



GESTÃO LOCAL E CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: Reflexões.

Maria Ivonete Soares Coelho ¹

Carla Montefusco de Oliveira

João Bosco Araújo da Costa

Gilcélia Batista de Góis

RESUMO

As discussões acerca do Poder Local no Brasil ganham visibilidade pós Constituição de 1988. Neste cenário estão presentes os Conselhos Municipais de Políticas Públicas que, apesar de filosofias e estruturas semelhantes, guardam particularidades, dependendo da política pública a que se referem. Na especificidade da Assistência Social, os Conselhos emergem da condição desta como política pública, inscrita na constituição de 1988 e Lei Orgânica da Assistência Social-LOAS. Este artigo reflete acerca dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) na sua relação com a gestão local, tendo como campo empírico o município de Mossoró, localizado no Estado do Rio Grande do Norte, Brasil

Palavras Chaves: Poder Local. Políticas Públicas. Assistência Social.

ABSTRACT

The debates involving the local power dimensions in Brazil gain visibility after the 1988 Constitution, in this way, became present the Municipal Councils of Public Politics, that, have similar philosophies and structures, but keeping particular characteristics, depending on the public politics they are related to. Considering the singular characteristics of Social Assistance, the Municipal Councils emerge from the condition of Social Assistance as public politic, determined in the constitution of 1988, and the Lei Orgânica da Assistência Social- LOAS. This article reflects about the Municipal Councils of Social Assistance in its relation with the local management, having as empirical Mossoró, a city located in the state of Rio Grande do Norte, Brazil.

Keywords : Local Power. Public Politics. Social Assistance.

¹ Mestre. Universidade Estadual do Rio Grande do Norte (UERN). lunasoares@uol.com.br



I - INTRODUÇÃO

Após a Constituição de 1988, as discussões que envolvem as dimensões do poder local no Brasil ganham visibilidade com o reconhecimento dos municípios como parte da estrutura organizativa do Estado, o que gerou, particularmente com a municipalização das políticas sociais públicas, uma nova condição administrativa para os municípios

Neste cenário, novas demandas são postas ao poder político local e entram em cena novos atores sociais, (re)significando as relações de poder local, bem como as próprias formas de planejamento, gestão, avaliação e controle de políticas públicas, configurando-se, conseqüentemente, novos arranjos institucionais.

Destes novos arranjos institucionais fazem parte os conselhos gestores municipais de políticas públicas que, articulando Estado e sociedade civil, têm como papel principal a formulação e o controle da execução das políticas públicas setoriais (DAGNINO, 2002).

Na especificidade da Assistência Social, os conselhos municipais gestores emergem da condição da Assistência Social – AS – como política pública, inscrita na constituição de 1988, e da aprovação e publicização da Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS (Lei 8.742, de 07 de dezembro 1993). A Assistência Social passa, ao mesmo tempo, a ser municipalizada e a ter como condição para sua materialização a existência, dentre outras exigências, de Conselhos Municipais de Assistência Social.

Circunscrito neste debate, o presente artigo propõe-se a refletir sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social na sua relação com a gestão local, tendo como campo empírico de análise a experiência do município de Mossoró,



localizado na mesorregião oeste potiguar do Estado do Rio Grande do Norte, Brasil.

II - (RE) SIGNIFICAÇÃO DO LOCAL E OS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Para o presente estudo concebe-se como local o espaço/ território municipal. Leva-se ainda em consideração que após a Constituição de 1988, os municípios no Brasil, elevados à condição de expressão do Estado local, assumem novas configurações político-administrativas e, conseqüentemente, novas articulações emergem entre os setores e agentes sociais partícipes da construção da vida local, particularmente no campo das políticas sociais públicas.

Nesta direção, Costa (1996, p. 13) chama atenção para uma ressignificação das estruturas de poder local, afirmando que

[...] De espaço por excelência das relações coronelísticas de poder no âmbito dos pequenos e médios municípios, de relações clientelísticas e populistas nas médias e grandes cidades, as estruturas de poder local passaram a espaço de possibilidades de experimentos democráticos inovadores e do exercício de cidadania ativa. Da condição de importância diante do crescente desafio de oferecer bens e serviços públicos eficientes e de qualidade e da incapacidade de formular saídas econômicas, o poder local passou a ser portador de possibilidades de gerenciamento eficiente dos recursos públicos e protagonista de iniciativas de desenvolvimento da vida econômica e social.

Evidenciam-se como elementos fundadores destas novas possibilidades para o poder local a descentralização da gestão das políticas públicas, a emergência dos conselhos e a inserção, na agenda política municipal, da participação cidadã como condição para a materialização de direitos. Os municípios transformam-se, assim, em arenas de disputa de concepções e projetos políticos que visem à melhoria da qualidade de vida, bem como a efetivação da cidadania.



Neste contexto, os conselhos municipais de políticas públicas são “[...] concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado [...]” (DAGNINO, 2002, p. 49). Os conselhos, nestes termos, constituem-se como um dos instrumentos de democratização da gestão pública local (SANTOS JUNIOR, 2004).

Embora assentados sobre um sistema normativo universalizante, os Conselhos diferenciam-se na configuração do âmbito de cada política setorial (Saúde, Educação, Assistência Social, dentre outras) particularizando-se ainda, na forma e atuação na realidade específica de cada município.

Diante dessas considerações, os Conselhos de Assistência Social, objeto do presente estudo, apresentam como singularidade o fato de emergirem concomitantemente ao conceito e definição legal da Assistência Social como política pública e como condicionante à municipalização da Assistência Social, o que reforça a relevância de estudar estes conselhos como referência de novos arranjos institucionais e sua relação com a gestão local.

As particularidades dos Conselhos Gestores da Política de Assistência Social

Resultado de lutas históricas, particularmente de movimentos sociais organizados, do Serviço Social e dos novos dispositivos legais previstos na Constituição de 1988, a Assistência Social, passa à condição de política pública de direito componente da seguridade social, rompendo com a tradição, até então predominante, de ações pontuais marcadas pelo viés da filantropia e assistencialismo



A Assistência Social conquista assim, o estatuto legal de política pública, ganhando materialidade através da promulgação da LOAS, que especifica a organização da assistência social, definindo, dentre outros aspectos, a existência, nos diversos níveis (federal, estadual e municipal) de seus conselhos gestores.

Neste sentido, os conselhos gestores de assistência social constituem-se em instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, tendo caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade (LOAS, art. 16). Os conselhos configuram-se como novos instrumentos de expressão, representação e participação, podendo consolidar-se como uma nova institucionalidade pública, possibilitando novas relações entre Estado e sociedade (GOHN, 2000). Ressalte-se que, na particularidade dos municípios, os conselhos têm papel central na constituição de novas dinâmicas de vivência e fortalecimento de relações republicanas e cidadãs no espaço local.

A existência dos conselhos gestores de de políticas públicas e dentre esles o da assistência social, geram a expectativa “[...] fortalecer a capacidade da sociedade de controlar os mecanismos e critérios do uso dos recursos públicos, e como consequência, sejam mais democráticas as decisões de contribuição do bem-estar social realizadas pelas políticas públicas” (SANTOS JUNIOR; AZEVEDO & RIBEIRO, 2004, p. 13).

Neste contexto, os Conselhos Municipais de Assistência Social não somente atendem ao cumprimento do marco legal que referencia a assistência social como política pública municipalizada, como também expressam novas demandas à sociedade e ao poder político local, ganhando legalidade a partir da criação e aprovação de leis municipais, e legitimidade com a consolidação de sua atuação, o que expressa as condições fundantes dos processos de municipalização da assistência social.

Como instância do sistema descentralizado e participativo da assistência social com caráter permanente de composição paritária entre governo e sociedade



civil (art. 16/ LOAS), os Conselhos Municipais seguem o princípio organizativo do Conselho Nacional de Assistência Social e, no âmbito dos municípios, estão legalmente vinculados ao Poder Executivo Municipal. Segundo Gohn (2000), nos municípios com maior tradição organizativo-associativa os conselhos têm maiores possibilidades de extrapolar os vínculos jurídicos e formais e atender aos objetivos de controle das ações públicas.

Assim, os conselhos gestores constituem-se como de fundamental importância para a própria consolidação das inovações da prática da assistência social, propostas a partir da LOAS ((Lei 8.742, de 07 de dezembro 1993), pois, tendo sido historicamente marcadas pela cultura do favor, as políticas assistenciais no Brasil tendem a ganhar nova dimensão de inclusão, quando passam a ter em suas decisões o envolvimento e participação da sociedade civil.

É deste modo que os conselhos gestores de assistência social afirmam-se como espaço propiciador da geração de debate em torno de direitos sociais e cidadania, sendo relevante ressaltar que, como em todo espaço de construção democrática, há avanços e retrocessos, sendo fundamental a capacitação dos membros partícipes do conselho para o pleno exercício de seu papel.

Diante desta contextualização, para pensar os limites e possibilidades de atuação dos conselhos gestores da assistência social, procedeu-se um estudo, de caráter descritivo, sobre o conselho da cidade de Mossoró, segunda maior cidade do Estado do Rio Grande do Norte, e local de tradicional domínio político de uma mesma oligarquia há mais de 60 anos.

O Conselho Municipal de Assistência Social do município de Mossoró/RN (CMAS/RN): algumas Considerações.

O município de Mossoró (RN), localiza-se na região semi-árida do Nordeste do Brasil, no Estado do Rio Grande do Norte, compondo a Mesorregião Oeste



Potiguar e a micro-região de Mossoró. Tem como limites: ao norte, os municípios de Grossos, Tibau e o Estado do Ceará; ao sul, os municípios de Governador Dix-Sept Rosado e Upanema; ao leste, os municípios de Areia Branca, Assu e Serra do Mel; e a oeste, o município de Baraúna. Possui uma população de 259.886 habitantes (IBGE/CENSO 2010.IBGE), distribuídos em uma área territorial de 2.108,9 km², que representa 3,9% da área do Estado do Rio Grande do Norte, constituindo-se a segunda cidade deste Estado.

O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Mossoró foi criado em 1995, pela lei municipal 1026/95, de 18 de dezembro de 1995, tendo sido resultado, ao mesmo tempo, de exigências político-legais das diretrizes de descentralização postas na Constituição de 1988 e na LOAS, e de mobilizações de entidades representativas da assistência social no município, dentre estas destaca-se a atuação do Conselho Regional de Serviço Social (CRESS), já comprometido desde o início dos anos de 1990 com a construção de ações que reforçassem a assistência social como direito social e não como prática benemerente.

Pela formatação legal, o CMAS/Mossoró tem como competência definir, aprovar, acompanhar, avaliar a política e a gestão da assistência social em Mossoró, sendo, para tanto, fundamental a condição de paridade na sua composição, bem definida no artigo 3º da lei 1026/95, que afirma:

Art. 3º - O Conselho Municipal de Assistência Social, terá composição portaria de 14 membros e respectivos suplentes, dentre os quais será eleito um presidente por deliberação do próprio conselho; (MOSSORÓ, Lei Municipal 1026/95).

Evidencia-se neste artigo a autonomia do Conselho em escolher seu próprio presidente e a obrigatoriedade de nomeação dos conselheiros pelo prefeito municipal. No que se refere à participação da sociedade civil, abre-se um leque de possibilidades de representação ao indicar organizações de usuários, prestadores de serviços, organização de profissionais e entidades de defesa e



assessoria na área da assistência social.

Neste momento inicial de formação do CMAS/Mossoró, é possível perceber, apesar da configuração do poder político local, demarcado por relações tradicionais de poder, uma predominância, na arena de disputa pela consolidação da assistência social no paradigma de direito, das forças sociais democráticas oriundas da sociedade civil.

A presença marcante das instituições da sociedade civil na condução da gestão do CMAS/Mossoró apresenta como aspecto positivo, a possibilidade de maior liberdade na condução do funcionamento do Conselho frente aos interesses do poder público, e, como aspecto negativo, as dificuldades em acompanhar o processo técnico-burocrático-operativo e gerencial do órgão gestor da política municipal de assistência social, no caso a Gerência de Desenvolvimento Social da Prefeitura Municipal de Mossoró.

Quanto ao funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS/Mossoró), este tem mantido, desde a sua criação, reuniões ordinárias mensais, com pautas marcadas pela distribuição e recebimento de processos e pareceres referentes à solicitação de inscrição no CMAS/Mossoró e emissão de Certificados de funcionamento de entidades, incluindo ainda pareceres sobre projetos e relatórios emanados da Gerência de Desenvolvimento Social (GEDS) e, em especial, a realização e condução das Conferências Municipais de Assistência Social.

Atualmente, o CMAS/Mossoró representa a constituição de uma nova institucionalidade no campo da gestão da política de assistência social, apresentando-se como um canal efetivo de participação, apesar da pouca visibilidade para a população local e a incipiente participação de novas entidades e atores em sua composição.

VII - CONCLUSÕES



Ao assumir, por determinação social/legal, políticas/ações que pertenciam anteriormente à União, os municípios passam por profundas modificações em sua estrutura tributária e administrativa, de capacitação de pessoal, de conhecimento técnico e científico de sua realidade, no papel de Estado local, que passa a ser responsável por iniciativas que visem o desenvolvimento, construam cidadania e contribuam, por sua vez, com o desenvolvimento das regiões nas quais estão inseridos.

Os municípios assumem, assim, o papel de articuladores de suas forças internas e externas, redesenhando o Estado em nível local, redefinindo papéis e fazendo emergir novos cenários, atores e relações, transformando-se na “instância em que se torna mais viável a implementação de processo de gestão que gere bem estar, que permita acesso a bens culturais, que melhore a qualidade de vida, focalizando toda a atenção no cidadão” (SALGADO, 1996, p. 49).

Em se tratando da assistência social, a descentralização e a municipalização possibilitam a esta afirmar-se como política no âmbito municipal, exigindo conhecimento da realidade local, participação dos cidadãos e seus usuários na sua definição, planejamento, execução e avaliação, ganhando visibilidade e resignificando-se, no sentido de consolidar-se como política pública, direito do cidadão e dever do Estado, garantidora de mínimos sociais e elemento/aliada do desenvolvimento local, rompendo, por sua vez, com a percepção de filantropia, caridade e ajuda. Tendo os seus Conselhos gestores como objetivo indicar, acompanhar e fiscalizar a ação dos governos locais no planejamento, execução e avaliação das políticas, constituindo-se em espaços de debate e canais de defesa de direitos

Particularmente em Mossoró/RN. O CMAS tem exercido precariamente seu papel na efetivação da assistência social como política pública municipalizada, notadamente, na materialização de seus objetivos de propor, avaliar e exercer controle social.

Considera-se ainda, que a assistência social materializa-se como política pública em Mossoró, atendendo basicamente às demandas burocrático-legais



determinadas pelas outras esferas estatais, sendo incipiente a intervenção da sociedade civil local neste processo, limitando e fragilizando sua concepção de direito social e induzindo a percepção desta como uma não política, e sim, como ações pontuais do poder público local. Nesta direção, ressalta-se a fragilidade do CMAS/Mossoró como canal de participação e controle social, “instrumento de democratização da gestão pública local e de aumento de eficiência e da efetividade das políticas sociais setoriais” (SANTOS JUNIOR, 2004, 11).

REFERÊNCIAS

- BASTOS, Fernando. **Ambiente Institucional no financiamento da agricultura familiar**. São Paulo: Polis; Campinas, SP: CERES – Centro de Estudos Rurais do IFCH – UNICAMP, 2006.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- BRASIL. **Lei N. 8742/1993, de 07 de Dezembro de 1993**. Dispõe sobre a Organização da Assistência Social e dá outras providências, publicado no DOU de 08 de dezembro de 1993.
- COSTA, João Bosco Araújo da. A resignificação do local: o imaginário político brasileiro pós-80. *In São Paulo em Perspectiva*. São Paulo: SEADE, n.3, jul./set 1996, p. 113 – 118.
- COELHO, Maria Ivonete Soares. **Municipalização da assistência social e desenvolvimento local**: um estudo da política municipal de assistência social em Mossoró/ RN (1996-2005). Mossoró: Fundação Vingt-un Rosado, 2008.
- GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: Ribeiro, Ana Clara Torres (org.). **Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores**. Ed. Buenos Aires: CLACSO, 2000. Disponível



em <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/urbano/gohn.pdf>. Acesso em 13/07/2009.

MOSSORÓ, Prefeitura Municipal de. **Lei Municipal N. 1026 de 18 de Dezembro de 1995**. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Assistência Social e Organização da Assistência Social e dá outras providências.

SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio de.; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. Democracia e Gestão Local: a experiência dos conselhos municipais no Brasil. In SANTOS JÚNIOR, Orlando Alves; AZEVEDO, Sérgio de.; RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Governança Democrática e Poder Local** – a experiência dos conselhos municipais no Brasil. Rio de Janeiro: Revan, Fase, 2004.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.