



A DIMENSÃO PROPOSITIVA NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Belém.

Maria Helena Aood Lima¹

Francisco Willams Campos Lima²

RESUMO: O presente estudo objetiva analisar a dimensão propositiva do Conselho Municipal de Assistência Social do Município de Belém, no contexto da descentralização das políticas de Assistências Sociais. Para responder às questões norteadoras da pesquisa, optou-se pela abordagem qualitativa, com a utilização das seguintes estratégias metodológicas: entrevistas semiestruturadas, observação direta e análise documental. Os resultados revelaram que o órgão, objeto de estudo, vem desenvolvendo sua dimensão propositiva de forma ainda incipiente, não conseguindo exercer a necessária influência na construção da agenda de interesse público.

PALAVRAS-CHAVE: Dimensão Propositiva; Descentralização; Políticas Sociais.

ABSTRACT: This study aims to analyze the size of the propositional City Council Social Services of the City of Bethlehem, in the context of decentralization policies Assists Social. To answer the questions guiding the research, we opted for a qualitative approach, using the following methodological strategies: semi-structured interviews, direct observation and document analysis. The results revealed that the body, the object of study, has developed its size propositional form of incipient, failing to exercise the necessary influence on the construction of public interest agenda.

KEYWORDS: Dimension purposeful; Decentralization; Social Policies.

¹ Mestre. Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: helena.aood@gmail.com

² Estudante de Pós-Graduação. Universidade Federal do Pará (UFPA). E-mail: willamscampos@yahoo.com.br



1. INTRODUÇÃO

Com a Reforma do Estado brasileiro, implementada a partir dos anos 1990, a questão da descentralização vem ganhando, cada vez mais, importância no debate das políticas sociais, dada a possibilidade de democratização da gestão, o que pressupõe o alargamento dos espaços de participação, com a inserção de novos sujeitos sociais na arena pública.

A mudança de paradigma de gestão, voltada para o fortalecimento das estruturas de poder em âmbito local, vem sendo demarcada, do ponto de vista legal e normativo, pela Constituição Federal de 1988, que introduziu, de forma inédita, o capítulo da ordem social, estabelecendo, dessa forma, um conjunto de diretrizes e princípios que se traduzem, acima de tudo, pelo reconhecimento da questão social como uma importante conquista da cidadania política por parte de todos os cidadãos brasileiros.

A promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social - Loas (Lei 8.742/93), em 1993, contribuiu, de maneira decisiva, para o aprofundamento do debate acerca do processo de descentralização das políticas sociais, na medida em que ratifica valores éticos e políticos voltados à universalização dos direitos sociais, consignados, inicialmente, na Carta Magna. A Lei ora referendada, define, ao mesmo tempo, mecanismos que operacionalizam os princípios constitucionais, com a criação dos Conselhos de Assistência Social nas três esferas de governo. A partir de então, vem ganhando força a discussão sobre a importância da institucionalização da participação política, com a emergência da democratização e da representação dos interesses da população nas arenas públicas.

Para tanto, consideramos necessário investigar a dinâmica de funcionamento do Conselho de Assistência Social, do município de Belém – PA, a fim de compreender sua dimensão propositiva no contexto da gestão das políticas de assistência social, tendo como estratégia da pesquisa o estudo de caso. Para o levantamento de dados, utilizamo-nos de entrevistas semi-estruturada, observação direta e análise documental.

2. A DESCENTRALIZAÇÃO DA POLÍTICA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

O processo de descentralização da Política Municipal de Assistência Social, no município de Belém, iniciou, do ponto de vista legal e institucional, quatro anos após a



promulgação da Loas. Porém, o debate sobre questões voltadas para uma política descentralizada vem sendo deflagrado já algum tempo, desde 1995, com a mobilização da sociedade civil, a qual foi conclamada a assumir certo protagonismo nesse processo, por meio de espaços deliberativos, organizados especificamente para esse fim, consistindo, pois, nas Conferências Municipais e Estaduais de Assistência social, fóruns prévios preparatórios a I Conferência Nacional³ para essa área.

Em Belém – PA, a iniciativa institucional desse processo preliminar de mobilização dos movimentos sociais fora desempenhado pelo Conselho Regional de Serviço Social – CRESS (1ª Região), por compreender que esse movimento poderia concorrer favoravelmente à construção de políticas sociais, voltadas às demandas locais. Ressaltamos, entretanto, que o papel assumido por esse Conselho, teria resultado de seu compromisso, que podemos considerar ético-institucional, em vista da efetivação do Estado de direito, como expressão de uma cidadania ativa. Campos (2007), todavia, ressalta a incumbência político-operacional desse órgão quanto a essa pauta de interesse público, ao afirmar que consistia ao mencionado Conselho “preparar as condições sócio-políticas e institucionais para a Constituição do Conselho Municipal da capital do Estado do Pará” (CAMPOS, 2007, p. 131).

A partir da mobilização do CRESS (1ª Região), institui-se o Fórum Pró-Conselho de Assistência Social, que congregou entidades e movimentos sociais afins, atuantes no município de Belém – PA, na área das políticas. A pesquisa realizada junto ao Conselho Municipal de Assistência Social nos possibilitou inferir que a maioria das entidades que atualmente integram esse órgão teria participado de forma direta do fórum em referência.

O trabalho do Fórum resultou na elaboração de um anteprojeto de Lei constando, dos seguintes aspectos: composição, atribuições e instalações do Conselho Municipal de Assistência Social; fundo municipal de assistência social, entre outras questões, recomendadas pela Loas. Tal iniciativa, convertida em Projeto de Lei, com as alterações consideradas pertinentes, foi encaminhada, subseqüentemente, pelo Poder Executivo, ao Legislativo Municipal, para deliberação final, que aprovou a Lei 7.857, de 12 de dezembro

³ A I Conferência Nacional de Assistência Social foi realizada em Brasília – DF, nos dias 20 a 23 de novembro de 1995, tendo contado com a participação de 689 delegados, 193 observadores credenciados, 76 convidados e 111 ouvintes, perfazendo um total de 1.069 participantes. O objetivo geral da I Conferência Nacional foi o de avaliar a situação e propor diretrizes para aperfeiçoamento do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social. O tema geral tratou da Assistência Social como um direito do cidadão e dever do Estado e as temáticas analisadas nos painéis e debates foram: sistema descentralizado e participativo, financiamento e relação público-privado, na prestação de serviços da Assistência Social.



de 1997, a qual foi sancionada por ato do Prefeito Municipal de Belém – PA, quatro anos após a promulgação da Loas.

Desse modo, a Política Municipal de Assistência Social, no município de Belém passou a ser orientada pelos princípios e diretrizes da Política Nacional de Assistência Social, mediante a descentralização político-administrativa, cabendo, fundamentalmente, ao ente municipal, por exemplo, a execução de programas formulados pela União, com a efetiva participação das entidades beneficentes e de assistência social (BRASIL, Constituição Federal, Art. 204).

A consolidação de uma Política descentralizada de Assistência Social, a partir da implementação das estratégias evidenciadas na Lei Municipal 7.857/1997, vem se constituindo em desafios, sempre crescentes, a serem assumidos pelo município de Belém, em vista da conquista da cidadania por parte dos munícipes, de modo a se traduzir em reconhecimento de direitos legítimos, consignados na Carta Magna.

3. A DIMENSÃO PROPOSITIVA DO CMAS

A composição do CMAS se encontra prevista tanto na Lei de Criação desse órgão, assim como em seu Regimento Interno. Todavia, constatamos que há divergências importantes de um dispositivo legal para o outro, visto que o primeiro sofreu alteração quanto ao número de conselheiros, conforme mencionado anteriormente; ao passo que o segundo ainda mantém a versão original da Lei ora referendada, com uma composição, portanto, de dez membros.

O CMAS se encontra constituído essencialmente por dois órgãos, denominados de Plenária e Coordenação Executiva. O primeiro corresponde a uma instância de natureza intervalar, que se reúne, ordinariamente, de acordo com o Regimento Interno, uma vez por mês ou extraordinariamente “sempre que convocada por seu coordenador ou a requerimento de 1/3 de seus membros” (BELÉM, Art. 7º do Regimento Interno do CMAS). O segundo órgão, de caráter mais permanente compete, fundamentalmente, dar efetividade às deliberações do primeiro órgão, “para o bom andamento e cumprimento dos objetivos do Conselho” (*op. cit.* Art. 13).

Ainda no que concerne à organização do CMAS, verificamos que a Lei Municipal sugere certa redundância em relação à plenária, pelo fato de defini-la pelo conjunto de conselheiros do órgão. Quanto à Coordenação, esta se encontra constituída legalmente



pelos seguintes instâncias: Presidente, Vice-Presidente, 1º Secretário e 2º Secretário. Nesse aspecto, verificamos, mais uma vez, que há divergências em relação ao Regimento Interno, pelo fato de tal documento apresentar uma estrutura de funcionamento desse órgão que não condiz com o que fora mencionado anteriormente, visto que a Coordenação Executiva não apresenta os desdobramentos ora sugeridos.

Destacamos, por conseguinte, na organização e na estrutura do CMAS, a possibilidade de constituição de comissões temáticas ou grupos de trabalho específicos, para dar efetividade à ação desse órgão colegiado. No período pesquisado, foram detectadas as seguintes Comissões Temáticas: *do Fundo da Assistência, de Avaliação e Política e de Inscrição Avaliação e Bolsa Família*. Essas comissões foram referendadas pelo plenário do CMAS, conforme Resolução Nº 11, de 27 de abril de 2009. A pesquisa nos relevou, entretanto, que a existência de outras comissões, cuja existência e funcionamento têm ficado a critério da Coordenação Executiva, que vem definindo, sobre a conveniência de instituí-las.

As atribuições do Conselho Municipal de Assistência Social se encontram estabelecidas na legislação, em âmbito nacional e municipal, cujos desdobramentos se verificam na normatização interna desse órgão. Desse modo, constatamos, de maneira geral, na Lei 7.857/97 e no Regimento Interno do CMAS (Art. 6º), um conjunto de incumbências, estabelecidas como prioritárias à atuação institucional desse órgão, em vista da gestão da política municipal de Assistência social.

Percebemos, a partir da pesquisa aos arquivos desse colegiado e nas atas das reuniões plenárias, que a dimensão normativa desse órgão não vem sendo devidamente atendida, de acordo com o estabelecido na legislação em vigor. Quando este aspecto não é observado, poderá trazer prejuízos à perspectiva de descentralização das políticas sociais, na medida em que deixa de refletir a realidade local, o que poderá comprometer o atendimento de prioridades e demandas advindas dos segmentos sociais do município.

Sublinhamos, nesse contexto, que atualmente, o CMAS dispõe de um cadastro de inscrição das entidades não governamentais aptas a votar e a serem votadas. Essas entidades distribuem-se em 03 (três) categorias distintas, assim compreendidas: *a) filantrópicas – 20 (vinte); 2) Comunitárias – 20 (vinte); e OSCIP – 03*. Essas entidades e organizações a sociedade civil inscritas ou registradas no CMAS revela a prioridade que esse órgão vem dispensando a um tipo de atuação que se encerra nos limites de uma dimensão burocrática ou cartorial, o que pode ser ratificado pelo número de Resoluções



aprovadas, nos últimos anos, com esse teor, a exemplo do ano de 2009, período em que são registrados 41 (quarenta e um) atos normativos.

Quanto ao acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos destinados às ações de assistência social no município, o CMAS vem se propondo ao exercício dessas funções por meio de uma comissão temática, denominada de Avaliação e Política. Em que pese a iniciativa institucional no sentido de buscar a definição de estratégias para o controle social dos recursos destinados à área aludida anteriormente, os conselheiros admitem dificuldades para atuar, devidamente, nesse tipo de acompanhamento, uma vez que o órgão gestor da política Municipal de Assistência Social – FUNPAPA, vem priorizando outras áreas.

No que concerne à aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social, a Lei 7857/97, estabelece que este deverá ser gerido pela FUNPAPA, “de acordo com as deliberações e controle do Conselho Municipal de Assistência Social” (Art. 20). Observamos, portanto, com base neste dispositivo, que a dimensão propositiva do CMAS é evocada de maneira mais direta, na medida em que lhe é atribuída a prerrogativa institucional de deliberar a respeito da aplicação dos recursos do citado Fundo.

Porém, contraditoriamente, aqui se verificam limites importantes à atuação desse órgão colegiado, uma vez que as funções mencionadas acima, não vêm sendo efetivadas, em consonância com o que estabelece a legislação em vigor. Com efeito, as entrevistas junto aos conselheiros representantes da sociedade civil e do governo, revelaram que o conselho enfrenta desafios em relação à ação fiscalizadora e não consegue assumir, em relação ao Fundo Municipal de Assistência Social, funções de caráter mais propositivo.

Nós, ainda não temos pernas para fazer o diagnóstico social dessa demanda, então esse diagnóstico social quem faz é o Órgão Gestor (Entrevista de nº 04-Representante da Sociedade Civil).

O conselho, ele tenta fazer esse controle, na medida do possível. A gente ainda encontra muita dificuldade, porque o CMAS ele é um conselho que a secretaria maior que controla é a FUNPAPA. Então, a gente tem uma carência muito grande de transporte, eu acredito até de pessoas que se disponibilizam pra fazer esse controle. Mas dentro da medida do possível, a gente procura fazer, eu acho que as entidades da sociedade civil que fazem parte do conselho, elas procuram fazer esse controle mais individualmente do que o próprio Conselho da parte executiva (Entrevista nº 03 -Representante da Sociedade Civil).

Os depoimentos acima revelam, ainda, que a ação fiscalizadora por parte do CMAS vem sendo prejudicada pela falta de infra-estrutura e de recursos humanos para dar conta dessa demanda, embora a legislação municipal estabeleça que compete ao órgão gestor (FUNPAPA) prover os meios necessários para o desenvolvimento das atividades do



mencionado órgão. Todavia, ressaltamos que a sociedade civil vem buscando ocupar esse espaço, com a consciência de que sua função, também, consiste em atuar no sentido do controle sobre as ações do governo, mesmo em condições desfavoráveis. Essa tendência é confirmada, inclusive, por representantes do governo, por ocasião das entrevistas.

Face ao exposto, podemos considerar que o CMAS precisa ainda continuar investindo em favor de uma política de controle social mais efetivo da sociedade sobre as ações governamentais, no que concerne à definição, execução e avaliação das políticas sociais. Para tanto, faz-se necessário, inicialmente, romper com uma postura centralizadora por parte do órgão gestor, que vem representando limites interno, ao processo de descentralização. É preciso, portanto, que seja, enfrentado pelo mencionado órgão, essa cultura política autoritária (BRAVO, 2006), buscando banir as práticas fisiológicas e clientelistas conforme, que conduzem, ainda hoje, à privatização da ação estatal (BARROS, 2006). A declaração feita por uma representante não governamental caracteriza esse fato:

O CMAS funciona, geralmente atrelado à FUNPAPA. É uma luta muito grande pela deliberação dos controles, há muita discussão ainda. É muito centralizado, na verdade a FUNPAPA dita as regras. A gente tem muito debate em relação a isso, porque quando vem, já vem tudo mastigado, tudo bem definido [...] (Entrevista nº 05 – Representante Sociedade Civil).

A propósito da importância da participação social na formulação das políticas sociais do município, verificamos a partir dos documentos (atas, relatórios, entre outros) desse órgão, que não há registros que indiquem a devida influência dos atores sociais nesse processo. Quando questionados se as ações implementadas, atualmente, no município, resultaram da ação propositiva do CMAS, aproximadamente, 70% dos entrevistados se posicionaram negativamente. Os depoimentos, assinalados, a seguir, demonstram a pouca efetividade ou ausência total da capacidade propositiva do órgão em referência, no que tange às políticas sociais:

O principal papel dele é fiscalização. Então eu não vejo como propositivo, às vezes os resultados das conferências são pouco efetivos (Entrevista Nº 01 – Representante do Governo).

Eu costumo dizer que a gente tá muito aquém da necessidade apresentada para a política pública, não interessa formalizar e formar novas políticas, porque nós temos hoje o suficiente, basta ser aplicada devidamente. Infelizmente, hoje, tu não consegues visualizar políticas [...] (Entrevista Nº 04 – Representante do Governo).

Consideramos, por outro lado, que um órgão colegiado só poderá ter condições de exercer plenamente sua capacidade propositiva se forem asseguradas condições políticas para a efetiva atuação da sociedade civil, devendo serem preservados, neste caso, o



princípio da partilha equitativa do poder, nos processos decisórios (BIDARRA, 2006).

4. CONCLUSÃO

O estudo sobre a dimensão propositiva do CMAS do município de Belém/PA possibilitou algumas reflexões a respeito da descentralização das políticas públicas de assistência social, com o advento da CF-88 e da Lei Orgânica de Assistência Social - Loas. Procuramos recuperar, por meio desta pesquisa, a importância atribuída aos órgãos colegiados, para a democratização da estrutura do Estado, ressaltando a necessidade dos conselhos se constituírem, fundamentalmente, a partir de sua capacidade político-propositiva.

Dessa forma, argumentamos no sentido da necessidade do reconhecimento da participação como uma importante estratégia política, para o exercício da função propositiva nos espaços públicos. Ressaltamos que a participação, assim compreendida, pressupõe, necessariamente, o reconhecimento da sociedade civil em seu conjunto, na medida em que se situa numa organização político-social complexa, onde diferentes interesses e projetos entram em disputa. Nessa perspectiva, assumimos um ideal de participação voltado para a universalização dos direitos sociais, em vista, por conseguinte, da ampliação do conceito de cidadania.

A pesquisa demonstrou alguns problemas, por exemplo, relacionados à implantação do CMAS, pelo fato da sociedade civil não ter participado diretamente desse processo. Desse modo, a composição inicial do conselho informava uma baixa representatividade em relação ao contingente populacional do município, embora essa situação tenha sido modificada, posteriormente, com a alteração da Lei Municipal. Outro aspecto diretamente relacionado ao problema da participação política, refere-se à ausência da representação dos trabalhadores na composição desse órgão, o que passou a informar a opção por um conselho com o perfil menos politizado.

Acrescentamos, por outro lado, que o CMAS vem buscando organizar-se, internamente, para dar conta de suas atribuições na gestão das políticas sociais, uma vez que identificamos, em seu plano de ações para o exercício de 2009/2010, por exemplo, algumas iniciativas voltadas para a formação e capacitação dos conselheiros.

Vale sublinhar, ainda, que as conferências municipais de assistência social ocupam um espaço importante na agenda de debate do CMAS, conforme o constato nas atas e



Relatório de Gestão, embora os dados demonstrem que houve um declínio considerável quanto ao número de delegados. Esta constatação nos leva a inferir que há necessidade de ressignificação desse fórum, para que possa fomentar o debate democrático e potencializar a capacidade propositiva, por parte da sociedade civil, na gestão das políticas sociais.

Em que pese os aspectos mencionados, anteriormente, consideramos que o CMAS ainda precisa continuar investindo, contínua e progressivamente em vista da ampliação de sua dimensão propositiva, para que esta possa ter conseqüências importantes na definição, execução e avaliação das políticas sociais.

Pelo exposto, concluímos que a estratégia mais importante para o exercício da dimensão propositiva do CMAS é o fortalecimento das representações sociais, em vista da democratização da estrutura de poder do Estado, para que as manifestações da questão social sejam priorizadas nas agendas governamentais.

5. REFERÊNCIAS

BARROS, Elizabeth Diniz. *O controle social e o processo de descentralização dos serviços de saúde*. In: MINISTÉRIO DA SAÚDE. Incentivo à participação popular e controle social no SUS: textos técnicos para conselheiros de saúde. Brasília, 1994.

BELÉM, *Lei Municipal nº 7857, de 12/012/1997*, que dispõe sobre a Política Municipal de Assistência Social, a criação do Conselho Municipal de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social de Belém.

BELÉM. Conselho Municipal de Assistência Social. *Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social*. Belém, 1997.

BIDARRA, Zelimar Soares. *Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos*. In: Serviço Social & Sociedade, nº 88. São Paulo; Coetex, 2006

BRASIL. Constituição Federal de 1988.

BRASIL. *Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS)*. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Brasília: MPASS/SAS.

BRAVO, Maria Inês de Souza. *Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUAS)*. In: Serviço Social e Sociedade, Nº 88. São Paulo: Cortez, 2006.

CAMPOS. Edival Bernardino. *Conselhos de políticas setoriais no ambiente municipal: estudo de caso comparativo entre Ananindeua, Belém e Marituba*. Tese de Doutorado, 2007.