

# Controle Social e Assistência Social: aspectos da realidade dos conselhos municipais do Estado de Santa Catarina

Daniela Cristina Pereira<sup>1</sup>  
Keli Regina Dal Prá<sup>2</sup>

**Resumo:** O artigo trata, mediante pesquisa documental, do panorama sobre o desenvolvimento das atribuições dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) do Estado de Santa Catarina, tendo em vista a escassez de estudos sobre as questões relacionadas ao exercício do controle social via conselhos. O objetivo é contribuir para a produção de informações acerca da realidade dos CMAS do Estado, com a análise dos dados contidos nos Relatórios de Conclusão de Curso (RCC) de 222 municípios, elaborados a partir da participação na Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família (PBF), desenvolvida pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome (MDS), no ano de 2010. Dentre os principais resultados da pesquisa, aponta-se o desconhecimento, por parte dos conselheiros, das suas atribuições; principalmente em relação à aprovação, ao acompanhamento, à avaliação do planejamento (planos municipais) e ao financiamento da política de assistência social, bem como a centralidade das decisões nos gestores, o tecnicismo das informações e a burocratização dos procedimentos.

**Palavras-chaves:** Participação; Controle Social; Conselhos Municipais de Assistência Social; Estado de Santa Catarina.

## INTRODUÇÃO

As diversas lutas sociais pela democracia e pela efetivação da cidadania ocorridas na década de 1980 resultaram na Constituição Federal de 1988, e dentre as diversas conquistas obtidas com a Carta Magna, está o controle social exercido na perspectiva da sociedade civil organizada interferir nas decisões do Estado, principalmente na gestão das políticas públicas. Essa perspectiva, ao permitir o controle social por representantes da população, representou um avanço da participação social para a concretização dos direitos, em especial, os sociais, visando atender cada vez mais às demandas e aos interesses das classes subalternas, rompendo com a tendência historicamente cristalizada do controle social exercido pelo Estado sobre a sociedade civil por meio da força militar, com políticas compensatórias e paternalistas.

A participação da sociedade civil organizada nas decisões do cenário político na década de 1990 refletiu momentos importantes na luta pela democracia em consequência do protagonismo dos novos sujeitos sociais. Reiterou-se a necessidade do fortalecimento da sociedade civil, que a partir daquele momento iria redefinir o cenário das lutas sociais. Em contraposição à centralidade e ao autoritarismo do recente período da ditadura, retomou-se a valorização da participação popular, a descentralização política e o reordenamento das instituições (Raichelis, 1998).

O período posterior a Constituição Federal de 1988 foi marcado pelas eleições diretas para a presidência da república, onde, em 1989, ocorre a eleição para a escolha do novo presidente e, na entrada da década de 1990, iniciam os primeiros indicativos de consolidação da democracia através da regulamentação da própria Constituição. Dentre os artigos constitucionais a serem regulamentados, encontram-se os art. 203 e 204 da Assistência Social, que teve a legislação infraconstitucional tramitada no Congresso Federal em 1990, por meio de diversos projetos de lei, sendo todos vetados pelo então Presidente Fernando Collor de Mello. Apenas em 1993, em consequência de inúmeros escândalos e desvios, a sociedade civil se organizou novamente para pressionar o governo. E com o objetivo de amenizar a pressão popular, o Presidente Itamar Franco aprovou a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) (PEREIRA, 1996).

Com a LOAS se estabelece uma nova concepção para a Assistência Social que passou a ser reconhecida dentro do tripé da Seguridade Social, deixando de ser considerada como favor do Estado e

<sup>1</sup> Assistente Social pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) e Residente do Curso de Residência Multiprofissional em Saúde da Família da UFSC. Endereço profissional: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Trindade - Florianópolis - Santa Catarina - CEP: 88040-970. E-mail: daniela\_cp@hotmail.com

<sup>2</sup> Assistente Social; Doutora em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS); Professora Adjunta do Departamento de Serviço Social da UFSC. Endereço profissional: Campus Universitário Reitor João David Ferreira Lima, Trindade - Florianópolis - Santa Catarina - CEP: 88040-970. Email: keliregina@yahoo.com

das instituições filantrópicas para ser direito dos cidadãos. A mudança da Assistência Social para o *status* de política social reconhecida como um direito de cidadania, para todos que necessitarem, sem contribuição prévia e de responsabilidade pública, se fortalece com a instauração, em 2004, da Política Nacional de Assistência Social (PNAS).

A PNAS (Brasil, 2004) classifica como grande desafio da área a criação de mecanismos que garantam a participação popular dos usuários nos conselhos municipais enquanto sujeitos ativos do processo. O controle social foi a grande novidade no que tange a Assistência Social, tendo em vista que até o final da década de 1980 não havia o registro da participação popular nas decisões, na implementação dos programas e nos projetos sociais da área.

Ao regulamentar o que preconizou a Constituição Federal de 1988 para a área da Assistência Social, a LOAS indicou a criação das Conferências e dos Conselhos de Assistência Social, sendo estes importantes espaços de interlocução entre a sociedade civil e o Estado. Possibilita um debate democrático, exige transparência nas ações e decisões, conta com a participação de representantes dos interesses coletivos e reforça o papel da sociedade civil na construção de uma sociedade mais justa e equânime. O controle social ocorre com a participação da população na gestão da política social, compreendendo além das funções de fiscalizar e avaliar os Planos de Assistência Social, as funções de controlar e acompanhar o financiamento e a gestão dos fundos de Assistência Social.

É a partir da discussão sobre o exercício destas funções que o artigo pretende contribuir para a produção de informações e indicar um panorama sobre o desempenho das atribuições acerca dos CMAS em Santa Catarina, tendo em vista a escassez de estudos e pesquisas que sistematizem a realidade do controle social, via conselhos municipais.

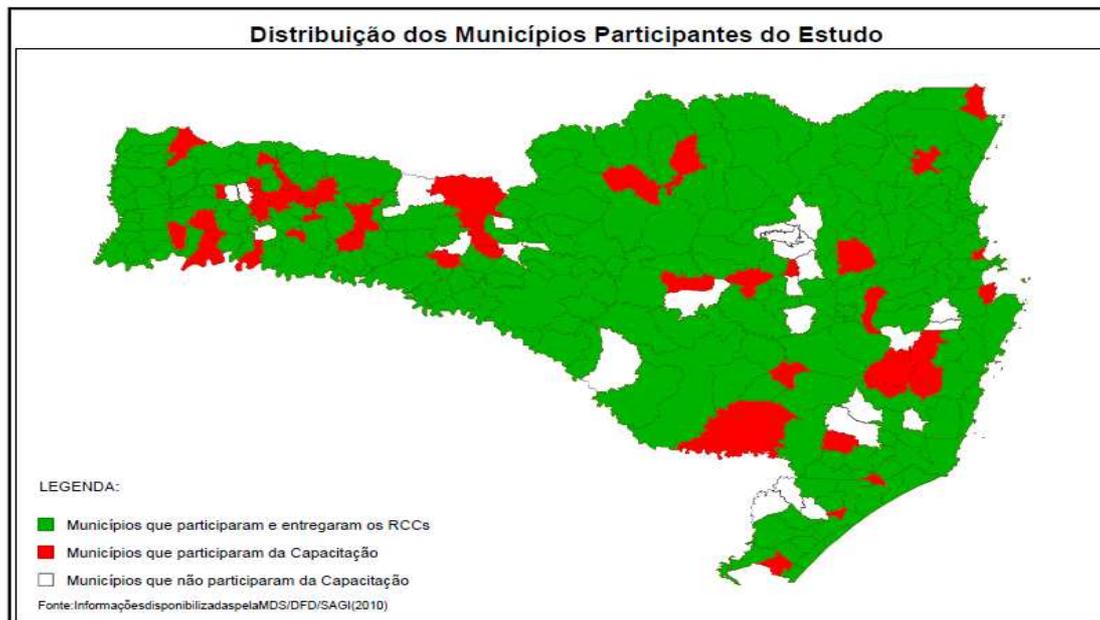
As informações e os dados foram sistematizados a partir da realização de pesquisa documental nos RCC<sup>3</sup>, elaborados pelos conselheiros municipais de Assistência Social dos municípios catarinenses participantes da Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política de Assistência Social e do PBF, realizada nacionalmente pelo MDS nos anos de 2010-2011.

O universo da pesquisa contempla um número relativo a 222 CMAS de um conjunto total de 293 existentes no Estado de Santa Catarina, ou seja, uma representação de cerca de 76% do total dos CMAS existentes. Cabe indicar que em Santa Catarina, dos 293 CMAS, 267 participaram da Capacitação, sendo que 222 enviaram os Relatórios até o término da etapa presencial, em dezembro de 2010, conforme ilustra a Figura 1.

---

<sup>3</sup> Os RCC constituíram uma exigência da etapa não presencial da capacitação como instrumento de avaliação sobre a apreensão dos conteúdos ministrados e sobre a atuação dos conselheiros municipais. As respostas dos RCC contêm informações que refletem a atuação dos conselheiros dentro das suas competências e possibilidades com a pretensão de identificar de que maneira está acontecendo o controle social da Política de Assistência Social nos municípios de Santa Catarina.

Figura 1 - Distribuição dos Municípios Participantes do Estudo



A Capacitação desenvolvida pelo MDS junto aos CMAS foi a primeira iniciativa de abrangência nacional e elaborada a partir das solicitações dos próprios conselheiros municipais, a partir da necessidade de apropriação dos conhecimentos essenciais para o desempenho das suas funções de modo a contribuir para a efetividade do controle social na área da Assistência Social. Para cada município participante foram disponibilizadas cinco vagas e a disposição destas vagas deveria seguir o princípio da paridade, com dois conselheiros de representação governamental e dois não governamentais. Já a quinta vaga era destinada para a secretaria executiva do conselho.

### A questão do Controle Social: indicações conceituais

O debate sobre o controle social teve início no Brasil nas décadas de 1970 e 1980, durante a ditadura militar, num movimento de enfrentamento e luta pela conquista e extensão dos direitos e pela democracia. O reconhecimento dos direitos serviria para fundamentar a criação de novas leis, a criação de espaços públicos, com uma nova maneira de deliberação e com a participação de novos sujeitos nas decisões políticas (Raichelis, 2009).

O controle social pode ser compreendido por duas concepções diferentes, uma delas entende esta categoria como o controle exercido pelo Estado sobre a sociedade em favor dos interesses das classes dominantes, incorporando e atendendo as demandas para amenizar os conflitos - conhecido também como Estado Restrito. Para a segunda concepção, o controle social é entendido como o controle da sociedade em relação às ações do Estado - conhecido como Estado Ampliado. Os setores organizados da sociedade controlam as ações do Estado em favor das classes subalternas, devido ao tensionamento organizado (Correia, 2005).

A promulgação da Carta Magna representou a extensão dos direitos num momento de enfrentamento da crise e de grande desigualdade social. Para Bravo (2001, p.44), a Constituição Federal de 1988 buscou corrigir as injustiças sociais. Com a descentralização e a democratização das políticas públicas, foi definida a criação de novos dispositivos, nos quais houve o reconhecimento do município como ente autônomo. Os municípios tiveram novas competências e recursos financeiros com o objetivo de “fortalecer o *controle social e a participação da sociedade civil* nas decisões políticas”.

O controle social historicamente foi entendido como o controle do Estado sobre a população e com base na coerção. Com o processo de redemocratização, o controle social determina a participação da população na elaboração, na fiscalização e na avaliação da implementação das políticas sociais. “A

noção de democracia é concebida por diversos autores como um processo histórico e está relacionada à soberania popular” (Bravo, 2001, p.45). Sendo assim, como resultado dos movimentos sociais organizados, a democracia representativa tem um papel importante.

Para Correia (2009a, p.66-67), a expressão controle social tem origem na sociologia e de maneira geral é utilizada para indicar “os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais. Assim sendo, assegura a conformidade de comportamento dos indivíduos a um conjunto de regras e princípios prescritos e sancionados”.

Para o aprofundamento do debate sobre controle social, faz-se necessário o entendimento mínimo das categorias Estado e Sociedade Civil. Marx indicou as contradições existentes nas classes sociais da sociedade da época relacionando-as à existência do Estado. O autor apresentou o Estado como um instrumento da classe dominante, e para ele, a formação do Estado se dá, portanto, com a divisão da sociedade em classes e tem como principal função conservar e reproduzir esta divisão garantindo os interesses da classe que domina (COUTINHO, 1999).

O Estado Ampliado para Gramsci está sustentado nos aparelhos privados de hegemonia e é entendido

[...] como sociedade política (ou ditadura, ou aparelho coercitivo para adequar a massa popular a um tipo de produção e a economia a um dado momento); e não como equilíbrio entre a sociedade política e sociedade civil (ou hegemonia de um grupo social sobre a inteira sociedade nacional, exercidas através de organizações ditas privadas, como a igreja, os sindicatos, as escolas, etc.) (Coutinho, 1999, P.126-127).

Ou seja, para Gramsci, o Estado é a soma da sociedade política com a sociedade civil, utilizando-se desta forma para manter a hegemonia de uma classe sobre a outra, para manter o consenso, acaba cedendo às demandas das classes subalternas. O Estado é força e consenso, mesmo fazendo parte de uma classe dominante, não se mantém somente pela coerção e força, a sua dominação é bem sutil e através de diversos meios, construindo também, o consenso entre a sociedade (Coutinho, 1999).

A sociedade política (que Gramsci também chama de Estado-coerção), “é formada pelo conjunto dos mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da repressão e da violência e que se identifica com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial militar” (Coutinho, 1999, p.127).

A sociedade civil é “formada precisamente pelo conjunto das organizações responsáveis pela elaboração e/ou difusão das ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos, as organizações profissionais, a organização material da cultura [...] etc” (Coutinho, 1999, p.127). A sociedade civil é o que Gramsci denomina de aparelhos privados de hegemonia (organismo de participação política, pode ser composta pelas classes subalternas ou pelas classes dominantes), tendo como característica a não utilização da repressão.

A sociedade civil não pertence ao momento da estrutura (econômica), mas da superestrutura que é composta pelos aparelhos ideológicos (como escolas, igrejas, sindicatos, partidos políticos). Para Gramsci, a articulação entre estrutura e superestrutura se configura somente com a igualdade econômica, que é fundamental para que exista a igualdade política completa e perfeita (Coutinho, 1999).

Existe uma diferença no que se refere aos métodos para se alcançar a hegemonia. A sociedade civil busca chegar aos seus objetivos por meio de direção política e consenso, já a sociedade política exerce as suas ações por meio de uma ditadura, ou “uma dominação mediante coerção” (Coutinho, 1999, p.128). Pensando assim, o conceito de Estado anterior a Gramsci era somente a sociedade política, pois a sociedade civil recebeu, depois da concepção do Estado Ampliado, um espaço autônomo para manifestação composta por organismos sociais coletivos.

[...] para Gramsci, essas duas funções – ou dois feixes de funções – existem em qualquer forma de Estado; mas o fato de que um Estado seja mais hegemônico-consensual e menos ‘ditatorial’, ou vice versa, depende da autonomia relativa das esferas superestruturais, da predominância de uma ou de outra, predominância ou autonomia que por sua vez, dependem não apenas do grau de socialização da política alcançado pela sociedade em questão, mas também da correlação de forças entre as classes sociais que disputam entre si a supremacia (Coutinho, 1999, p.130-131).

É na sociedade civil que acontece a articulação das ideologias e também dos projetos de classes, sendo espaço de luta, de conflitos e de interesses contraditórios. Segundo Correia (2009b), a sociedade civil é integrante da totalidade social com características de transformação. Os movimentos sociais se organizam dentro da sociedade civil e representam os interesses das classes subalternas na busca de uma “direção político ideológica” (CORREIA, 2009b, p.116).

As lutas não são da sociedade civil contra o Estado, mas de setores que representam os interesses do capital e do trabalho (ou de desdobramentos desta contradição como a exclusão de gênero, etnia, religião, a defesa de direitos, da preservação do meio ambiente, entre outras lutas específicas) na sociedade civil e no Estado em busca da hegemonia (CORREIA, 2009b, p.116).

Segundo Correia (2009b), Gramsci, ao fazer uma análise sobre a relação entre o Estado e a sociedade civil, afirma que o controle social não pertence ao Estado e tampouco à sociedade civil, mas sim às classes sociais. O Estado, ao incorporar as demandas das classes subalternas, além de agir com coerção, tem a função de manter o consenso. É neste momento que inicia a possibilidade das classes sociais dominarem e controlarem o Estado, dependendo da correlação de forças existente entre os movimentos sociais organizados da sociedade civil. As classes subalternas poderão ganhar espaços na sociedade civil por meio da guerra de posição.

A partir da concepção de Gramsci, Correia (2009b) conclui que o controle social poderá acontecer por meio das políticas públicas, na perspectiva de envolver a capacidade das classes subalternas em lutas da sociedade civil, acompanhando todas as ações do Estado, interferindo na gestão pública e se direcionando para a construção da hegemonia. Cabe ainda destacar que para Gramsci não existe oposição entre a sociedade civil e o Estado; a oposição acontece entre as classes sociais na luta pela hegemonia do Estado e da sociedade civil, e é nas disputas entre as classes sociais que o controle social se efetiva. “Somente a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico, é que vai avaliar que classe obtém o controle social sobre o conjunto da sociedade” (CORREIA, 2009b, p.117).

Sendo assim, o controle social pode ser de uma classe durante um determinado período e em outro momento de outra, isso dependerá da correlação de forças embutidas nas ações. Para isso, é necessário cada vez mais um consenso e, principalmente, ter o controle das ações do Estado através da tensão e organização, para que o Estado incorpore as demandas das classes subalternas em detrimento das classes dominantes e, principalmente, se crie oposição à redução das políticas públicas (Correia, 2009b).

Contudo, a autora acrescenta que o campo das políticas sociais é um campo contraditório, pois, ao mesmo tempo em que o Estado controla a sociedade, ele também atende à determinadas demandas. É neste contexto que nasce um novo conceito de controle social como “[...] atuação de setores organizados da sociedade civil na gestão das políticas públicas no sentido de controlá-las para que estas atendam, cada vez mais, às demandas sociais e aos interesses das classes subalternas” (CORREIA, 2009b, p.121-122). E é neste espaço que estão inseridos os conselhos gestores, representando e defendendo as classes subalternas, influenciando e controlando a efetivação das políticas sociais.

## **Os Conselhos Municipais de Assistência Social no estado de Santa Catarina: uma discussão sobre o desenvolvimento de suas atribuições**

A Política de Assistência Social, sob a responsabilidade do Estado, foi designada a garantir os mínimos sociais com base num sistema descentralizado e participativo. Os instrumentos de controle social são resultados do processo de democratização e “o fortalecimento do exercício do controle social sobre o Estado contribuirá para o alargamento da esfera pública e para a consolidação da democracia no Brasil” (Correia, 2005, p.54).

O controle social da Assistência Social é realizado com a participação da população no acompanhamento e na fiscalização das instituições governamentais e não governamentais, que são responsáveis pela execução dos recursos destinados ao funcionamento dos serviços, programas, projetos e benefícios sociais. A participação popular na formulação e no controle da Política de Assistência Social, ocorre paritariamente em relação à representação estatal, com caráter permanente e deliberativo nas três esferas de governo (Brasil, 2010).

A PNAS traz como um dos eixos estruturantes do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) o controle social concebido como “instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa com caráter democrático e descentralizado” (Brasil, 2004, p.51). Para tanto, o exercício do controle social é baseado na concepção de garantia dos direitos fundamentais e também dos princípios garantidos constitucionalmente.

Anterior à década de 1980 eram comuns as ações voltadas à caridade, à bondade, à doação e à ajuda, caracterizando os usuários como dependentes, vitimizados e assistidos. Esta é uma forte herança histórica da Assistência Social no Brasil, que resultou no baixo número de atuação desse segmento durante as conquistas com a Constituição Federal de 1988. Um dos desafios do SUAS é consolidar a participação dos usuários nos conselhos de Assistência Social, sendo esse um motivo de extrema importância para estimular e potencializar os espaços de participação popular, não somente para os usuários, mas também para os demais representantes (Brasil, 2004).

Neste contexto, o SUAS demanda que o gestor governamental da Política de Assistência Social tenha um papel estratégico nas três esferas do governo e que o Estado seja ativo na regulação, na coordenação e na execução da política. Que haja a construção e solidificação de espaços, mecanismos e instrumentos de participação e controle social e, principalmente, uma sociedade civil mobilizada e organizada na defesa do interesse público (Raichelis, 2008).

O SUAS estabelece que os conselheiros governamentais exerçam o papel de agentes públicos com representatividade sócio-política do governo, que sejam pessoas investidas de capacidade decisória e também sejam dotadas de autoridade institucional. Dos conselheiros não governamentais, que sejam lideranças representativas com interesse e principalmente que tenham capacidade para estabelecer uma interlocução com as representações governamentais (Raichelis, 2008).

[...] a nova relação público e privado deve ser regulada, tendo em vista a definição dos serviços, além de padrões e critérios de edificação. Neste contexto, as entidades prestadoras de assistência social integram o Sistema Único de Assistência Social, não só como prestadoras complementares de serviços socioassistenciais, mas como co-gestoras através dos Conselhos de Assistência Social e co-responsáveis na luta pela garantia dos direitos sociais em garantir direitos dos usuários da assistência social (BRASIL, 2004, p.47).

Outra exigência do SUAS é que os conselhos tenham capacidade de mobilização interna e externa, que tenham um plano de trabalho, pauta e cronograma de reuniões. Que as ações sejam planejadas, que contem com infraestrutura, recursos materiais, financeiros e humanos e assessoria técnica para deliberações em assuntos específicos (Raichelis, 2008). Portanto, um grande desafio para o controle social é a “necessidade de um amplo processo de formação, capacitação, investimentos físicos, financeiros, operacionais e políticos, que envolvam esses atores da política de assistência social” (Brasil, 2004, p.52).

A capacidade de mobilização dos conselheiros para o exercício do controle social está, em parte, atrelada ao acesso às informações técnicas, compreendendo desde suas atribuições até os aspectos financeiros da Política de Assistência Social.

Referente *aos aspectos financeiros*, as dúvidas dos conselheiros municipais catarinenses são de diversas ordens. Dentre elas, apontaram a dificuldade para a análise e aprovação do plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e o acompanhamento sobre a execução financeira anual dos recursos.

Dos 222 CMAS pesquisados, 166 (75%) indicaram que *analisam e aprovam o plano de aplicação do FMAS e acompanham a execução financeira anual dos recursos na área da Assistência Social*, no entanto, outros 53 (24%) responderam que não efetivam estas ações e 3 (1%) responderam que executam estas ações de modo parcial.

Esta parcialidade ou não efetivação da atribuição dos CMAS em participar da análise do plano de aplicação do FMAS e de sua execução financeira foi descrita a partir de quatro situações distintas: 1) delegaram a análise do plano de aplicação e da execução financeira ao Presidente do CMAS por este ser um técnico da área contábil; 2) ausência de reuniões ou encontros para debater com o setor de contabilidade onde e como serão aplicados os recursos do FMAS; 3) concentração das informações financeiras com o contador da pasta, que é o responsável pela elaboração do plano e da prestação de contas, e, na maioria das vezes se mostra resistente a discutir as informações dos orçamentos com os conselheiros municipais e 4) a não participação do CMAS na destinação dos recursos pelo fato do plano de aplicação estar pronto. Os técnicos contábeis somente repassam uma explicação a respeito da aplicação dos recursos no momento da reunião de aprovação do plano ou da execução financeira.

Observou-se a centralidade dos documentos referentes aos recursos da Assistência Social nas mãos dos técnicos do setor financeiro. Na sua maioria, os relatórios sobre o orçamento possuem termos específicos e não há o interesse em facilitar ou capacitar os conselheiros para a compreensão do tema.

As dificuldades de acompanhamento dos conselheiros municipais para com a elaboração do plano de aplicação do FMAS e a execução financeira anual se intensificam na medida em que o Plano Municipal de Assistência Social “deverá ser desdobrado em plano de ação anual, cujas informações são lançadas e validadas pelo órgão gestor municipal no SUAS Web” (TCU, 2007, p. 17). Ou seja, os conselheiros municipais devem proceder à análise da programação e execução das ações via sistema informatizado, por meio de um acesso específico destinado ao CMAS.

Outro aspecto do financiamento que diz respeito ao controle social é a *aprovação da proposta orçamentária dos recursos destinados para as ações da Política de Assistência Social a ser executada no município*. Esta prerrogativa dos CMAS é estabelecida pela Resolução n. 237 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de 2006<sup>4</sup> e pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) que indicam a necessidade de aprovação do orçamento destinado à Assistência Social, tanto dos recursos próprios do município, quanto dos recursos oriundos de outras esferas de governo alocados no FMAS.

Sobre a efetivação desta prerrogativa identificou-se que, dos 222 CMAS pesquisados, 148 (67%) responderam que aprovam a proposta orçamentária, 70 (31%) responderam que não aprovam e 4 (2%) responderam parcialmente, ou seja, aprovam, mas sem a devida análise e discussão.

As principais indicações dos conselheiros catarinenses seguiram na direção da falta de capacitação e conhecimento sobre a necessidade de participação na discussão da proposta orçamentária; da dificuldade de acesso à proposta orçamentária e aos valores dos recursos destinados para o desenvolvimento das ações de Assistência Social; a prévia definição da peça orçamentária pela administração municipal com base no orçamento dos anos anteriores sem a discussão e aprovação no CMAS, desviando o correto fluxo do processo de financiamento; o atraso no envio da proposta

---

<sup>4</sup> A Resolução CNAS n. 237/2006 define “o controle social como o 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 implementação, sendo uma das formas de exercício desse controle zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política” (CNAS, 2006, p.5).

orçamentária ao plenário do CMAS, sem oferecer condições e tempo hábil para discussão desta e, novamente a centralidade da elaboração da proposta orçamentária na figura do contador da Prefeitura ou da Secretaria de Assistência Social.

Os apontamentos elencados pelos conselheiros indicam o comprometimento das condições estabelecidas pela legislação para garantir o repasse dos recursos do FNAS aos FMAS, uma vez que a comprovação orçamentária dos recursos do próprio município para a Assistência Social e a prestação de contas do ano anterior deve ser aprovada pelo CMAS.

O financiamento da política de assistência social é detalhado no processo de planejamento, por meio do orçamento plurianual e anual, que expressa a projeção das receitas e autoriza os limites de gastos nos projetos e atividades propostos pelo órgão gestor e aprovados pelos conselhos, com base na legislação, nos princípios e instrumentos orçamentários e na instituição de fundos de assistência social, na forma preconizada pela LOAS e pela Lei nº 4.320/64 (BRASIL, 2005, p.119).

A realidade dos municípios catarinenses que não têm suas propostas orçamentárias aprovadas pelos CMAS nos faz questionar sobre como ocorre a destinação dos recursos para o FMAS. O orçamento é um dos instrumentos de gestão e, se este não é aprovado pelo conselho, de que maneira acontece a destinação dos recursos para os programas, serviços, projetos e benefícios sociais? De que maneira os gestores justificam a legitimidade da peça orçamentária?

Correia (2009b, p.135) afirma que os mecanismos de controle social têm limites.

Podem denunciar a apropriação privada do que é público e/ou re-alocar recursos pré-determinados no Orçamento [...] para atenderem necessidades reais da população, o que já é um grande avanço na atual conjuntura brasileira. Porém, este controle não é suficiente para se contrapor à ordem do capital. Estes mecanismos podem se constituir em instrumentos de gestão ou de resistência à reprodução ampliada da acumulação do capital quando denunciam a aplicação do fundo público no financiamento desta. É nesse sentido, que estes devem ser fortalecidos e ampliados.

Por isso, reiterando Correia (2009b), a participação e a fiscalização da sociedade civil na definição e partilha dos recursos destinados às políticas sociais, são necessárias para o atendimento das demandas e necessidades sociais da população beneficiária da Política de Assistência Social e para que esta não fique a mercê dos interesses clientelistas, privatistas e/ou de currais eleitorais.

Ainda referente aos aspectos financeiros, os conselheiros foram questionados sobre o *exercício, a orientação e o controle do FMAS*: dos 222 CMAS pesquisados, 121 (54%) responderam que exercem e fazem a orientação e o controle do FMAS, 99 (45%), no entanto indicaram que não executam estas ações e 2 (1%) responderam executar parcialmente.

Observou-se nas respostas que a não execução, orientação e controle do FMAS e a parcialidade deste controle são resultado da falta de transparência e de clareza no repasse das informações (referindo-se aos gestores e técnicos) e também pela insuficiente compreensão dos conselheiros. Mais uma vez é mencionada a centralidade das informações ao setor de contabilidade que se utiliza de termos técnicos e de difícil compreensão.

Contudo, o repasse de recursos financeiros aos Fundos de Assistência Social está também atrelado à “comprovação do acompanhamento e controle da gestão pelos respectivos conselhos, demonstrados através da aprovação do Relatório Anual de Gestão, no caso dos municípios e do Distrito Federal, e do Relatório de Execução do Plano de Assistência Social, no caso dos Estados” (Brasil, 2005, p.127).

O Relatório Anual de Gestão, “[...] destina-se a registrar e sintetizar informações sobre os resultados alcançados e a probidade dos gestores da política de assistência social, além de divulgá-las às instâncias formais e de controle social do SUAS, ao Poder Legislativo, ao Ministério Público e à sociedade como um todo” (Brasil, 2010, p.129). A gestão da Assistência Social é responsável pela elaboração do plano, mas, com a exigência de ser analisado e aprovado pelo CMAS.

Assim, do total de 222 CMAS, 148 (67%) informaram que realizam *a análise e aprovam o Relatório Anual de Gestão*, já 71 (32%) dos conselhos responderam que não realizam esta ação e 3

(1%) indicaram que aprovam, mas sem a devida análise. Referente aos 32% dos CMAS que não analisam e nem aprovam o Relatório Anual de Gestão, ficou evidente o desconhecimento dos conselheiros sobre este documento, ignorando-o como instrumento de gestão.

Na maioria das vezes as informações não chegam aos conselheiros e o fornecimento de todas as informações relativas à Assistência Social do município é uma obrigação dos gestores. Por outro lado, os conselheiros precisam solicitar sempre as informações necessárias. Na verdade, essas informações devem ser repassadas para toda a sociedade, assumindo um compromisso com a população e principalmente com a publicização de todas as decisões e as deliberações realizadas.

Os conselhos têm sido afetados de maneira negativa, pois gestores têm se negado a compartilhar o poder de decisão aos conselheiros. “Os governos têm resistido - de forma mais ou menos acentuada dependendo da natureza do governo e do projeto político - às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas” (Tatagiba, 2002, p.79). Portanto, esse movimento tem enfraquecido a participação e dificultado a atuação dos conselheiros, ou por ameaça, ou por repressão ou cooptação.

Cabe ainda destacar que mesmo entre os 67% dos CMAS que responderam “sim” para a análise e aprovação do Relatório Anual de Gestão, foram identificadas dualidades na descrição das respostas, onde em alguns municípios, o CMAS somente aprova o Relatório Anual de Gestão sem realizar o debate e análise dos dados e informações contidas neste relatório.

Essa situação foi observada em grande parte dos relatórios analisados e merece uma reflexão. As respostas dos RCC continham a possibilidade do CMAS responder objetivamente à questão por meio das alternativas sim ( ) e não ( ), bem como poderiam descrever como suas atribuições eram exercidas. Nesta descrição, foram identificadas contrariedades ao indicarem de que maneira ocorre o exercício das atribuições e ações executadas pelos CMAS. Esta realidade indica que as reuniões dos conselhos tem se caracterizado pelas discussões sobre assuntos internos ou sem relevância política, onde raramente acontece o debate sobre temas predominantemente relativos aos conselhos. Segundo Labra (2006), as análises e deliberações sobre os planos de aplicação ou sobre as questões orçamentárias ocorrem, na maioria dos casos, somente pela obrigatoriedade, sem considerar a proposição do conjunto dos conselheiros. E quando estes documentos são analisados e aprovados, nem sempre conseguem acompanhar a execução financeira.

No tocante aos *aspectos da participação no planejamento da Assistência Social* os CMAS são *responsáveis pelo controle, pelo acompanhamento e pela fiscalização da Política Municipal de Assistência Social*, no intuito de garantir a prioridade no atendimento e a efetivação dos direitos sociais da população.

A responsabilidade dos conselhos com esta atribuição, mesmo sendo uma obrigatoriedade, na prática não vem acontecendo na totalidade dos conselhos catarinenses. A pesquisa demonstrou que do total dos 222 municípios analisados, 202 (91%) analisam e aprovam a Política Municipal de Assistência Social, 16 (7%) indicaram que não desempenham esta atribuição nos seus espaços de decisão e 4 (2%) CMAS aprovam, porém, sem analisar o documento.

Em análise sobre o conteúdo das falas dos conselheiros é possível inferir que, mesmo aqueles CMAS que indicaram que analisam e aprovam a Política Municipal de Assistência Social, fazem parcialmente, uma vez que não desenvolvem um plano de acompanhamento contínuo da execução das ações previstas nos planos.

Quanto questionados sobre o acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão dos recursos, bem como sobre os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados na Política Municipal de Assistência Social, da amostra total, 161 CMAS responderam que sim, totalizando 72% e um número considerável respondeu que não realizam tais ações, 57 (26%) CMAS.

O tempo de realização das reuniões ordinárias do CMAS foi indicado como dificultador para o desempenho desta atribuição, uma vez que este tempo seria insuficiente, já que os conselheiros teriam o espaço da reunião para tomar conhecimento destas informações e em seguida proceder à avaliação. Outro fator indicado foi a não apresentação e discussão de um relatório contendo a descrição das ações desenvolvidas e a avaliação dos serviços oferecidos para a população na área da Assistência Social.

Consequentemente, ao não serem inseridos no processo de planejamento da Política de Assistência Social, os CMAS de Santa Catarina indicaram grandes dificuldades em garantir o debate

das questões pertinentes à Assistência Social nos espaços públicos e nas entidades públicas e privadas que representam. Do total, 110 (50%) CMAS responderam que realizam o debate com suas representações ou em espaços públicos abertos a população, no entanto, 108 (49%) CMAS afirmaram não realizar os debates. Alguns CMAS indicaram que o processo de debates havia sido iniciado em função da realização das conferências municipais, mas sem continuidade após o evento ou em função do processo de escolha de novos representantes nos conselhos.

Os dados indicadores da ausência do debate das questões da Assistência Social junto à população representada nos diferentes segmentos dos CMAS indicam que a materialização do controle social precisa superar os limites que impedem a sua efetivação. Labra (2006, p.212) afirma que a composição dos conselhos “não segue o princípio de paridade e os critérios de escolha do representante são mal conhecidos”. Em consequência destas dificuldades, torna-se difícil garantir a participação, sendo preciso instrumentalizar os conselheiros e as entidades sobre a Política de Assistência Social, esclarecendo a real função dos conselhos e dos seus representantes.

Nesse sentido, é importante destacar a heterogeneidade da representação dos conselhos, nos quais a composição entre os conselheiros governamentais e não governamentais não é suficiente para garantir as articulações no interior dos conselhos. Segundo Tatagiba (2002, p.59) “o princípio de paridade tende, pelas próprias características de nossa cultura política, a se traduzir em vantagens para o governo, trazendo profundos desequilíbrios ao processo decisório [...]”. A obrigatoriedade da paridade é fundamental para o exercício dos conselhos, porém, não é suficiente para garantir “a contínua disputa pela hegemonia no interior dos conselhos”. É preciso então, além do reconhecimento do outro, o estabelecimento de consensos no que se refere às decisões de demandas específicas.

Por fim, torna-se importante também indicar que existe a possibilidade de parte das falas dos conselheiros - quando se referem ao desconhecimento das suas funções ou da Política de Assistência Social - ser uma maneira de concordar e até mesmo legitimar as suas decisões, temendo transparecer a repressão ou cooptação por parte dos gestores. “As tentativas de cooptação seguem os mais diversos caminhos, sendo em muitos casos facilitados pelo próprio fascínio pelo poder que leva alguns conselheiros a se perceberem como uma espécie de novos funcionários públicos” (TATAGIBA, 2002, p.85).

## Considerações finais

A análise das informações contidas nos RCC proporcionou um mapeamento da realidade dos CMAS do Estado de Santa Catarina. O objetivo foi discutir, mesmo que de modo inicial, o desenvolvimento das atribuições dos conselheiros, considerando as implicações sócio-históricas, a implementação do SUAS e a realidade dos municípios. Partiu-se da ausência de estudos e pesquisas sobre o controle social na Política de Assistência Social no âmbito estadual em Santa Catarina que refletissem a atuação dos conselhos.

As informações elencadas neste artigo possibilitaram caracterizar 75,76% dos CMAS dos 293 municípios do Estado de Santa Catarina, bem como possibilitaram inferir sobre alguns dos principais problemas identificados estes conselhos.

*Desconhecimento das atribuições dos conselheiros* – identificou-se a dificuldade de assimilação dos documentos e legislações, considerados muito específicos da área - cada situação possui uma determinada norma ou resolução e estas são constantemente atualizadas ou alteradas.

*Composição e representação* - os conselheiros governamentais destacam a falta de tempo para se dedicar a leitura e a análise dos documentos e muitas vezes lidam com a coibição das chefias nas falas e deliberações. Os representantes das entidades participam somente das reuniões quando têm algum recurso financeiro ou decisão do interesse da instituição. A representação dos usuários é ainda muito pequena e conforme Labra (2006, p.216), a baixa participação dos usuários nas atividades de representação social “[...] não é um fato isolado senão que reflete um fenômeno mais amplo e generalizado: os baixos índices de participação dos brasileiros na vida associativa. Esse ponto é muito relevante porque reflete a apatia da população e a descrença na eficácia da participação e do engajamento cívico”.

*Clientelismo e dependência* - a falta do protagonismo e autonomia dos conselheiros, tanto governamental quanto não governamental. A dificuldade de relacionamentos em que a hierarquia afeta um espaço onde não deveria haver diferenças e abuso de autoridade.

*Centralidade das decisões e documentos* - a falta de socialização dos documentos que obrigatoriamente os gestores precisam disponibilizar aos conselheiros, dificulta o funcionamento dos conselhos de acordo com o que é preconizado, centralizando nas mãos do executivo as informações que precisam ser analisadas e aprovadas pelos CMAS. Os gestores não discutem os orçamentos, não prestam contas das despesas e influenciam ou manipulam as decisões, não incentivam a circulação e repasse das informações.

*Tecnicismo e burocratização* - ainda sobre o orçamento, muitos conselheiros não possuem o conhecimento e quando é necessária a aprovação de recursos, aprovando-os sem a devida análise e discussão. Os documentos referentes ao orçamento e financiamento são demasiadamente técnicos e por si só não possibilitam a compreensão e assimilação dos conteúdos. Chamou a atenção a centralidade destes conteúdos nos técnicos de contabilidade, que primeiramente não conhecem a realidade dos serviços ofertados e também não consideram a importância de socializar essas informações, que são essenciais ao controle social.

*Não publicização e publicidade dos documentos e debates* - os conselhos não são conhecidos pela maioria da população, principalmente nas cidades maiores, e quando há o debate ou divulgação dos conselhos é de maneira breve. A grande maioria da população não sabe do direito de participar, nem mesmo como ouvinte, das deliberações públicas. Mesmo assim, a conquista do direito à participação popular nas decisões para a efetivação ou criação das políticas públicas não se restringe aos conselhos, cabe à população estar inserida nos diversos meios de participação popular e ao poder público publicizar os encontros e destacar a importância desta participação.

*Funcionamento interno* - observou-se a pouca ou inexistente presença de conflitos nas falas dos conselheiros, havendo, na maioria das vezes, o consenso nas decisões. Isso nos faz refletir sobre a maneira como as decisões são tomadas, se existe a possibilidade do debate entre os conselheiros ou se simplesmente aceitam ou concordam com o que é posto pelos gestores.

Mesmo com todas as dificuldades encontradas no cotidiano, os conselheiros demonstraram uma percepção sobre a realidade dos seus municípios identificando os problemas e possibilidades. Nesse sentido, considera-se como importante desafio potencializar a realização das capacitações para ampliar e aprimorar a efetivação do controle social no Estado e o protagonismo dos conselheiros. Capacitações que proporcionem o conhecimento da Política de Assistência Social, a implantação do SUAS e também sobre a importância e comprometimento das suas atribuições enquanto representante não somente da sua categoria, mas também como representantes de toda a sociedade.

Segmentos que historicamente foram excluídos e representados, hoje estão representando a sua categoria. Para a participação efetiva dos usuários é necessário mecanismos que realmente possam garantir a sua participação, é preciso sensibilizá-los e capacitá-los para uma representação atuante. É imprescindível desmistificar o que tradicionalmente caracterizou os usuários da Assistência Social como assistidos, vitimizados e tutelados e investir no processo de formação destes sujeitos.

Quanto aos conselheiros governamentais é preciso pensar um instrumento que estimulem o protagonismo e a ampliação da democracia e conforme reitera Raichelis (2008) que sejam sujeitos investidos de capacidade decisória e autoridade institucional.

Os conselhos e conferências são espaços privilegiados e propícios para o desenvolvimento de novas relações da sociedade civil e da prática de ações democráticas. Isso nos remete ao pensamento de Gramsci e na importância da organização da sociedade civil e dos movimentos sociais, que podem conquistar a hegemonia com a correlação de forças. Os CMAS (e considerando também os demais lugares de representação popular) são espaços privilegiados de informação, de ampliação de direitos, de efetivação da cidadania, de democracia, espaços que precisam de capacitações continuadas e sujeitos predispostos a contribuir para a gestão participativa das políticas públicas.

Que haja a construção e solidificação dos espaços de representação nos municípios. Os conselhos são espaços que precisam ser valorizados principalmente se pensarmos “na realidade como a brasileira onde o que é público é tratado com descaso, os recursos para as políticas sociais são escassos e o controle sobre estes ainda, na sua maioria, está nas mãos dos gestores tratando-os com sigilo como se fossem privados” (CORREIA, 2009b, p.135).

## Referências

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social – PNAS/2004**. Brasília, 2005, p.13-68.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome/Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica NOB/SUAS**. Brasília, 2005, p. 69-171.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação para controle social nos municípios: Suas e Bolsa Família**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2010.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde: o potencial dos conselhos. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (orgs). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez - Rio de Janeiro: UERJ, 2001, p.43- 63.

CNAS. **Resolução do CNAS nº 237 de 14 de dezembro de 2006**. Dispõe sobre as diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos conselhos de assistência social. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/backup/sites/conferencias-1/relatorio-final-e-anais/resolucao\\_237-2006.doc](http://www.mds.gov.br/backup/sites/conferencias-1/relatorio-final-e-anais/resolucao_237-2006.doc). Acesso em: 23 de nov. de 2011.

CORREIA, Maria Valeria Costa. Desafios para o controle social: subsídios para a capacitação de conselheiros. In: CORREIA, Maria Valéria Costa. **Que controle social na saúde?** Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2005, p. 47-78.

\_\_\_\_\_. **Controle Social**. Dicionário da educação profissional em saúde. Fundação Oswaldo Cruz. 2009a, p. 63-73. Disponível em: [http://s3images.coroflot.com/user\\_files/individual\\_files/292402\\_od8MVfq54BuB2b\\_D0jOxUTDYm.pdf](http://s3images.coroflot.com/user_files/individual_files/292402_od8MVfq54BuB2b_D0jOxUTDYm.pdf). Acesso em: 4 de out. de 2011.

\_\_\_\_\_. Controle Social na Saúde. In: **Serviço Social e Saúde**. MOTA, Ana Elizabete (org). 4. ed. São Paulo: Cortez; Brasília: OPAS/OMS/Ministério da Saúde, 2009b, p.111-138.

COUTINHO, Carlos Nelson. **Gramsci: um estudo sobre seu pensamento político**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

LABRA, Maria Eliana. Conselhos de saúde: visões “macro” e “micro”. **Civitas – Revista de Ciências Sociais**. 2006. Disponível em: <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/viewFile/29/6955>. Acesso em: 11 de nov. de 2011.

TCU. **Orientações para conselheiros da área de assistência social**. Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, 2007. Disponível em: [www.mds.gov.br/cnas/...e-boas...assistencia-social.../download](http://www.mds.gov.br/cnas/...e-boas...assistencia-social.../download). Acesso em: 23 de abr. 2012.

PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. **A assistência social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil.** Brasília: Thesaurus, 1996.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 1998.

\_\_\_\_\_. **Controle Social no SUAS: concepções e desafios.** CONSEAS – SP. Reunião Descentralizada. 2008. Disponível em: [www.conseas-sp.sp.gov.br/usr/Controle\\_social-\\_palestra\\_Raquel\\_CONSEAS-SP.ppt](http://www.conseas-sp.sp.gov.br/usr/Controle_social-_palestra_Raquel_CONSEAS-SP.ppt). Acesso em: 21 de out. de 2011.

\_\_\_\_\_. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. In. **Cadernos de Texto da IV Conferência Nacional de Assistência Social.** Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília, 2009.

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, p. 47-103.

Recebido em 20/04/2012  
e aceito em 16/06/2012

**Title: Social Control and Social Assistance: aspects of the reality of municipal councils in santa catarina state**

**Abstract:** This article is based on document research to conduct an overview of the development of the attributes of the Municipal Social Assistance Councils in Santa Catarina State, considering the scarcity of studies about issues related to the exercise of social control via these councils. The objective is to contribute to the production of information about the reality of the councils in the state, through the analysis of data contained in the Final Course Reports in 222 municipalities, which are prepared at the conclusion of participation in Training for Municipal Public Agents for Social Control of the Social Assistance Policy and the Family Grant Program (PBF), undertaken by the Ministry of Social Development and Combatting Hunger in 2010. The study found that council members do not understand their attributes, principally in relation to the approval, accompaniment, evaluation of municipal plans and the financing of social assistance policies. The study also found that decisions are mostly made by administrators, that information presented to the councils is of a technical nature and the procedures are excessively bureaucratic.

**Keywords:** Participation; Social Control; Municipal Social Assistance Councils; Santa Catarina State.