

OS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E O CONTROLE DEMOCRÁTICO: considerações a partir da atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Fortaleza.

Adilson Aquino Silveira Júnior¹

RESUMO

Esse artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que buscou analisar a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) da cidade de Fortaleza no ano de 2008, identificando como esse instrumento de controle democrático desenvolveu as suas principais atribuições. Os resultados apontam as fragilidades dos processos de participação nos conselhos em âmbito municipal, apreendidas na sua relação com a dinâmica econômico-política do capitalismo contemporâneo.

Palavras-chave: assistência social; controle democrático; conselho municipal de assistência social.

ABSTRACT

This paper presents the results of an investigation that aimed to analyze the functioning of Municipal Council of Social Assistance of Fortaleza during the year 2008, identifying such as this instrument of democratic control has developed his main functions. The results show the weaknesses of the processes of participation in municipal councils, understood in his relation to economic and political dynamics of contemporary capitalism.

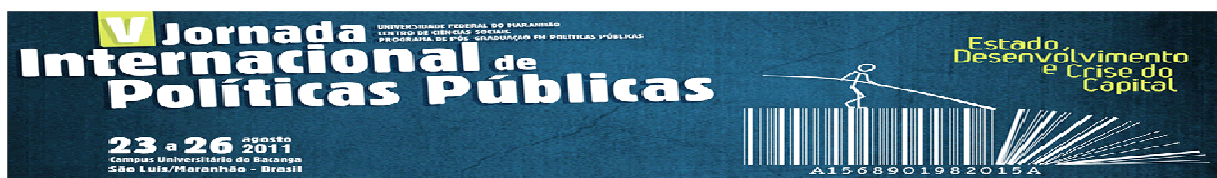
Keywords: social assistance; democratic control; municipal council of social assistance.

1. O PONTO DE PARTIDA E O PERCURSO METODOLÓGICO DA ANÁLISE DO CONTROLE DEMOCRÁTICO NO CMAS DE FORTALEZA.

No seio da conjuntura adversa dos anos 1980, marcada pelo agravamento das precárias condições de vida dos setores pauperizados das classes subalternas, são inscritos na Constituição Federal de 1988, através da mobilização de uma heterogênea gama de organizações e sujeitos políticos da sociedade civil, os procedimentos e instrumentos da democracia política e os direitos sociais. Entretanto, nos anos subseqüentes, o país é inundado pelo dilúvio neoliberal que assola as possibilidades de efetivação, aprofundamento, ou mesmo manutenção dessas conquistas históricas.

É nesse complexo e contraditório contexto que a assistência social emerge com o *status* de política social pública não-contributiva, destinada à garantia do atendimento às necessidades

¹ Estudante de Pós-graduação. Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). j_r1987@hotmail.com



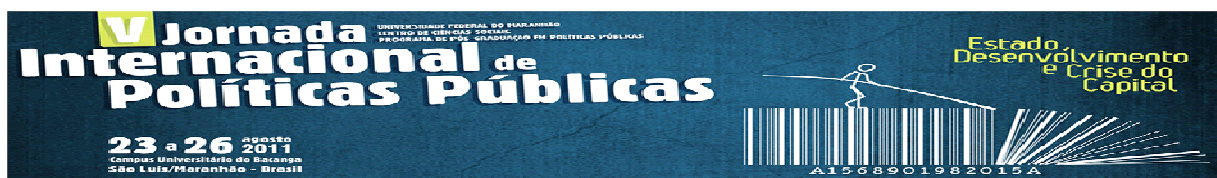
sociais básicas daqueles impossibilitados, seja pela renda do trabalho, pela condição geracional ou por limitações físicas e mentais, de alcançar patamares dignos de vida. Os preceitos constitucionais estabelecem a organização da assistência social sob as diretrizes da *descentralização político-administrativa* e da *participação da população na formulação das políticas e no controle das ações* (BRASIL, CF, 1988). Com a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), de 1993, os *conselhos de assistência social* se inscrevem como um dos principais instrumentos pelos quais é garantido o controle democrático dessa política pública. Tradicionalmente, tais processos passam ao largo para os segmentos de classe usuários dos serviços assistenciais. São traços característicos, no campo da assistência social, as manipulações paternalistas, clientelistas e de corrupção no uso dos recursos públicos e das diversas ações.

Os *conselhos de assistência social* constituem peças fundamentais (ao lado das *conferências*) que a legislação institui para a efetivação da participação na formulação e no controle das ações da assistência social, mormente a nível municipal. São espaços colegiados de deliberação, com caráter permanente e composição paritária entre *governo* e *sociedade civil*, vinculados aos órgãos da administração pública. Algumas funções principais dos conselhos são indicadas na Política Nacional de Assistência Social de 2004:

a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas nas conferências; a aprovação do plano de assistência social; a apreciação e aprovação de proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, definindo os padrões de qualidade de atendimento (BRASIL, 2004, p. 51-52).

Em Fortaleza, a implementação do sistema descentralizado e participativo da assistência social se estabeleceu tardiamente e sempre enfrentou uma série de constrangimentos para sua efetivação, como a multiplicidade de comandos, a ausência e/ou fragilidade do controle democrático, a pulverização dos serviços em diversos órgãos municipais e entidades assistenciais e a inexistência de um efetivo processo de monitoramento e fiscalização dos projetos conveniados. Os problemas enfrentados em Fortaleza reservaram enormes dificuldades para a atuação do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS), criado em 1996, comprometendo a formulação, acompanhamento, fiscalização e avaliação dessa política pública pelos setores governamentais e, sobretudo, da sociedade civil.

A história da assistência social em Fortaleza é caracterizada pelo descompromisso dos governos para tratá-la como política pública. As modificações institucionais realizadas ao longo dos anos sempre mantiveram a política de assistência social à margem, inserida de forma subordinada em órgãos gestores de outras políticas setoriais, não assegurando, na estrutura político-governamental, um espaço próprio para essa política pública, dificultando seu processo de



municipalização. Em meados de 2007, esse quadro é alterado com a criação da Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS). Essa mudança ocorre num contexto de redefinição das forças políticas em nível nacional, com a vitória do Partido dos Trabalhadores nas eleições presidenciais de 2002; e orienta-se para o atendimento às exigências postas à organização e operacionalização da assistência social, estabelecidas a partir de 2004, com a aprovação da nova PNAS e da NOB/SUAS de 2005. A criação da SEMAS é determinada pelas reconfigurações na cena política fortalezense, ocasionadas pela vitória petista nas eleições municipais em 2004. O programa desse governo propunha uma administração democrático-popular da cidade e o fortalecimento dos conselhos de gestão das políticas públicas.

Nosso objetivo foi apreender e analisar a atuação do CMAS no ano de 2008, identificando como esse instrumento de controle democrático desenvolveu as suas principais atribuições. Buscamos realizar um balanço inicial dos processos de participação e controle democrático da assistência social em Fortaleza no período no qual confluem: o mandato da administração municipal petista, que propõe uma gestão democrático-popular; e a reorganização político-institucional da assistência social, almejando a consolidação do *Sistema Único de Assistência Social - SUAS*.

Para a construção dessa análise, precisamos destacar que a cidade de Fortaleza tem sido palco de grandes transformações e incontáveis contradições nas últimas décadas. A capital do Ceará chega ao final do primeiro decênio do século XXI no quinto lugar entre as cidades mais populosas do Brasil, com um número de habitantes que se aproxima dos dois milhões e meio de pessoas. O crescimento econômico registrado nos últimos anos não resultou na redução significativa dos índices de desigualdade social na cidade, o que pode ser evidenciado pelo modelo fortemente concentrado de renda². De acordo com Cunha (2007), embora tenha ocorrido uma melhoria do IDH, Fortaleza apresentou em 2003 um crescimento desordenado, com a escassez de 144 mil moradias, existência de 600 favelas e 92 áreas de risco. Nas últimas décadas, Fortaleza passou ainda por uma constante ampliação das relações informais de trabalho e de elevação do desemprego, associadas à compressão da renda dos trabalhadores ocupados. De acordo com o PPA (2005), dentre os aspectos mais aviltantes, relativos ao mercado de trabalho, encontra-se a tendência de manutenção do desemprego, mesmo em cenários de expansão conjuntural. O

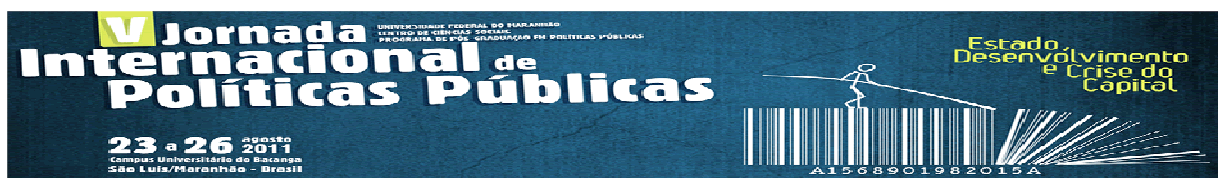
² A parcela de renda apropriada pelos 10% mais pobres se contraiu fortemente em 10 anos, caindo de 2,3% para chegar a 1,9%, ao passo que os 20% mais ricos ampliaram a sua participação na apropriação, de 69,3% para 70,2%. Todos os segmentos, com exceção dos 20% mais ricos, apresentaram perdas nos seus percentuais, confirmando o motivo da desigualdade: a renda está cada vez mais concentrada (FORTALEZA, PPA, 2005, p. 25-26).



acirramento do processo de pauperização é identificado, também, pela composição da renda da maioria dos assalariados ocupados, que varia entre 0 e 5 salários mínimos; pelo crescimento da quantidade de bairros na cidade caracterizados por terem baixa renda; e pelo aumento dos contingentes humanos demandantes da política de assistência social.

Em nossa perspectiva metodológica, o conhecimento da realidade histórica se desenvolve com uma série de aproximações sucessivas à essência do objeto, ou seja, da parte do real a ser investigado. O processo de construção do conhecimento constitui a reprodução, no plano do pensamento, do movimento do objeto, que é síntese de múltiplas determinações, unidade de complexos (MARX, 2008). Lefebvre (1985) destaca que “[...] o imediato, fenômeno ou ‘facto’, não se basta, pois é apenas manifestação, aparência. É preciso ir mais longe, ou melhor, mais fundo e trabalhar para descobrir o que se esconde, não por detrás dele, mas nele” (p. 40 apud ALVES, 2008, p. 279). Conhecer o objeto significa, portanto, desvendar o processo histórico que o consubstancia (e não apenas a sua forma presente) e apreender as várias determinações com suas interrelações. Para as aproximações ao fenômeno do controle democrático na assistência social a que nos propomos, utilizamos das técnicas de pesquisa que consideramos mais adequadas para a construção do nosso percurso investigativo. Inicialmente, realizamos um *levantamento bibliográfico*, organizando um acervo da literatura relativa às temáticas abordadas na pesquisa. Valemo-nos, em nosso percurso investigativo, da *observação simples* em três reuniões do CMAS durante o ano de 2008. Segundo Gil (2009), nesse tipo de observação, o pesquisador fica alheio ao grupo ou situação que pretende estudar, assistindo de maneira espontânea os fatos que ocorrem. A *observação simples* nas reuniões do Conselho nos possibilitou a obtenção de elementos para a definição do problema da pesquisa, favorecendo, ainda, a construção de hipóteses acerca do objeto investigado. A *pesquisa documental* constituiu a técnica central para a realização dessa investigação. Utilizamos a análise das atas ordinárias e extraordinárias do CMAS para coletarmos os dados acerca das atividades desenvolvidas e das deliberações realizadas por esse Conselho, bem como para apreender a participação das representações do governo e da sociedade civil. Nas atas, encontramos registradas as pautas das reuniões, as discussões ocorridas e as decisões tomadas pelo CMAS. A partir do exame minucioso desses documentos, foi possível identificarmos *como* o CMAS exerceu suas atribuições legais e evidenciar algumas possibilidades e desafios no exercício do controle democrático da assistência social em Fortaleza³.

³ Outros documentos do CMAS foram utilizados para subsidiar nossa investigação, dentre eles estão: o Relatório Anual do CMAS de 2007; a Lei 8.404 de 1999, que define as atribuições e a organização do CMAS; o Regimento Interno, de 2005; o Guia Prático de Orientação para Conselheiros de Assistência Social do CMAS, de 2008; o Manual de Orientação para a Emissão do Atestado



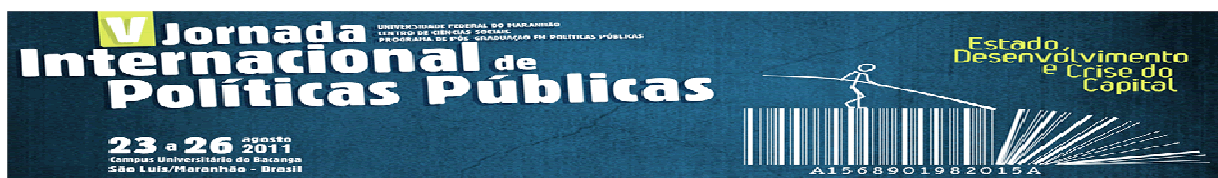
Realizamos, ainda, *entrevistas informais* com dois conselheiros que participaram da gestão do colegiado 2006/2008 do CMAS. Gil (1999) afirma que a *entrevista informal* é o tipo menos estruturado e apenas se distingue da simples conversação porque tem como pretensão básica a coleta de dados. Segundo o autor, nesse tipo de entrevista, o objetivo é a obtenção da visão geral do problema pesquisado. Empregamos essa técnica para subsidiar a apreensão de algumas questões sobre a atuação do CMAS que não puderam ser identificadas nas atas (ou em outros documentos). Optamos por não utilizar as entrevistas estruturadas ou semi-estruturadas como técnica principal da pesquisa, pois avaliamos que os registros documentais, sobretudo das atas, associados às *entrevistas informais*, nos forneceram dados satisfatórios para apreensão da atuação e da dinâmica de funcionamento do CMAS no ano em estudo.

A relevância desse estudo consiste nas possibilidades de sistematizar e consolidar conhecimentos acerca dos processos de participação e controle democrático da assistência social na conjuntura recente do município de Fortaleza. Essa pesquisa fornece a gestores(as), conselheiros(as) e organizações da sociedade civil, subsídios para o estabelecimento de caminhos para a efetivação do SUAS em Fortaleza, numa perspectiva democrática e participativa. Finalmente, esse estudo possibilita a apreensão de elementos para reflexões mais amplas sobre os desafios enfrentados nos processos de democratização no contexto do capitalismo contemporâneo.

2. OS (DES)CAMINHOS DO CONTROLE DEMOCRÁTICO NA ASSISTÊNCIA SOCIAL: CONSIDERAÇÕES SOBRE A ATUAÇÃO DO CMAS EM FORTALEZA.

Nos últimos anos, a assistência vem registrando alguns avanços, sobretudo no campo regulatório e de gestão, com a PNAS, NOB/SUAS, NOB-RH/SUAS, ao lado da expansão do número de unidades públicas destinadas a sua execução, como os CRAS e os CREAS. Também, os conselhos de assistência social estão presentes em quase todos os municípios brasileiros, o

de Funcionamento às Entidades de Assistência Social, Educação e Saúde que Requerem a Inscrição no CMAS - Fortaleza, de 2007; a Resolução nº 656/2006 do CMAS, que apresenta a composição do colegiado 2006/2008; a Resolução nº 1279/2008 do CMAS, que extingue o Atestado de Funcionamento; e os Relatórios das Conferências Municipais de Assistência Social de 2005 e 2007.



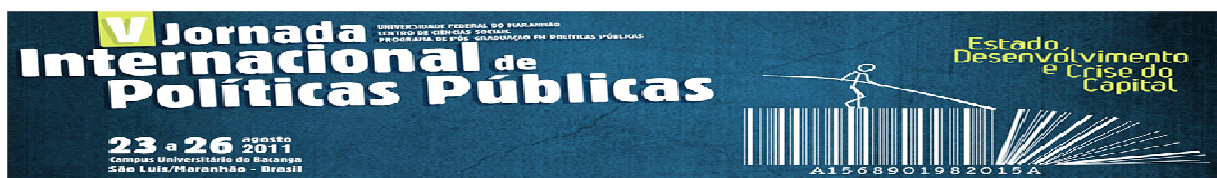
que evidencia avanços importantes no estabelecimento de instrumentos de participação da sociedade civil nessa política pública.

Todavia, esse tempo histórico se apresenta paradoxal, pois, ao lado desses avanços, acirram-se as contradições da sociabilidade do capital, que se expressam na exacerbação da pobreza, do desemprego, da fome e da violência, vivenciadas no cotidiano das classes subalternas. Ao longo das últimas décadas, testemunhamos o aprofundamento de medidas restritivas às políticas sociais, na esteira de uma ofensiva capitalista mundial, que compromete direta e efetivamente, nos plano econômico e político-ideológico, os processos (mesmo que limitados) de democratização social e política, extraídos pela luta dos trabalhadores. A reedição das iniquidades que marcam a formação do capitalismo brasileiro acentua as tendências mais devastadoras desse cenário, seja pelas restrições e constrangimentos postos à democracia política, seja pelo aviltamento das condições de vida dos contingentes humanos que vivem do trabalho.

A construção do conhecimento se apresenta como um árduo e permanente processo de aproximação à essência dos fenômenos sociais. Assim, os resultados encontrados nessa investigação não são definitivos, revelando apenas tendências provisórias, que carecem ser revisadas. Esse trabalho é uma *primeira aproximação* à essência do objeto, e, como conseqüência, oferece possibilidades (se não a necessidade) de ser contestado, completado e/ou reconstruído por pesquisadores(as) que se dedicam a desvendar os caminhos da participação e do controle democrático na assistência.

A luta pela efetivação da assistência social como mediação para o atendimento das necessidades sociais dos segmentos pauperizados das classes subalternas constitui uma *saga*, em que ora são forjados avanços, ora são impostos retrocessos. Em verdade, o pano de fundo desse quadro é a própria luta de classes, a disputa pela hegemonia entre antagonistas históricos, capital e trabalho. Encontramos uma manifestação particular da saga da assistência, na análise dos processos de participação e controle realizados pelo CMAS em Fortaleza. Em nosso percurso investigativo, as incursões aproximativas à essência do objeto estudado revelaram os (des)caminhos do controle democrático na assistência social, sempre marcados por trajetórias sinuosas.

A criação do CMAS ocorre tardiamente em relação a LOAS, depois de quase três anos de sua aprovação, num momento de hegemonia neoliberal e de retrocesso das lutas dos trabalhadores, revelando que a institucionalização da participação na assistência nasce órfã das mobilizações e organizações dos sujeitos históricos que poderiam agregar tensões e disputas em favor da reprodução social dos segmentos de classe historicamente privados das condições básicas de vida.



A análise da regulamentação do CMAS em Fortaleza demonstrou um lento e gradativo processo de aperfeiçoamento de suas atribuições, das estruturas de funcionamento e da composição das representações do seu colegiado. Na legislação do CMAS, desafios e possibilidades na efetivação do controle democrático na assistência se apresentam. Entretanto, a materialização dos avanços nesse campo passa, necessariamente, pela (ainda ausente) organização coletiva das classes subalternas para uma intervenção crítica e autônoma nos espaços institucionais de participação.

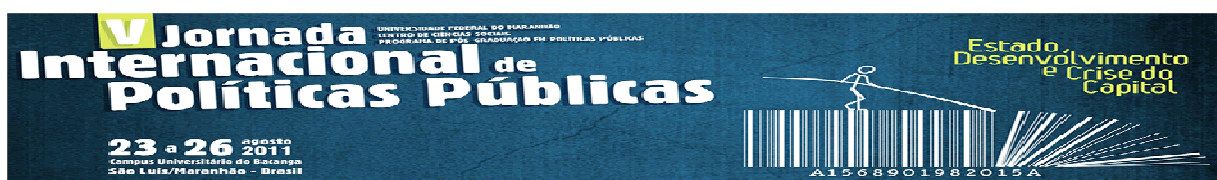
Esta investigação evidenciou uma grande fragilidade no controle democrático da assistência social em Fortaleza. A inexistência de uma participação sistemática de parte dos setores governamentais e da sociedade civil revela que os compromissos assumidos por essas representações com as atividades imanentes à função de conselheiro não foram firmados. Na intervenção dos(as) conselheiros(as) da sociedade civil, a ausência de posicionamentos com um caráter coletivo demonstra a desarticulação com os setores que deveriam representar e estar em permanente interlocução.

As atividades voltadas para a divulgação dos recursos e das ações da assistência social e de mobilização dos setores da sociedade civil para a participação política estão extremamente prejudicadas. Da mesma forma, identificamos uma grande fragilidade nos processos de formulação, regulamentação, acompanhamento e fiscalização dos serviços e dos recursos da assistência. Nesse campo, a atuação do CMAS ocorre quase sempre de forma reativa.

É imperativo que o CMAS construa e concretize uma agenda própria, observando as deliberações das Conferências de Assistência Social, especialmente as municipais. Nossa pesquisa aponta que isso não tem ocorrido, o que revela um descaso para com os espaços mais ampliados de avaliação e proposição coletiva da política de assistência social.

A gravidade dos problemas encontrados no controle democrático da assistência em Fortaleza se expressa na falta de acompanhamento ou mesmo avaliação do Plano Municipal de Assistência Social, que, por vários anos, encontra-se engavetado. Assim, o CMAS apresenta dificuldades devido, entre outras questões, a desatualização do Plano Municipal. A alteração desse quadro demanda a revitalização das Comissões Temáticas Permanentes de *Política de Assistência Social* e de *Comunicação, Articulação e Mobilização*.

Entendemos, através desse estudo, a necessidade do CMAS estabelecer eixos programáticos que assegurem: 1º) publicização de seu planejamento, de suas reuniões e deliberações, dos relatórios das Conferências Municipais, bem como dos serviços, benefícios, programas e projetos da assistência social e dos recursos orçados para essa política em Fortaleza, através de mídia *on line* e impressa; 2º) formação e capacitação dos sujeitos políticos para uma intervenção nos espaços de participação e controle democrático, na qual estejam associados os



conhecimentos técnico-operativos e uma perspectiva ético-política, que propicie a reflexão abstrata, a problematização e a disposição crítica que consiga ultrapassar os aspectos mistificadores do cotidiano; 3º) mobilização das organizações da sociedade civil e dos(as) trabalhadores(as) da assistência para a efetivação dos processos de planejamento, acompanhamento, fiscalização e avaliação da política de assistência social.

A análise crítica dos processos de participação e controle democrático na assistência aponta a necessidade da construção de alternativas que apreendam a *democratização* enquanto mediação (não exclusiva, evidentemente) para a superação das desigualdades sociais. Assim, as alternativas possíveis passam necessariamente pela organização coletiva e democrática, orientada para a transformação histórica radial da sociabilidade de capital. Essa deve ser uma premissa constante a pulsar nos corações e mentes dos sujeitos políticos que resistem em meio à barbárie dos nossos dias.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Adriana Amaral Ferreira. *Assistência Social – história, análise crítica e avaliação*. Curitiba: Juruá, 2008.

BRASIL. Presidência da República. *Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)*, n. 8742, de 7 de dezembro de 1993, publicada no DOU de 8 de dezembro de 1993.

_____. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS. *Política Nacional de Assistência Social (PNAS)*. Brasília, nov. 2005.

_____. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil (CF)*, Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2007.

CUNHA, Aurineida Maria. *Alógica da apropriação dos espaços públicos na cidade de Fortaleza pelo trabalhador de rua*. Recife, 2007. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2007, 236 p.

FORTALEZA. *Plano Plurianual (2006-2009)*. Lei n. 9.044 de 30 de novembro de 2005.

GIL, Antônio Carlos. *Métodos e técnicas de pesquisa social*. São Paulo: Editora Atlas, 2007.

MARX, K *Para a crítica da economia política*. São Paulo: Expressão Popular, 2008.