriamente, pois este setor no município não esta organizado, tampouco, vinculado à política de assistência social, levantando o questionamento: Não há usuários, trabalhadores da área e instituições prestadoras de serviços da política de assistência social neste município?

Conforme nos lembra Costa (2006),

Muito além da paridade (número de usuários presentes e os demais segmentos), e da representação diversificada, que permite que diversos tipos de organização possam apresentar suas demandas e fazer suas avaliações sobre políticas de governo, em todos os níveis, assenta-se a questão do “como” e de “com quais instrumentos” a atividade de conselheiro pode ser exercida, plenamente. A perspectiva de uma participação, nas suas mais variadas formas, precisa apresentar ações, notadamente políticas, que privilegiem a discussão de problemas que afetam a comunidade representada; que tenham caráter deliberativo e fiscalizador e, estejam fundadas no conhecimento, formal ou não, porém comprometido com as reais aspirações de todos aqueles representados no Conselho (COSTA, 2006, 76).

O conselho é um espaço de disputa de interesses e recursos financeiros para investir em diferentes equipamentos da política de assistência social, a ausência de conselhos da sociedade civil ligados diretamente a estes serviços implica uma vantagem para os representantes do governo presentes neste espaço de decisão, o que fere significativamente o sentido da paridade, que ultrapassa a composição em si, ela significa representatividade, ou seja, que cada conselheiro conheça o espaço em que representa e leve ao conselho as necessidades deste órgão decidindo coletivamente para a melhor gestão pública, retornando a instituição que representa com as decisões tomadas em nome da mesma, ou seja, trata-se de representatividade e transparência.

No campo da Teoria das Representações Sociais, considera-se o modo como as representações incidem sobre as práticas dos sujeitos. A partir deste referencial, é possível entender de que maneira as representações sociais e as práticas atuam umas sobre as outras, reciprocamente, e neste sentido, compreender como os discursos dos usuários conselheiros traduzem-se em modos de pensamentos e práticas de participação, diálogo e exercício de cidadania (ARAUJO, 2018, p.07).

Quando nesta pesquisa se questionou aos entrevistados “o que significa ser um conselheiro para você”? As respostas variaram:

Exercer a cidadania e de fato participar dos movimentos democráticos e de controle social da política (C1- Simonésia).

Significa uma gestão democrática onde há representação de vários setores no qual vai deliberar e decidir ações de forma coletiva e participativa (C2- Simonésia).

Participação democrática, fiscalização das ações governamentais (C3- Simonésia).

Ser conselheiro é exerce minha cidadania enquanto cidadã e Assistente Social (C4- Simonésia).

Participar e interagir com meus colegas do conselho sobre o assunto da reunião do dia (C1-Conceição de Ipanema).

Aprovar e conhecer as ideias e planos de governo para o município (C2-Conceição de Ipanema).

Ser um conselheiro é muito importante pois você participa das decisões das políticas sociais do seu município (C3-Conceição de Ipanema).

Significa participar e ajudar a comunidade nos interesses sociais (C4-Conceição de Ipanema).

Fiscalizar (C1 – Santana do Manhuaçu)

Fiscalizar o município (C2 – Santana do Manhuaçu)

Participar das Reuniões com frequência (C3 – Santana do Manhuaçu)
 Aprovar Planos para o município (C4 – Santana do Manhuaçu)

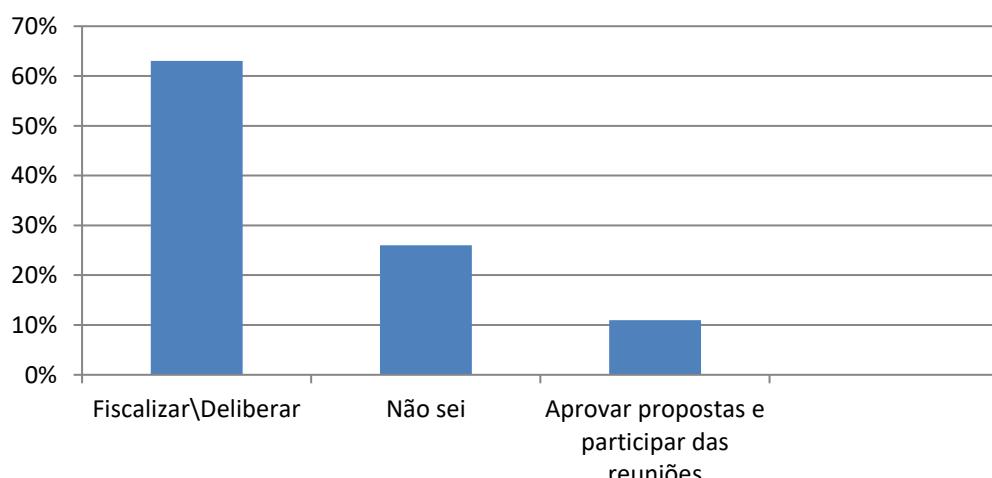
De acordo com os discursos, participar do Conselho Local de Assistência Social é representado pelos entrevistados como dever de cidadania, uma oportunidade para conhecer e “participar das decisões das políticas sociais do seu município” e “ajudar a comunidade nos interesses sociais”. Nestas falas fica retratado o sentimento de gratificação e comprometimento com a realidade social da comunidade.

A expressão “democracia” e “cidadania” são evocadas, com frequência, quando indagados sobre o que sentem ou pensam acerca de sua participação no Conselho Local de Assistência Social. Contudo, quando se analisa a justificativa da resposta se verifica um equívoco na interpretação de participação “cidadã”, destacam-se dentre as respostas, o fato de participar de reuniões, aprovar documentos oficiais e exercer o controle social reduzindo significativamente o papel dos conselheiros e o próprio conceito de cidadania.

A participação no Conselho Local de Assistência Social deve ir além da ideia de “participação em reuniões”, o objetivo é exercer o controle social da administração pública, dentro de uma proposta de descentralização do poder, pautando-se em bases legais, com a finalidade de atender aos interesses coletivos, ou seja, o conselheiro possui direito a voz e voto, portanto, precisa conhecer a legislação e contribuir na organização da Política Municipal de Assistência Social, não só cobrando do poder executivo “soluções para os problemas locais”, isso seria muito cômodo, o que se espera dos conselheiros é que eles exerçam o papel de “mediadores” levando à administração pública local as reivindicações da comunidade com o objetivo de obter ganhos sociais para todos.

Embora alguns conselheiros tenham afirmado que as entidades que eles representam cobram informações sobre as atividades deles no conselho, não especificaram os mecanismos de socialização de informações sobre as decisões dos conselhos utilizadas. Portanto, para esclarecer melhor o conhecimento dos conselheiros entrevistados acerca da “participação no conselho” foi questionada a função do Conselho Municipal de Assistência Social, os dados revelam o que se encontra abaixo:

Gráfico 01: Função do Conselheiro Municipal de Assistência Social



Fonte: Dados da Pesquisa 2018

Os dados revelam que 63% dos conselheiros acreditam que sua função é fiscalizar e deliberar ações relacionadas à política de assistência social, 11% dizem que a função de um conselheiro é aprovar propostas e participar das reuniões e o restante 26% não souberem responder, ou seja, desconhecem a suas funções dentro do controle social.

Novamente, em todas as respostas houve a tendência a limitar as atribuições do conselheiro municipal de assistência social dando ênfase na fiscalização/deliberação e participação em reuniões. Verifica-se um completo desconhecimento por parte dos conselheiros acerca das competências do CMAS definidas na Resolução 237/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social-CNAS, provocando o seguinte questionamento: Como se pode garantir que a assistência social se constitua como política pública se os próprios conselheiros desconhecem sua função e as legislações que a amparam?

Conforme nos lembra Alves (2017, p.125),

a realidade dos municípios de pequeno porte é marcada pelo fato de que a maioria dos conselheiros, senão todos eles, nunca leram a LOAS, seja por falta de escolaridade e instrução para entender o que está prescrito em seus artigos, seja pelo desconhecimento do verdadeiro papel do conselho, não entendendo a LOAS como grande instrumento para o exercício da fiscalização e do controle sobre os processos de elaboração, financiamento e implementação das ações que constituem a política de assistência.

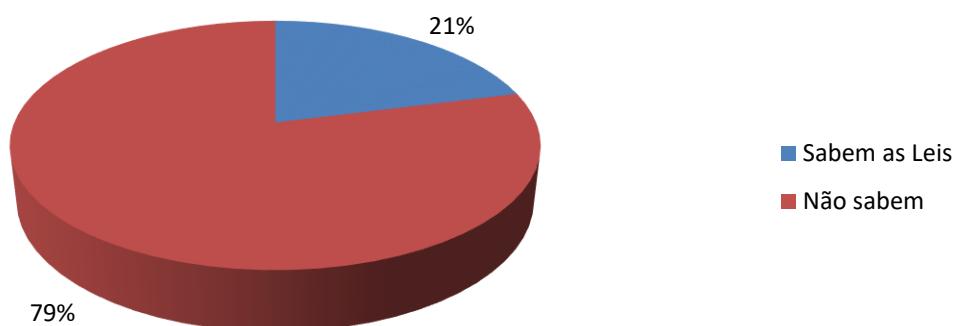
Verifica-se, pois, que a concepção de descentralização não é apropriada nem pelos conselheiros, mantendo a assistência social refém dos interesses governamentais, pois ao desconhecer a própria função os conselheiros não exercem seu papel no controle social da política. Além disso, os problemas sociais que o município apresenta são ora negligenciados, ora atendidos sem “ouvir a população”, apontando “soluções” distantes da realidade de quem os vivencia.

Urge, pois, que o debate no âmbito dos conselhos não esteja restrito às reuniões mensais, mas que sejam oportunizados momentos de participação democrática para uma discussão mais ampla e politizada acerca de questões fundamentais, como o próprio processo de constituição da assistência social no campo dos direitos sociais (ALVES 2017, p.125).

Diante deste impasse questionou-se aos conselheiros como tem sido realizado o exercício do controle social nestes municípios e em que medida o CMAS se encontra em consonância com o que esta previsto na Constituição Federal de 1988 e na LOAS 1993.

Os conselheiros dos três municípios entrevistados afirmaram que o conselho de seu município possui lei de criação e regimento interno conforme modelo viabilizado pelo CNAS, porém, quando se questionou aos conselheiros sobre o teor destas leis informaram à resposta que se encontra no gráfico abaixo:

Gráfico 02: Conhecimento acerca da Lei que Regulariza o funcionamento do CMAS

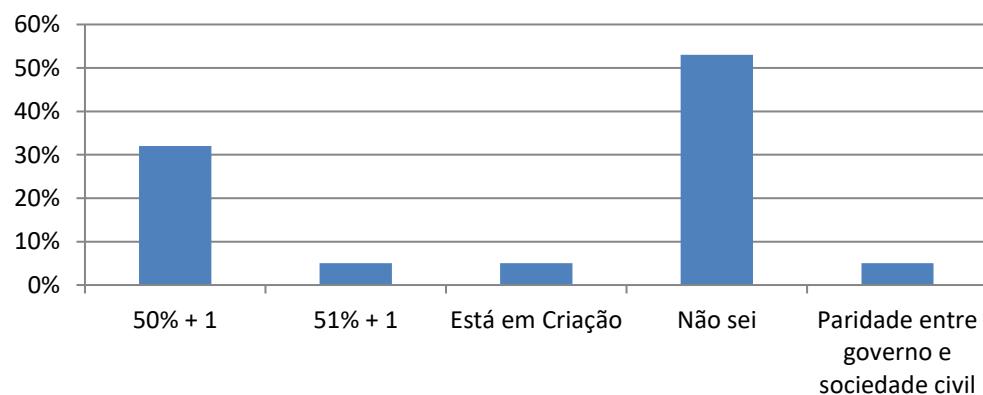


Fonte: Dados da Entrevista, 2018

Os dados revelaram que 21% dos entrevistados conhecem as leis municipais que regularizam o funcionamento dos conselhos e 79% desconhecem esta legislação. Chama à atenção a quantidade de pessoas que revelam desconhecer esta lei, contudo, a partir desta resposta se comprehende o desconhecimento acerca das atribuições de conselheiro revelado na questão anterior, pois a lei de criação dos conselhos, elaborada de acordo com a Resolução 237/2006 do Conselho CNAS, além de explicar no capítulo I, artigo 1, o que é o conselho, explica no artigo 2, o que são as atribuições do conselho de assistência social, porém, para se conhecer é necessário estudar esta legislação.

Sobre a estrutura de funcionamento dos conselhos, se verificou que além da paridade, cada titular possui um suplente, para substituí-lo em caso de impossibilidade de comparecimento a reunião. Para entender o conhecimento dos conselheiros acerca da legitimidade das reuniões perguntou-se quantas pessoas precisam estar presentes para que a reunião tenha *quórum*, ou seja, tenha legitimidade as decisões tomadas, a resposta encontra-se representada no gráfico abaixo.

Gráfico 03: Conhecimento dos Conselheiros acerca de *quórum* mínimo nas reuniões.



Fonte: Dados da Entrevista, 2018

Os dados revelam que 32% dos entrevistados acreditam que o quórum se dá com 50%+1 pessoa, 5% acreditam que é 51% +1 pessoa, 5% dos entrevistados disseram que esta regra está sendo discutida e, portanto em criação dentro de seus regulamentos internos, 5% acreditam que quórum é ter paridade entre governo e sociedade civil e 53% não souberam responder a pergunta para o entrevistador. Ou seja, a grande maioria está alocada dentro dos conselhos e não tem conhecimento a respeito da funcionalidade e nem do regimento interno do conselho pertencente.

Um fato preocupante foi à afirmação por parte da presidente do CMAS de Santana do Manhuaçu que afirmou que as reuniões acontecem com participação em maior grau, dos conselheiros representantes da área governamental, já a sociedade civil não são de frequentar as reuniões. Ou seja, esse desinteresse por parte daqueles que "aceitaram" representar a sociedade acabam por permitir que o governo determine o que é melhor para a sociedade, não fazendo valer a descentralização política.

Em Simonésia há uma adesão grande dos conselheiros titulares e às vezes até mesmo suplente nas reuniões, já os conselheiros de Conceição de Ipanema não manifestaram sobre o assunto.

Sobre a realização das reuniões, Simonésia e Conceição de Ipanema afirmam que realizam mensalmente, além de realizarem esporadicamente reuniões extraordinárias, estando em conformidade com as orientações do CNAS. Contudo, Santana de Manhuaçu está em desconformidade, afirmado que realiza de dois em dois meses, quando a orientação é que se realize mensalmente.

Sobre as deliberações realizadas em reuniões ordinárias se questionou os conselheiros sobre as decisões votadas e conferiu-se nas atas a veracidade das informações do município que as forneceu. Os conselheiros dos três municípios informaram que se realiza ata das reuniões ordinárias e extraordinárias, havendo registros e materialização das decisões. Contudo, embora o CNAS diga que as reuniões do conselho tem caráter público e precisam ser publicizadas, apenas o município de Simonésia viabilizou cópias das atas para esta entrevista, Santana do Manhuaçu apenas informou as decisões tomadas em reunião e Conceição de Ipanema não forneceu as atas e tampouco prestou informações a respeito.

Diante deste fato, verifica-se que a transparência na atividade de conselheiro, assim como a representatividade do interesse coletivo encontra-se profundamente comprometido, pois, as informações permanecem centralizadas na maioria dos casos, deixando de estar apenas com o órgão executor para também estar com o órgão deliberativo.

No que se refere à efetivação do CMAS no controle social, esta entrevista buscou identificar se os conselhos em questão realizam durante a suas reuniões a aprovação e acompanhamento dos Planos Municipais da Assistência Social (PMAS) e Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS), assim como, se convocam a conferência Municipal de Assistência Social como instância máxima de deliberação popular.

Foi possível identificar que o CMAS de Simonésia aprovou o Plano Municipal de Assistência Social em Junho de 2018, conforme registro em atas, e no mesmo dia foi apresentado o Plano de Serviço Estadual de 2018, plano este que contém a previsão dos repasses do fundo estadual da Assistência Social, assim como o Plano de ação para 2018, que é uma ferramenta eletrônica de planejamento da execução dos recursos de co-financiamento federal para os serviços. Na ata não consta nenhuma discussão ou dúvidas a respeito da apresentação. Estas mesmas

propostas foram discutidas e aprovadas pelo CMAS do município de Santana do Manhuaçu em Julho de 2018. Com relação à Conceição de Ipanema não foi possível identificar se houve alguma atividade neste sentido, pois, conforme já fora informado não foi prestada nenhuma informação neste sentido.

Verificou-se também por meio das atas o acompanhamento do conselho de Simonésia as atividades mensais do CRAS, com a aprovação do plano de serviços, contudo, em nenhum dos três conselhos se verificou algo sobre a fiscalização das atividades das instituições cadastradas no CMAS como prestadoras de serviços socioassistências.

Conforme se pode verificar nas competências técnicas estabelecidas pelo CNAS em relação aos conselheiros municipais possuem - em grande parte - a competência de fiscalizar as entidades em seus regimentos ou leis instituidoras, porém, segundo o Tribunal de Contas da União, “nem sempre os conselhos este trabalho realizam ou quando o fazem executam apenas sobre aspectos operacionais das instituições benéficas” (TCU, 2018). Assim, conclui-se que os conselhos estaduais e municipais de assistência social não exercem controle da aplicação de recursos federais em sua esfera de atuação, ainda que havendo competência específica para a realização desse tipo de apuração.

Acerca dessa questão, Paço Cunha e Rezende problematizam que ações efetivas no âmbito da participação e controle públicos estão sujeitas a um limite de alcance em uma conjuntura de democracia dos proprietários. No que tange à cogestão pública, isso fica patente no caso dos conselhos que não dispõem de poder deliberativo, trabalhando com orçamentos limitados decididos em instâncias superiores e onde, muitas vezes, são chamados apenas “quando eles são necessários para receber recursos federais para os programas municipais e estaduais, ou quando são usados como instrumentos de ampliação e legitimação de ações políticas de governo”. (PAÇO-CUNHA e REZENDE, 2015, p. 10).

Conforme BEHRING, a descentralização não se concretizou de acordo com que estabelece a Constituição Federal de 1988,

[...] uma vez que a transferência de responsabilidade não foi acompanhada do correspondente repasse de recursos para suas sustentabilidade; tem havido frequentemente repasse de recurso parcos apenas para programas federais, desrespeitando a especificidade local; e ocorreu uma intensa descontração das políticas para entidades privadas locais, numa espécie de saída pragmática agravada pelas dificuldades do Estado (BEHRING, 2008, p. 730).

Porém, quando se trata da descentralização na esfera municipal, que é a instância de poder mais próxima da população, frequentemente troca-se recursos por apoio eleitoral. Isto é, como afirma Tobar (apud Oliveira, 2005), a descentralização pode reforçar tanto práticas autoritárias e clientelísticas quanto processos democratizantes, dependendo dos contextos e das correlações de forças em que acontece.

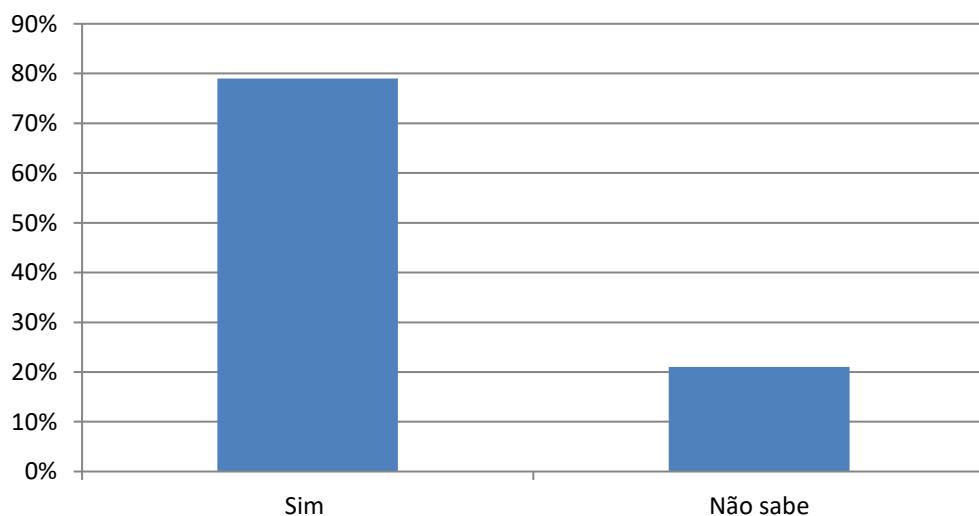
No entanto, a descentralização não deve ser pensada apenas na transferência de recursos, mas sim, na construção de uma “articulação da democracia política com a participação social” (RAICHELIS, 2000), que deste modo sejam implantadas práticas reais de descentralização. Contudo, poucas são as gestões municipais que se comprometem em direcionar a participação popular para fortalecer práticas políticas de formação e construção de direitos para além de processos eleitorais.

É possível observar a falta de conhecimento e capacitação técnica desses conselheiros, para poder melhor debater as questões relacionadas à assistência social, justamente para sair de uma questão burocrática e adentrar no campo democrático de direito. “É preciso entender o espaço da política para que se possa fiscalizar e propor políticas; é preciso capacitação ampla que possibilite a todos os membros do Conselho uma visão geral da política e da administração” (GONH, 2001, p. 92).

No que se refere a capacitação dos conselheiros fornecida em 16 de Julho de 2018, como um dos produtos da iniciação científica e do projeto de intervenção desta pesquisadora, somente na ata do CMAS de Simonésia havia a convocação por parte do presidente e discussão dos membros a respeito da programação. Ou seja, percebe-se que este município de fato se importa com conhecimentos dos componentes e estão dispostos a ter uma política clara e transparente. Os conselheiros dos demais Municípios não discutiram a respeito e, tampouco, participaram da capacitação.

Em entrevista, foi questionado aos conselheiros se as decisões\deliberações do CMAS dos seus respectivos municípios são pautados em decretos e portarias, as respostas seguem no gráfico abaixo:

Gráfico 04: Há registros das decisões realizadas pelos conselheiros do CMAS em decretos?



Fonte: Dados da Pesquisa 2018

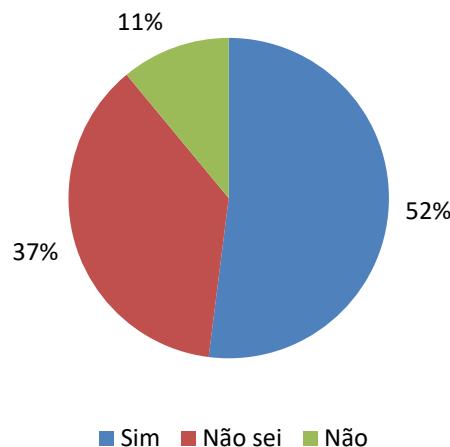
Os dados revelam que 79% dos conselheiros disseram que as decisões e deliberações acometidas pelos CMAS dos seus municípios são portadas em decretos e portarias, o que é de suma importância e consta presente nas normas do CNAS que rege “Deliberação/regulação: estabelecer, por meio de resoluções, as ações da assistência social, contribuindo para a continuação do processo de implantação do SUAS e da PNAS”.

Apesar desta orientação 21% não souberam responder, ou seja, não entendem o que venha ser este fator. Percebe-se que existe uma prevalência de respostas embasadas em desconhecimento e desinteresse por parte dos membros de um

mesmo município, o que leva a crer que este conselho não está funcionando adequadamente.

Com relação à presidência do CMAS, foi questionado aos entrevistados se existe alternância entre sociedade civil e sociedade governamental no que se refere à presidência deste órgão. As respostas estão explícitas no gráfico abaixo:

Gráfico 05: Há alternância de mandato do presidente do CMAS?



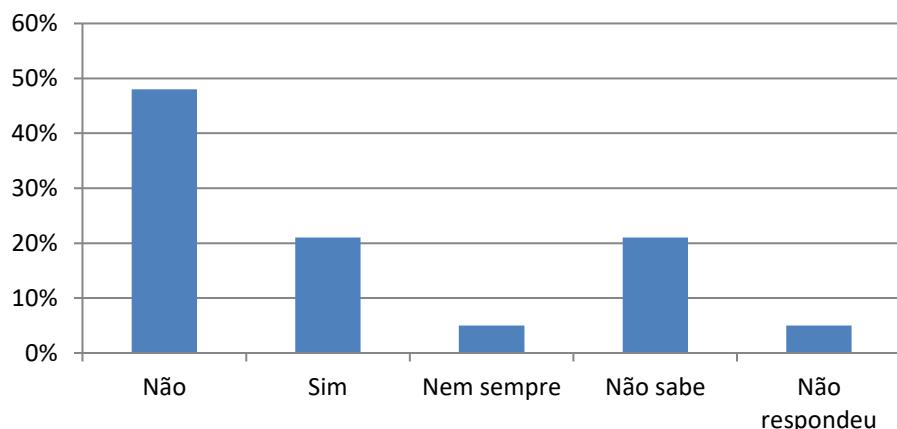
Fonte: Dados da Pesquisa 2018

Os dados demonstram que entre os conselheiros pesquisados 52% informaram que existe alternância na presidência entre sociedade civil e governamental, ou seja, está funcionando conforme preconizado nas regulamentações do CNAS, 37% disseram que não há essa troca na presidência e os outros 11% não souberam responder a pergunta. Existe uma resolução do CNAS nº 237\2006, mais precisamente no artigo de nº10, que fala da necessidade de alternância entre sociedade civil e governo dentro dos mandatos.

A alternância é uma das formas de garantir legitimidade ao processo de descentralização do poder, quando há esta alternância se demonstra que sociedade civil e governo possuem o mesmo peso dentro do conselho. Porém, o que muita das vezes ocorre é que quando há alternância, costuma-se nomear para a presidência trabalhadores da área que embora representem a sociedade civil dentro do conselho, estão diretamente vinculado ao governo, sobretudo, quando estes são funcionários públicos contratados.

Com relação à divulgação das datas e horários de reunião para a população, quando questionados os conselheiros responderam:

Gráfico 06: Há divulgação das datas e horários de reunião do CMAS?



Fonte: Dados da Pesquisa 2018

Os dados da pesquisa nos mostram que 48% dos conselheiros responderam que não fica claro para a sociedade sobre os dias e locais das reuniões, 21% afirmaram que sim, 5% revelaram que nem sempre, 21% não souberam responder e 5% não respondeu.

O fato de a maioria ter respondido que não há divulgação das informações com clareza, demonstra a ausência de interação do conselho com a comunidade que ele representa. Chama a atenção também, o fato de grande parte dos conselheiros não saberem responder ou se omitirem, demonstrando ausência de transparência e comprometimento com o papel que exercem.

Neste sentido surge o questionamento, o que os conselheiros estão discutindo, ou deixando de discutir que a comunidade não pode estar ciente. Sabe-se que envolver a comunidade nos processos decisórios não é um processo fácil, mas se o interesse é revezar os representantes do poder local, a melhor forma de capacitar futuros conselheiros é envolvendo a comunidade nas reuniões.

Inegavelmente, as questões relacionadas ao conselho precisam ser efetuadas de maneira mais clara e transparente, é um direito da sociedade saber e poder participar dessas reuniões, menos não tendo direito ao voto, podem compartilhar e opinar em todas as decisões e propostas. Visto isto, as datas das reuniões tem que ser divulgadas para que o público esteja ciente das atividades e cronogramas do CMAS. Além do mais é importante que as decisões\deliberações sejam publicadas no Diário Oficial ou em Jornais do município.

Diante de tudo que foi investigado acerca dos conselhos de direitos dos três municípios se percebe que a concretização da democracia e da descentralização do poder local, perpassa por diversas determinações, constituindo-se como um desafio a ser superado. Dos três conselhos que tiveram seus representantes entrevistados, embora se tenha observado que em todos eles o controle social da política de assistência social, tal como esta previsto na LOAS ainda esteja longe de ser concretizado, existe um deles, Simonésia, que os conselheiros demonstraram esforço para adequar-se a legislação, existe um outro que funciona de maneira precária e outro ainda parece não estar funcionando, apenas registrando informações para cumprir a determinação legal. Inclusive quando se tentou agendar a entrevista com os conselheiros foi mencionado de maneira informal que se convocaria uma reunião para tal finalidade, pois, “o conselho se reúne quando se tem algo a aprovar”.

Conforme a hipótese inicial deste estudo, alguns prefeitos de cidades de pequeno e médio porte dos municípios da Vertente do Caparaó se utilizam do aparato instrumental do Conselho Municipal de Assistência Social para defesa de seus próprios interesses. Além disso, a existência de baixa articulação entre conselheiros e os segmentos que representam e a falta de capacitações específicas para os respectivos conselheiros compromete decisivamente o funcionamento dos Conselhos Municipais.

Diante destes fatos se verifica que pior do que um conselho não estar funcionando adequadamente é o município forjar informações sobre a sua atuação, servindo como aparato para a reprodução dos interesses meramente governamentais.

4. CONCLUSÃO

Está pesquisa teve como finalidade investigar a atividade dos conselhos municipais de Assistência Social dos Municípios de Conceição de Ipanema, Simonésia e Santana do Manhuaçu para averiguar em que medida eles realizam o controle social da política de assistência social conforme o que se esta prevista na Constituição Federal de 1988 e na LOAS de 1993.

É importante ressaltar que o Controle Social de uma política pública é de extrema relevância no que se refere a uma política democrática e descentralizada, ou seja, ter a sociedade civil dentro deste espaço de gestão é um avanço impar. Contudo, o processo democrático vai muito além de ter delegado constitucionalmente a presença desde no âmbito das políticas públicas, é muito mais que isso, é assumirem uma postura de decisão e participação consciente para que de fato o controle social aconteça. E essas tomadas de decisão sejam elas pelos olhos da sociedade civil ou pelos olhares da arena governamental, deve estar pautados no bem comum.

A pesquisa revela paridade entre os Conselhos Municipais de Assistência Social nos três municípios supracitados, assim como manda a legislação. Contudo, embora os três conselhos tenham representatividade paritária entre governo e sociedade civil, demonstrando no que se refere à composição há descentralização do poder na política de assistência social, se verifica, no entanto, que apenas Simonésia segue os critérios de escolha dos membros da sociedade civil, com representação de usuários, trabalhadores da área e instituição/organização prestadora de serviços ligados à política de assistência social.

Sabe-se que além da paridade, é de suma importância que a participação ativa e notória tanto do governo, quanto da sociedade civil, deve pauta-se em discussões de problemáticas envoltas na comunidade, dentro dos princípios da igualdade e garantia de direitos, utilizando o caráter deliberativo e fiscalizador e, acima de tudo que tenham conhecimento mínimo da referida área de atuação. Porém, os dados nos revelam que grandes maiorias dos conselheiros entrevistados não sabem sequer a função do CMAS e nem as suas atribuições enquanto conselheiros, o que dificulta o funcionamento de forma correta do controle social.

Os Conselhos de direitos são espaços conquistados através de grande luta de classes, espaço este de construção democrática, no entanto, percebe-se que na maioria dos conselhos não foram encontradas participação da sociedade civil de forma ativa e organizada, fazendo-nos entender que estes municípios nos que se refere a atuação da sociedade civil está evidentemente restrita, continuando no

comando apenas o governo local, ou seja, com pouquíssimo avanço na direção democrática.

É importante ressaltar que dentre os três municípios, os que encontramos conselheiros melhor informados a respeito de suas atribuição e funcionalidade do CMAS, foram do município de Simonésia, sendo estes os únicos que até hoje passaram por algum tipo de capacitação. Contudo, ainda existem algumas falhas e pessoas despreparada dentro deste conselho. Nos demais municípios a falta de conhecimento é notória e ainda assim, nenhum destes passou por capacitações.

Diante do exposto, reforçamos a ideia de que é essencial que aconteçam modificações dentro destes conselhos e que ainda proporcione a estes conselheiros capacitações devidas para exercer o tal cargo, tornando-os assim aptos para exercer o controle social, e buscar melhor solucionar as demandas emergentes da sociedade pertencente e representada. Apenas através do conhecimento é que esses indivíduos poderão contribuir para o crescimento deste espaço como algo real no que se refere à garantia de direitos para a população usuária da assistência social.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução n. 130, de 15 de julho de 2005. **Norma Operacional Básica de Assistência Social – NOB/SUAS.** Brasília, 2005.

_____. MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução n. 269, de 13 de dezembro de 2006. **Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Sistema Único de Assistência Social – NOB-RH/SUAS.** Brasília, 2006.

ALVES, C.C. MAFRA, L.A.S. DAMIÃO, V.A.N. **Acorrelação de forças entre o estado e a sociedade civil: Estudo de caso do conselho de assistência social de um município sul mineiro.** Belo Horizonte, 2013. Disponível em:http://www.cressmg.org.br/arquivos/simposio/A%20CORRELA%C3%87%C3%83O%20DE%20FOR%C3%87AS%20ENTRE%20O%20ESTADO%20E%20A%20SOCIEDADE%20CIVIL%20ESTUDO%20DE%20CASO%20DO%20CONSELHO%20DE%20ASSIST%C3%8ANCIA%20SOCIAL_.pdf. Acesso em: 24 de Junho 2018.

ARANTES, F.M; TOSTA, S.G. assistência social, cidadania e participação\controle social: análise da trajetória do conselho municipal de assistência social de Uberaba\mg (1996\2008). IN:CRESS. **2º Simpósio** mineiro de assistentes sociais: nas trilhas dos direitos humanos para combater as desigualdades. Belo Horizonte: CRESS, 2009. P. 284-308.

ARAÚJO, Flávia Pereira. A representatividade nos conselhos municipais de assistência social dos municípios de pequeno porte I. **Pensar acadêmico**, 2018.

BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I. Política social: fundamentos e história. 5. ed. São Paulo: Cortez, 2008. (Biblioteca básica de serviço social; v. 2).

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica da Assistência Social, Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: 1988 - texto constitucional de 5 de outubro de 1988 com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais de n. 1, de 1992, a 32, de 2001, e pelas Emendas Constitucionais de Revisão de n. 1 a 6, de 1994, - 17. Ed. - Brasília: 405 p. - (Série textos básicos, n. 25).

COSTA, Maria Helena. **Representações do usuário sobre ser conselheiro em conselho local de saúde**. 2006. Dissertação apresentada ao curso de mestrado da Escola de Enfermagem, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2006.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação política**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.

GUINMARÃES, M. do C. L. O Debate sobre a Descentralização de Políticas Públicas: um balanço bibliográfico. Revista Organizações & Sociedade. v. 8, nº 23, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/osoc/v9n23/03.pdf>. Acesso em 29 novembro 2018.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME (MDS). CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (CNAS). Resolução n. 145, de 15 de outubro de 2004. **Política Nacional Assistência Social — PNAS**. Brasília, 2004.

PAÇO-CUNHA, E.; REZENDE, T. D. H. (2015). Via colonial e cogestão pública na democracia dos proprietários. Anais do Encontro Mineiro de Administração Pública, economia solidária e Gestão Social. Lavras, Minas Gerais, Brasil, 5.

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

REIS, Marina Costa Rodrigues. **O braço esquerdo do capital e a lógica onímoda do trabalho: gênese, função e análise imanente da política de Assistência Social no Brasil**. 2016. Dissertação de mestrado apresentada ao programa de pós – graduação em Serviço Social, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG, 2016.

Resolução CNAS 130, de 15 de julho de 2005 – Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS.

VIEIRA, Evaldo. O Estado e Sociedade Civil perante o ECA e a LOAS. Revista Serviço Social e sociedade. n.º 56, São Paulo: Cortez, março de 1998.