



## RADIOGRAFIA E DESAFIOS POLÍTICOS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM MATO GROSSO

Leana Oliveira Freitas<sup>1</sup>  
Imar Domingos Queiróz<sup>2</sup>  
Erivã Garcia Velasco<sup>3</sup>

### RESUMO:

O artigo apresenta uma radiografia dos conselhos de assistência social em Mato Grosso, além de refletir, nos limites deste espaço, sobre os desafios dos conselhos para efetivação do controle social na política de assistência social. Realizada a partir de consultas a fontes documentais junto aos arquivos do Conselho Estadual de Assistência Social de Mato Grosso (CEAS/MT) no período de 2010 a 2012, a pesquisa atingiu 95,74% do universo pesquisado, ou seja, 135 dos 141 conselhos municipais.

**Palavras-chave:** conselhos de assistência social, participação e controle social.

### ABSTRACT:

The article presents a snapshot of the social assistance councils in Mato Grosso, and reflects, within this space, about the councils challenges for effective social control of the social assistance policy. Done through consults at the documentary sources in the archives of the State Board of Social Welfare of Mato Grosso (CEAS / MT) in the period from 2010 to 2012, the survey reached 95.74% of the group studied. In other words, 135 of the 141 municipal councils.

**Keywords:** social assistance council, participation and social control.

---

<sup>1</sup> Doutora. Universidade Federal De Mato Grosso (UFMT). Email: leanaof@uol.com.br

<sup>2</sup> Doutor. Universidade Federal De Mato Grosso (UFMT). Email: imarqueiroz@hotmail.com

<sup>3</sup> Doutor. Universidade Federal De Mato Grosso (UFMT)



## 1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Constituição Federal de 1988 proporcionou o trânsito da assistência social, antes localizada no mundo da filantropia e caridade para o campo da política social, inscrevendo-a assim, no quadro dos direitos sociais, sob responsabilidade do Estado e como direito de cidadania. Sua inclusão no sistema de seguridade social, juntamente com a saúde e a previdência ensejou mudanças legais e institucionais imprescindíveis para seu avanço e para demarcação de um campo de garantias cidadãs. A assistência social ganha, assim, *status* de política social, transformando-se em um princípio universal, desmercadorizável, e não contributiva.

Ao assegurar a assistência social como responsabilidade do Estado e direito do cidadão, a Constituição de 1998 rompe - do ponto de visto do seu ordenamento jurídico-institucional e teórico-político, com tais concepções retrógradas e reacionárias apresentando outro desafio: o de sair, de fato, do campo da benesse, da filantropia, portanto, do improvisado, para o campo dos direitos, o que pressupõe política pública, em outros termos, legislação, recursos orçamentários, planejamento, e controle social.

A Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), aprovada em 1993, regulamenta o artigo 204 da Constituição Federal, definindo as diretrizes e princípios da política nacional de assistência social, dentre os quais o princípio da descentralização e da participação popular na gestão da política.

Reconhecida sua existência oficial e demarcado seu lugar na proteção social brasileira, a assistência social como política pública situada no campo dos direitos concede espaço de participação à sociedade civil como expressão do controle social por meio dos conselhos. Este objetiva contribuir para uma melhor execução e efetivação da assistência social como política social pública, visando atender diferentes segmentos sociais, sob a ótica da descentralização e da democratização, o que rompe com o estigma da caridade e do favor clientelista, base da assistência social em sua gênese.

Os conselhos como ambientes de controle social, de composição paritária entre governo e sociedade civil, apresentam-se como possibilidade de constituir-se em um campo de negociação e conflito, no qual deve ser redimensionada a relação entre



Estado e sociedade civil na construção dos interesses de classe na busca pela hegemonia.

Logo, os conselhos, como um dos expedientes de controle social, são, potencialmente, peça fundamental na constituição de uma esfera pública cuja condição primeira é a existência de sujeitos coletivos dotados de autonomia e representatividade legítima (RAICHELLIS, 1998).

Esta construção por sua vez, resulta de clivagens de interesses, tensões e coalizões que, mediadas pelos interesses burocráticos incrustados no espaço institucional, define e hierarquiza os lugares de acesso à arena decisória das diversas classes e frações de classe. Neste sentido, há uma relação direta entre interesses de classe e ação estatal. Esta deve ser entendida como um processo complexo e fragmentado em que projetos políticos e estratégias de classe assumem expressão organizacional no aparato burocrático do Estado (MELO, 1988).

O controle social no âmbito da Política de Assistência Social é, porém, uma questão problemática na medida em que se destina a uma população historicamente concebida em sua relação com o Estado como não cidadãos. Ao ser subtraída de sua condição de cidadã, desfigura-se como classe e, desorganizada e difusa encontra dificuldade de ser representada ou sua representação se dá de forma subalterna (COUTO, 2004).

Concebidos como espaços de mediação da relação entre Estado e sociedade e como canais de expressão das demandas da sociedade civil organizada por políticas públicas e cidadania, os conselhos de assistência social encontram-se numa encruzilhada entre os desafios da burocratização, em virtude da falta de infraestrutura e suporte humano para o desenvolvimento de suas atividades e das dificuldades para efetivação do seu papel ético e político de construção de novas hegemonias e novos valores.

Aos limites estruturais inerentes aos conselhos e as políticas públicas na sociedade capitalista, aliam-se as imposições político-ideológico e culturais de redução das responsabilidades sociais do Estado, permanência do clientelismo e do autoritarismo nas relações sociais e, ainda, a falta de participação da sociedade civil que dificulta a mobilização social na esfera pública mais ampla; e, articulação dos conselheiros com as entidades e os segmentos que representam e do perfil das



entidades neles representadas - entidades com perfil assistencialista - em que os direitos não estão no horizonte de suas preocupações e intervenções, que antes de lutar pela ampliação dos recursos públicos para a política de assistência social, disputam, no espaço dos conselhos, os recursos públicos da assistência para a filantropia.

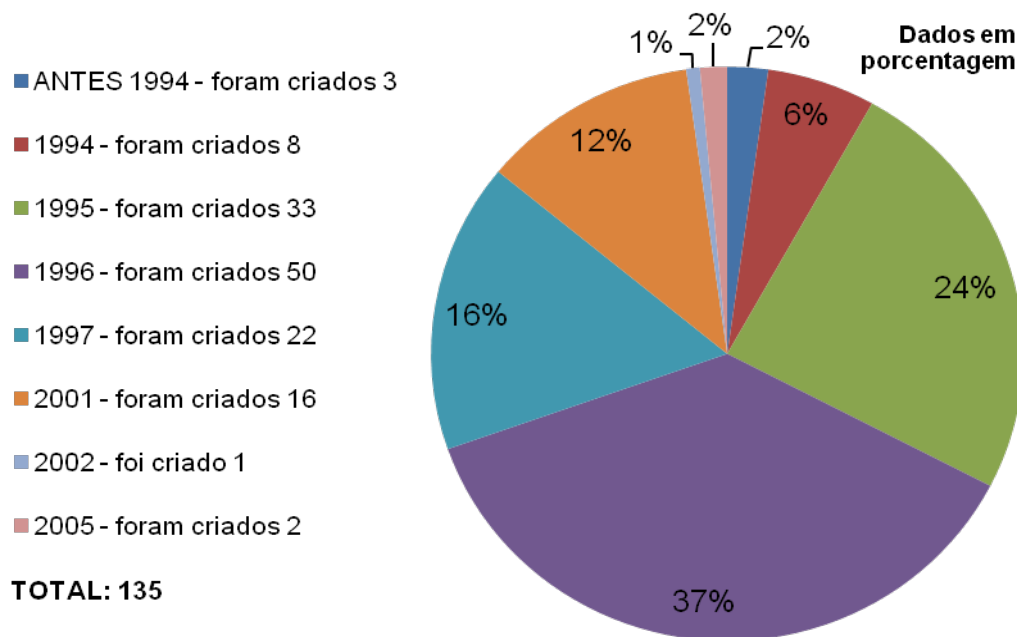
É com esta preocupação que este estudo se desenvolve apresentando uma radiografia dos conselhos municipais de assistência social em Mato Grosso, destacando, dentre outros aspectos: ano de criação; natureza; composição; número de representantes; entidades/organizações da sociedade civil representadas, enfatizando-se especialmente suas conquistas e dificuldades.

## **2. METODOLOGIA**

Foram consultados leis e decretos de criação e de alteração dos conselhos municipais de assistência social em Mato Grosso; documentos contendo informações sobre as entidades/organizações da sociedade civil neles representada; Relatórios de Monitoramento da Política de Assistência Social realizado pelo Conselho Estadual de Assistência Social e Relatório de Fiscalização da Política de Assistência Social elaborado pela Controladoria Geral da União. Os dados foram coletados por meio de levantamento junto aos arquivos do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS/MT), contemplando os anos de 2010, 2011 e 2012. A pesquisa atingiu 95,74% do universo pesquisado, ou seja, 135 dos 141 conselhos municipais.

## **3. RESULTADOS DA PESQUISA**

**GRÁFICO 1 - ANO DE CRIAÇÃO DOS CMAS/MT**



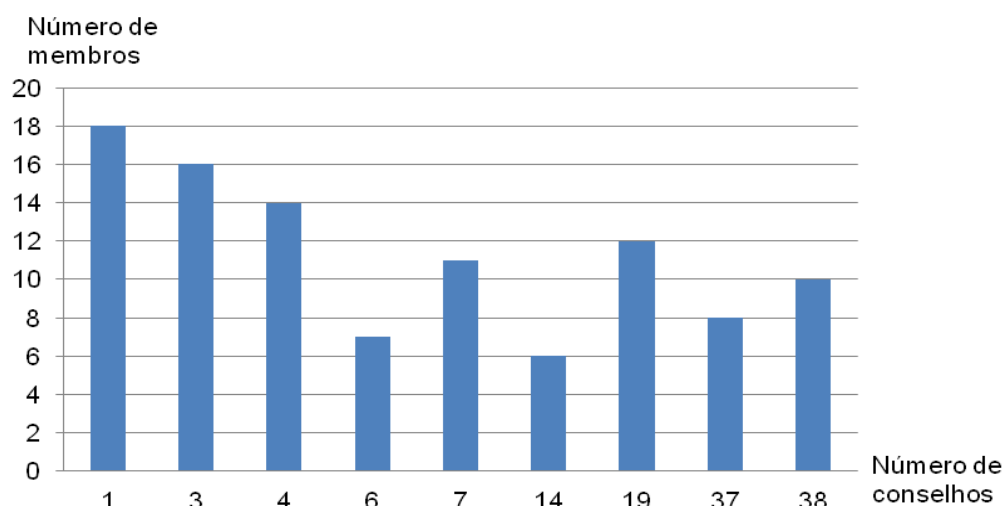
FONTE: Leis de criação e leis de alteração dos CMAS  
 NOTA: Ao todo são 141 conselhos, sendo que 6 não enviaram documentos

O Gráfico 01 mostra que 80% dos conselhos identificados na pesquisa foram criados entre 1995 e 1998. A emergência dessa quantidade expressiva de conselhos neste período pode ser atribuída à aprovação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS/93) e à criação do Conselho Estadual de Assistência Social em Mato Grosso, em dezembro de 1995. O CEAS/MT exercerá papel importante no processo de discussão e articulação para a criação dos conselhos nos diversos municípios. Porém, antes de sua criação em 1995, já existiam 11 conselhos municipais de assistência social no Estado. O processo de discussão e mobilização para a institucionalização destes espaços contou com pouca participação da sociedade civil organizada na esfera municipal. A institucionalização da grande maioria dos conselhos municipais foi antes uma iniciativa dos órgãos responsáveis pela execução da política de assistência social em especial do gestor municipal, que não raro indicou também as entidades a serem representadas nos conselhos (QUEIRÓZ e FIGUEIREDO, 2011; SANT'ANA, 2000).





**GRÁFICO 2 - NÚMERO DE MEMBROS NOS CMAS - COMPOSIÇÃO ATUAL**



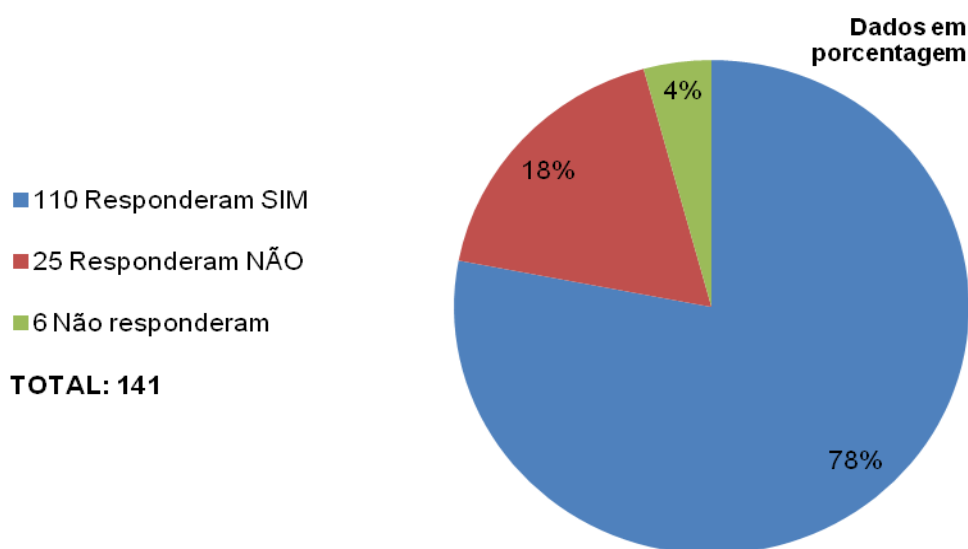
FONTE: Leis de criação e leis de alteração dos CMAS

NOTA: Ao todo são 141 conselhos, sendo que 6 não enviaram documentação.

O Gráfico 2 mostra que uma quantidade expressiva (47) dos conselhos municipais de assistência social levantados têm entre 06 e 08 membros. Considerando que a representação é paritária, isso representa um número de 3 e 4 representantes por segmento (governamental e não-governamental). Dos 135 conselhos pesquisados à época, apenas 8 contam com mais de 12 membros. Esse número reduzido de conselheiros deve-se ao fato de a grande maioria dos municípios mato-grossenses ser constituída por municípios de pequeno porte I<sup>4</sup>, com poucas organizações civis de luta pela cidadania e sem muita experiência associativista, reduzindo, portanto, as possibilidades de rotatividade entre as entidades representantes da sociedade civil nos conselhos.

<sup>4</sup> A legislação define como município de pequeno porte I, aqueles com até 20.000 mil habitantes. Em Mato Grosso a grande maioria destes municípios possuem menos de 5.000 mil habitantes.

**GRÁFICO 3 - O CONSELHO É PARITÁRIO**



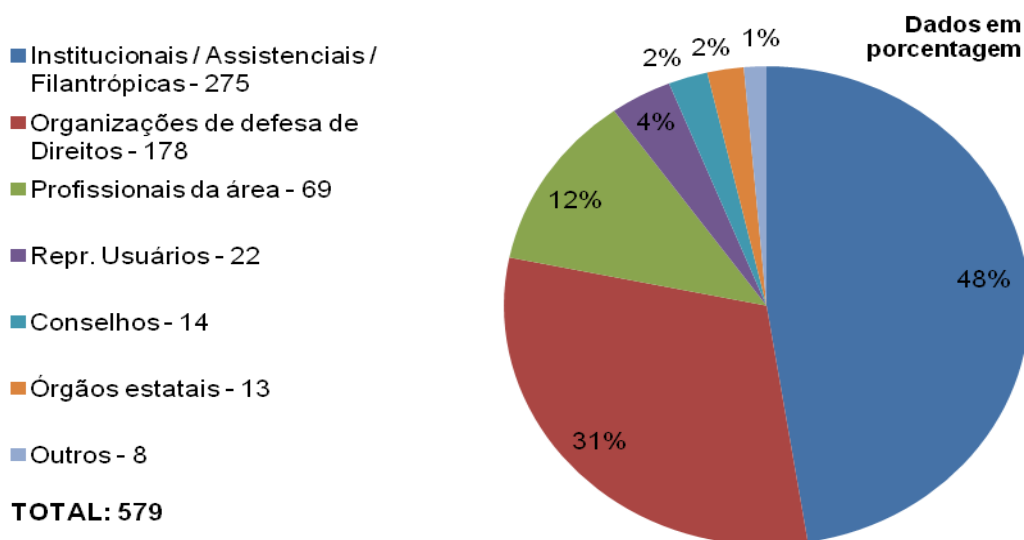
FONTE: Leis de criação e leis de alteração dos CMAS-MT

O Gráfico 3 mostra que a maioria dos conselhos são paritários. Uma porcentagem expressiva dos conselhos, no entanto, ainda não tem paridade. Embora a paridade numérica não seja garantia de equilíbrio no processo decisório, pois nem sempre o conselheiro (governamental e não governamental) acompanha as decisões do segmento que representa, essa situação precisa ser revista, uma vez que a paridade é um aspecto importante no processo deliberativo para a efetivação da política de assistência social, especialmente porque as resistências à sua operacionalização como política pública e como direito de cidadania ainda são imensas. Essas resistências podem ser observadas na falta de cumprimento do orçamento destinado à assistência social, na dificuldade em prestar contas e no direcionamento da agenda dos conselhos por parte de muitos gestores. A pesquisa revela ainda, que entre os conselhos que não possuem paridade, a maior representação está com a sociedade civil. Uma análise mais apressada tenderia a afirmar como positiva essa vantagem na representação da sociedade civil. Porém, não se pode ignorar que essa maior participação das entidades da sociedade civil nos conselhos nem sempre resulta em avanços para a política e ou em compromisso



efetivo por parte do conselheiro em fiscalizar o desenvolvimento da política de assistência social ou a qualidade dos serviços prestados. A igualdade numérica nem sempre resulta em igualdade de participação e de representação/compromisso. Estudos de Tatagiba (2002) revelam que essa representação nem sempre é orgânica. Da mesma forma que representantes da sociedade civil aprovam propostas governamentais contrariando reivindicações/demandas da população, representantes governamentais, contrariando posições dos gestores/dirigentes estatais votam com as demandas da sociedade civil. Essa representação não é nada linear. Também é importante lembrar que a ausência da paridade para além da identificação da situação de irregularidade (na medida em que não atende ao estabelecido na LOAS e na Constituição Federal) apresenta impossibilidade da igualdade no contexto da gestão democrática dos negócios públicos.

**GRÁFICO 4 - A SOCIEDADE CIVIL NOS CMAS /MT**



FONTE: Leis de criação e leis de alteração dos CMAS-MT

De acordo com o Gráfico 5 as entidades assistenciais/filantrópicas constituem 48% das entidades da sociedade civil nos conselhos; seguida das organizações de defesa de direitos; dos profissionais da área; dos representantes dos





usuários; representantes dos conselhos; dos órgãos estatais e outros. Entre as entidades assistenciais/filantrópicas destacam-se: as entidades ligadas às igrejas, em especial a Igreja Católica; as escolas especializadas (APAE, Sociedade Pestalozzi); as entidades de atendimento/prestação de serviços a idosos, deficientes, crianças e adolescentes entre outros; Lions, Rotary Club e Maçonaria. Entidades com grande capilaridade no Estado, presentes em quase todos os municípios. Em muitos deles elas são praticamente as únicas entidades. São entidades cuja origem e criação, de um modo geral, têm como propósito fazer o bem ao próximo, sem um engajamento político, não se articulam aos movimentos sociais e populares em seus processos de organização e luta por direitos. São, antes, resultado de iniciativas de grupos isolados, formados por religiosos e/ou grupos de pessoas que se organizam no sentido de prestarem serviço à população em situação de pobreza e exclusão.

Entre as organizações de defesa dos direitos estão, por ordem quantitativa: os sindicatos; os grupos/organizações de idosos, de deficientes, crianças e adolescentes; associações de moradores e organizações diversas. Os sindicatos dos trabalhadores rurais, dos trabalhadores da rede pública de educação pública e as associações de moradores estão entre os principais representantes das organizações de defesa dos direitos. Embora classificados como organizações de defesa de direitos é necessário reconhecer que a perspectiva de luta por direitos ainda não integra a agenda e discurso de algumas dessas organizações como a maioria das associações de moradores, cujas ações não transcendem às dimensões mais imediatistas e corporativas das lutas e seus integrantes em geral ainda não percebem a relação entre suas demandas e as reivindicações e atuação nos conselhos. O mesmo se pode afirmar em relação a muitas organizações de idosos, que se configuram muito mais como espaços de lazer e de socialização do que espaços de luta pela cidadania da população idosa.

Dentre os profissionais da área destacam-se os/as profissionais de serviço social, seguidos de sociólogos, psicólogos, pedagogos ente outros. Há ainda a representação dos usuários de programas, que não estão representados nas leis iniciais de criação dos conselhos. A presença de instituições estatais representando os conselhos como entidades da sociedade civil é, obviamente, inobservância da legislação dos conselhos de políticas setoriais.



De acordo com a legislação vigente as entidades assistenciais nos conselhos devem ser compostas por representantes das instituições/entidades prestadoras de serviços, organizações de defesa dos direitos e representantes dos usuários, mas a falta dessas organizações em número suficiente em muitos municípios faz com que as entidades caráter assistencialista e filantrópica tenham hegemonia na maioria dos conselhos.

## **5. CONCLUSÃO - DIFICULDADES E CONQUISTAS**

Dentre as principais dificuldades para o exercício do controle social encontram-se: a falta de infraestrutura física e humana, a maioria dos conselhos não possui estrutura própria para o desenvolvimento de suas atividades cotidianas também não contam a equipe de profissionais habilitados para assessorar os conselheiros no processo de monitoramento da política; a precarização das condições de trabalho, com contratos temporários e frágeis; a rotatividade entre os conselheiros; o desconhecimento de boa parte dos conselheiros em relação à política de assistência social; o perfil dos conselheiros, que em sua maioria não têm uma trajetória de inserção nos movimentos sociais ou não possuem vinculação com a área da assistência social; a recusa dos gestores municipais em partilhar o poder e o protagonismo dos mesmos na definição da agenda dos conselhos e na condução da política.

Dentre as principais conquistas destacam-se o início de um aprendizado e convivência democráticos nos espaços de representação plural e paritária, mas os conselhos como espaços de luta e de afirmação da assistência social como política pública e direito de cidadania ainda precisam ser construídos.

Duas importantes questões foram observadas em relação à representação da sociedade civil nos conselhos. A primeira, positiva, diz respeito a presença, ainda que muito incipiente, dos usuários da política de assistência social entre os representantes da sociedade civil. Estes não se faziam representar no momento de criação dos conselhos. A segunda, negativa, porque revela ou falta de conhecimento da legislação sobre os conselhos ou a inexistência de organizações civis suficientes



em alguns municípios, e, ainda, a presença de órgãos estatais entre os representantes da sociedade civil nos conselhos e a falta de paridade na representação em alguns conselhos.

Este estudo revelou, portanto, que os conselhos municipais de assistência social encontram-se duplamente desafiados: de um lado pelos limites estruturais inerentes aos conselhos e às políticas públicas no capitalismo, de outro pelas dificuldades da participação e do controle social numa sociedade onde clientelismo, o autoritarismo, a centralização de poder e o desrespeito aos direitos constituem elementos centrais na estruturação das relações entre as classes sociais. Aos limites estruturais e às características político-ideológicas e culturais da sociedade brasileira, aliam-se uma conjuntura marcada pela prioridade à política econômica e aos interesses do mercado e por respostas sempre residuais e compensatórias à questão social. A estas dificuldades, acrescenta-se o fato de os conselhos serem constituídos, em sua maioria, por entidades filantrópicas e assistencialistas, cuja atuação não se orienta na perspectiva da afirmação dos direitos de cidadania e nem pela articulação com os movimentos sociais emancipatórios, situação que se expressa na falta de articulação dos conselheiros com os segmentos que representam.

Apesar de muitas destas organizações terem renovado seus discursos e práticas e adotado posturas mais críticas em relação ao seu campo de atuação, pela sua própria natureza, elas não problematizam as situações de pobreza e exclusão vivenciadas pela população usuária da assistência, como decorrência da estrutura de desigualdades vigentes na sociedade brasileira.

#### **BIBLIOGRAFIA:**

AVRITZER, Leonardo (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo, Cortez: 2010.

CAMPOS, Edval Bernardino. Usuários da assistência social: entre o protagonismo e a tutela. In: STUCHI, Carolina gabas ET AL (Orgs.). **Assistência social e filantropia: novo marco regulatório e o cenário contemporâneo de tensões entre o público e o privado**. São Paulo: Giz Editorial, 2010.

CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE MATO GROSSO. **Relatório de Monitoramento da Política de Assistência Social**. Cuiabá, 2008 (Mimeo).



COUTO, Berenice Rojas. **O Direito Social e a Assistência Social na Sociedade Brasileira: uma equação possível?** São Paulo: Cortez, 2004.

DAGNINO, Evelina; TATAGIBA, Luciana (Orgs.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

\_\_\_\_\_. Sociedade civil, espaços públicos e construção democrática no Brasil In: DAGNINO, Evelina (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e terra, 2002.

IBGE. **Perfil dos municípios brasileiros: assistência social (2005) Coord. de População e Indicadores Sociais.** Rio de Janeiro: IBGE 2006.

QUEIRÓZ, Imar Domingos; FIGUEIREDO, Lenil da Costa. **Os conselhos de assistência social em Mato Grosso: da institucionalização aos desafios da participação social.** In: Anais da V Jornada Internacional de Políticas Públicas. Estado, Desenvolvimento e Crise do Capital, de 23 a 26 de 2001. São Luiz-MT.

SANT'ANA, Leila Auxiliadora J. de. **A representação da sociedade civil no Conselho Estadual de Assistência Social em Mato Grosso - gestão 2007-2008.** Monografia de Especialização. UFMT, Cuiabá, 2000.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e terra, 2002.

RAICHELLIS, Raquel. **O controle democrático na gestão do orçamento público 20 anos depois.** CFESS (Org.). Seminário Nacional. O controle social e a consolidação do Estado democrático de Direito. Brasília, 2011.