

O Processo de Institucionalização dos Conselhos de Assistência Social na Zona Sul do Rio Grande do Sul¹

Vini Rabassa da Silva²

Resumo: O presente artigo faz uma descrição analítica sobre o surgimento e o início dos conselhos municipais de Assistência Social na Zona Sul do estado do Rio Grande do Sul, partindo do processo de estruturação de seus fundamentos legais, a fim de oportunizar uma reflexão sobre os seus limites e potencialidades na realidade atual.

Palavras-chave: política da assistência social; LOAS; conselho de assistência social

Introdução

Os Conselhos de Assistência Social (CASs) regulamentados pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), em 1993, surgem como resultado de um processo de mudanças realizadas dentro de um contexto marcado pela Reforma do Estado. Algumas dessas mudanças, embora sendo influenciadas pelo modelo neoliberal adotado no país, em 1990, pelo presidente Collor de Mello, conseguiram preservar certas conquistas, institucionalizadas pela Constituição Federal de 1988, devido à contribuição de várias forças (partidos de esquerda, movimentos sociais, igrejas, intelectuais) identificadas

¹ Este artigo apresenta uma parte reformulada e simplificada de um capítulo da Tese de Doutorado defendida em 2001, na PUCRS, intitulada Conselhos Municipais e Cidadania.

² Professora da Escola de Serviço Social da Universidade Católica de Pelotas, mestre e doutora em Serviço Social pela PUCRS.

com os interesses populares, as quais continuaram mobilizadas na proposição de leis específicas para a regulamentação de determinadas diretrizes constitucionais.

Portanto, no campo político, o surgimento do CAS está associado ao movimento de democratização do Estado, que institucionaliza, na Constituição de 88, a descentralização do poder e a participação popular na gestão das políticas sociais. No campo social, ele está vinculado à criação do Sistema de Seguridade Social, que inclui a assistência social como uma das políticas do tripé da seguridade, elevando-a ao *status* de política pública e, conseqüentemente, alterando a sua concepção, que passa da ótica do favor e da concessão para a de direito social. É, pois, dentro da luta pela implantação de uma nova concepção de assistência social que o conselho ganha o seu significado, sendo de sua atribuição a proposição, fiscalização e controle social das políticas assistenciais.

O estado do Rio Grande do Sul foi pioneiro na mobilização dos municípios para implantar o Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social (SIDEPAS). Em conseqüência, o Conselho Estadual foi criado em 1996, porém como sendo de caráter consultivo, e, apesar de os conselheiros tentarem a alteração para que fosse reconhecido como de caráter deliberativo, apenas em 31 de maio de 2000, com a mudança da gestão política do Governo do Estado, assumido pelo PT, é que foi sancionada pelo novo governo, a Lei que lhe confere esse poder.

A descentralização, no Rio Grande do Sul, apesar de seu pioneirismo, ocorreu como nos demais Estados, sem uma preparação adequada dos poderes executivos (estadual e municipais) para a nova forma de gerenciamento. Nos ANAIS da III Conferência Estadual de Assistência Social do Estado do Rio Grande do Sul está registrado que:

O período 96 e 97 foi muito complexo para todos os Estados, inclusive para o Rio grande do Sul. Isso porque o Estado teve que absorver um novo comportamento,

trabalhando com uma ação antiga (...) O que de fato ocorreu, foi uma desconcentração, ou se preferirmos, uma estadualização, uma vez que não era na ocasião facultado ao Estado, estabelecer a rede de conveniados, e sim, dar continuidade ao que já havia”. (SILVA, 1999, p. 23)

(....)

Quanto à criação, capacitação e fortalecimento dos conselhos, verifica-se que, no Rio Grande do Sul, 62% dos municípios já criaram suas leis, mas muitas delas apresentam problemas de inconstitucionalidade; nem todos os conselhos estão em funcionamento e, mesmo os que estão, necessitam capacitar seus integrantes quanto ao real papel dos conselheiros. (SILVA, 1999, p. 27)

Essa trajetória inicial da institucionalização dos conselhos ainda hoje influencia a sua prática, limitando o seu funcionamento. O enfrentamento dos limites dos conselhos e o fortalecimento de suas potencialidades dependem de uma compreensão crítica de sua história, que possibilite destrinçar alguns fios que compõem a sua complexidade atual. Como resultado de uma pesquisa realizada com os conselhos dos municípios da Zona Sul do Rio Grande do Sul, apresento alguns elementos que podem auxiliar para essa compreensão, iniciando com uma apresentação de como devem ser estruturados e de suas competências, para chegar ao processo de sua implantação nessa Região, que permite tecer algumas considerações finais sobre a sua configuração nos primeiros anos de sua institucionalização.

1. Criação, Estruturação e Função dos Conselhos de Assistência Social

A LOAS foi promulgada em 1993, porém somente no dia 16 de abril de 1999 foi divulgada no Diário Oficial, suplemento ao n.º 72, a Resolução n.º 207, de 16 de dezembro

de 1998, do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que aprova a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOBAS). No mesmo suplemento, como anexo, estão publicadas a PNAS e a NOBAS. Desta forma, apenas em 99 é publicada a proposta político-administrativa com princípios, diretrizes e estratégias para as ações previstas nessa política, e definidas as atribuições e competências aos diferentes níveis (federal, estadual e municipal) para a sua operacionalização.

Portanto, a publicação oficial da PNAS ocorre, após vários conselhos municipais já terem sido implantados, inspirados na promulgação da LOAS. A PNAS reafirma que essa política *“traz na sua origem o princípio de participação da sociedade”* (Diário Oficial – Seção 1.1999, p. 1) que, conforme a LOAS, se materializa através dos conselhos, os quais são definidos como:

(...) instâncias deliberativas do Sistema Descentralizado e Participativo de Assistência Social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e Sociedade Civil organizados nos três níveis de governo. Os conselhos (...) têm como competências, dentre outras, a aprovação, fiscalização e avaliação dos resultados da Política de Assistência Social buscando a negociação e o consenso no interior do sistema. (SILVA, 1999, p. 10)

Portanto, a regulamentação da política da assistência social atribui aos conselhos a decisão sobre a política da assistência social, possibilitando que a sociedade civil tenha parte ativa nesta, rompendo com a antiga concepção de que a política expressava a idéia do governo vigente.

Sendo assim, os CASs são uma das instâncias instituídas para efetivar o sistema descentralizado e participativo da política de assistência social, assegurando a participação popular na gestão dessa política. Estão previstos na LOAS, conforme referência anterior, como a instância de caráter deliberativo,

permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, a ser criada nos níveis nacional, estadual, municipal e no Distrito Federal, por meio de leis específicas.

Portanto, esse conselho tem poder de decisão sobre todos os assuntos atinentes às suas competências. Ele não é meramente um órgão opinativo ou que emite pareceres, mas sim que discute, possibilitando a expressão e defesa de diferentes interesses e opiniões, para decidir sobre aquilo que deverá ser executado ou que já está sendo realizado. Suas decisões servem para nortear as ações e encaminhamentos da política da assistência, por isso elas geralmente se transformam em resoluções que irão disciplinar a execução da política.

Sendo permanente, a sua existência está garantida independentemente da aprovação de um ou outro representante do poder público, isto é, para deixar de existir terá que ser aprovada uma Lei de extinção em nível federal. A composição paritária determina que ele deve ser composto por um número igual de representantes: do governo (50 %) e da sociedade civil (50 %). Portanto, o governo indica apenas 50 % dos conselheiros que irão representá-lo e os demais são indicados pela sociedade civil, devendo contemplar a representação dos usuários, das entidades prestadoras de serviços e dos profissionais que atuam na área.

A composição paritária visa a assegurar o diálogo entre poder popular e poder governamental, na deliberação e fiscalização de políticas públicas, para viabilizar responsabilidades e decisões coletivas na defesa dos direitos universais. Desta forma, o funcionamento do conselho pressupõe o estabelecimento de uma relação entre o pólo governamental e o pólo da sociedade civil, que reconheça as particularidades, as singularidades, as diferenças e as contradições, compreendendo-as como interfaces de um mesmo “*complexus*” (MORIN, 1998), instituindo uma relação circular onde a decisão resulte da disputa de interesses processada numa *esfera pública não-estatal*. Isso significa que o CAS emerge dentro de uma nova concepção

de *espaço público*, o qual, segundo Vera da Silva Telles, necessita constituir-se como espaços

nos quais as diferenças podem se expressar e se representar em uma negociação possível; espaços nos quais valores circulam, argumentos se articulam e opiniões se formam; e nos quais, sobretudo, a dimensão ética da vida social pode se constituir em uma moralidade pública através da convivência democrática com as diferenças e os conflitos que elas carregam e que exigem, por isso mesmo, de cada um, a cada momento, o exercício dessa capacidade propriamente moral de discernimento entre o justo e o injusto, cuja medida, por ser desprovida de garantias e pontos fixos, (...), só pode ser construída através de uma permanente e sempre renovada interlocução. (TELLES, 1994, p. 92)

Sendo assim, o CAS é desafiado a consolidar essa nova noção de espaço público, constituindo-se como um sub campo de disputa e de confronto de projetos sociais diferentes, o qual, ao contemplar a complexidade das relações sociais, requer a possibilidade da manifestação e do reconhecimento da pluralidade de interesses em luta, colocando os princípios éticos como reguladores dos conflitos.

Os CASs estão estruturados nos diferentes níveis da federação, sendo vinculados às respectivas Secretarias de Assistência Social nos níveis municipal e estadual, e ao MPAS em âmbito federal.

Desde a regulamentação da LOAS, a criação e instalação do conselho, juntamente com a existência do Fundo de Assistência Social (FAS) e do Plano de Assistência Social, são condições para que seja efetuado o repasse de recursos financeiros para os municípios, conforme prescrição da referida Lei.³

³ Cf. art. 30 da Lei n.º 8.742, de 7 de dezembro de 1993. CRESS. LOAS, Cap. 1, Art. 1.º. *Coletânea de Leis*. Conselho Regional de Serviço Social – 10.ª

Dentro do SIDEPAS, o conselho é a instância encarregada do exercício do controle social, que possibilita a interferência da sociedade civil na gestão da política de assistência social, a qual deixa de ser competência privada do Estado e passa a ser compartilhada pela sociedade civil. Abre, assim, a possibilidade de desprivatizar o Estado, romper com a política clientelista e com a reprodução dos interesses elitistas, através da inclusão de representantes da sociedade civil na discussão, fiscalização e proposição das políticas sociais. Portanto, ele assegura legalmente a possibilidade de interferência da sociedade civil nos destinos das políticas públicas.

O controle social exercido pelo conselho é um elemento constitutivo desse processo de democratização e pode ser entendido como uma forma de relação reguladora, visando à conformação dos interesses do Estado e da própria sociedade civil, à garantia dos direitos sociais de cidadania.

Por isso, o controle social não pode ser confundido apenas com controle do financiamento ou do Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS). Ele é mais amplo, é transversal à política da assistência social, abrangendo todo o seu processo, instrumentos, dirigentes e agentes. Inclui o controle de diretrizes, da administração, da ação técnica e da destinação e aplicação dos recursos.

A criação de condições objetivas para a construção da cidadania dos excluídos deve ser o fio condutor para o exercício do controle social nas políticas sociais, que não deixa de ser um jogo de poder, o qual, para ser bem disputado, requer determinadas condições dos seus jogadores. São condições gerais facilitadoras do exercício do controle social pelos conselheiros: o compromisso social com a defesa da universalização dos direitos sociais e o aporte de conhecimentos relativos à política da assistência social e à realidade social.

O compromisso com a consolidação do Estado Democrático e com a ampliação da cidadania é a força motriz,

Região. Porto Alegre, 2000. p. 34.

capaz de provocar a superação dos interesses corporativistas e particularistas na defesa dos interesses dos excluídos, o qual sendo um elemento subjetivo, pode ser desenvolvido e incorporado como um *habitus* pelos conselheiros. O estudo sobre a legislação social e a realidade local pode oferecer um suporte geral para o desempenho do controle social, mas, diante de cada situação específica a ser discutida, é necessário buscar a apropriação do máximo de informações possíveis, para que a participação não seja reduzida à mera presença na mesa de debate. Para isso, é importante descobrir fontes confiáveis de dados que garantam o acesso às informações as quais servem de base para tomadas de decisões da sociedade política. Até fins da década de 1980, a luta da sociedade civil era pela participação popular. Atualmente, embora ela ainda não tenha se efetivado de forma global, o desafio é maior. Considerando a conquista do Estado Democrático de Direito e a existência de espaços viabilizadores da participação, é preciso qualificar a participação da sociedade civil na disputa de interesses que requerem a ruptura com o tipo de *habitus* existente.

Para isso, não basta participar do debate, é necessário ter condições de argumentar numa mesa de negociação e capacidade de apresentar novas propostas, inclusive para rever as regras do jogo. Este é um sério problema, pois, às vezes, não há fonte de informação fidedigna em que a sociedade civil possa se apoiar para fundamentar as suas propostas.

Há situações em que o conselho terá primeiro que pressionar para que, de fato, a administração pública seja planejada e realizada com transparência, e para que seja superada a idéia de que trabalhar com bens públicos é igual a trabalhar com bens privados, onde o dono pode decidir o que fazer, considerando apenas seus próprios interesses, agindo muitas vezes de forma espontânea e casuística.

Por isso, o controle social tem que estar inserido dentro de um movimento mais amplo de publicização, que crie uma nova esfera pública não-estatal, onde os interesses coletivos possam ser representados e negociados, acabando com a

subordinação da sociedade civil ao Estado, através da ampliação das relações democráticas.

Cabe ainda destacar a necessidade de o conselho conhecer, também, as organizações e instituições que operacionalizam as políticas sociais. O acompanhamento das instituições públicas e privadas não pode ficar restrito ao monitoramento realizado pelo órgão gestor. Não adianta assegurar somente o repasse de verbas. É preciso verificar como essas verbas são usadas. Ele se faz necessário porque há interesses divergentes, por isso o conflito está mais ligado ao seu exercício do que o consenso. A sociedade civil precisa estar organizada para disputar interesses no espaço social, sendo fundamental o desenvolvimento de uma cultura política de participação contínua, superando a idéia de que, com o voto nos políticos, ou com a indicação de representante para um conselho, acabou o compromisso e a responsabilidade social.

2. Competências dos Conselhos Municipais de Assistência Social

São competências específicas dos CMASs, além das decorrentes das funções dos conselhos como integrantes do SIDEPAS, a inscrição de entidades e organizações de assistência social e a supervisão destas. A inscrição das entidades no CMAS é o primeiro passo para a obtenção de certificado de filantropia para aquelas entidades prestadoras de serviços que não se incluem na rede ligada diretamente ao poder público.⁴

⁴ A existência de mais de um tipo de entidades prestadoras de serviços na área assistencial, que são reconhecidas tradicionalmente como 1. públicas – quando mantidas pelo Estado; e 2. particulares – quando mantidas pela sociedade civil com ou sem convênio com o poder público, sendo que entre essas há entidades filantrópicas e outras sem reconhecimento de filantropia – exige especial atenção ao significado da categoria *público* na área assistencial, que pode ter significados diferentes, dependendo do contexto em que é usada.

Segundo consta na cartilha intitulada Assistência Social e Cidadania,⁵ publicada pelo Ministério da Previdência e Assistência Social (MPAS) e pelo Conselho Nacional de Serviço Social (CNSS), a criação do conselho no âmbito municipal implica a alteração da organização das ações de assistência social e possibilita a democratização destas. O conselho deve ser considerado como parte integrante da organização administrativa do Governo Municipal (1997). O seu foco de atenção principal (embora não-exclusivo) será a Secretaria Municipal de Bem-Estar Social (SMBES) ou órgão congênere.

São consideradas como competências dos CMASs:

- “atuar na formulação e controle da execução da política de Assistência Social;
- deliberar sobre o planejamento local da assistência social que deve resultar no Plano Municipal de Assistência Social;
- fiscalizar o Fundo Municipal de Assistência Social;
- propor medidas para o aperfeiçoamento da organização e funcionamento dos serviços prestados na área da assistência social;
- examinar propostas e denúncias sobre a área da assistência social;
- somarem-se ao Poder Executivo na consecução da política de descentralização da assistência social;
- atuar na política de assistência social e não na política partidária;
- acompanhar e avaliar os serviços prestados, em nível local, na área da assistência social;

⁵ A cartilha Assistência Social e Cidadania foi escrita originalmente por iniciativa da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul (AJURIS) e da Superintendência Estadual da Legião Brasileira de Assistência (LBA). Ela reúne textos que objetivam instrumentalizar os municípios e os cidadãos para o trabalho de implantação da LOAS.

- fiscalizar os órgãos públicos e privados componentes do sistema municipal de assistência social”. (MPAS, 1997, p. 35-36)

O conselho municipal deve ter lei própria de criação, na qual seja estabelecida a sua composição, as suas competências e a estrutura organizacional, sendo o seu funcionamento definido em Regimento Interno. Deve ter, ainda, uma estrutura mínima composta pelo plenário (reunião de todos os conselheiros) e por uma secretaria executiva com competências definidas no Regimento Interno do Conselho. Além dessa estrutura mínima, poderão ser criadas *comissões internas* para possibilitar um melhor desempenho do conselho, bem como poderão ser convidadas pessoas especializadas para assessorar em assuntos específicos.

3. O Processo de Implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social na Zona Sul do Rio Grande do Sul

A Região pesquisada está localizada na parte sul do Estado do Rio Grande do Sul, ocupando uma área de 35.816,90 km², com uma população de aproximadamente 788.663 habitantes. Corresponde a 12,76 % do Estado e sua população representa 8,42 % do total. Abrange vinte e um municípios, a saber: Amaral Ferrador, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cerrito, Chuí, Cristal, Herval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Santana da Boa Vista, São Lourenço do Sul, São José do Norte, Tavares e Turuçu. Destes 21 municípios que compõem a Zona Sul, quatro (Chuí, Herval, Jaguarão e Santa Vitória do Palmar) possuem fronteira viva com o Uruguai.

A Região possui uma taxa de 80,8 % de urbanização. A zona rural representa apenas 19,19 % da população, com tendências a diminuir a sua participação, devido às dificuldades enfrentadas pelo setor agrícola. Os municípios com maior taxa de

urbanização são Pelotas, com 90 % de urbanização, e Rio Grande com 96 %.

Estudos realizados pelo Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria (ITEPA)⁶ caracterizam a base produtiva concentrada na agropecuária e na agroindústria, com ênfase no arroz e na carne. É forte a presença do comércio, que em Pelotas atrai aproximadamente 1.000.000 de habitantes, de cerca de 24 municípios da Região Sul.

A concentração de renda está presente em todos os municípios. Conforme estimativa feita, mais de 70 % da riqueza produzida na Região pertencem a menos de 7% das pessoas que possuem algum tipo de rendimento mensal, enquanto que 54 % das pessoas com renda ficam com menos de 6 % da riqueza regional.

Os municípios mais pobres, do ponto de vista da renda global, são: Amaral Ferrador, Cerrito e Chuí, sendo que, do ponto de vista social, as populações mais pobres são: São José do Norte, Canguçu, Piratini e Amaral Ferrador. Os municípios de maior renda *per capita* são: Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, Capão do Leão e Pinheiro Machado.

O Estado do Rio Grande do Sul⁷ iniciou a mobilização dos municípios em torno da discussão de uma nova concepção

⁶ O ITEPA é o Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria da Universidade Católica de Pelotas, que mantém como alvo de seus estudos socioeconômicos a região Sul do Estado, o que serviu como uma das fontes de informação para a obtenção dos dados sobre a região. Suas pesquisas são divulgadas através de uma publicação denominada “*Banco de Dados da Zona Sul – RS / ITEPA*”. Os dados aqui apresentados foram extraídos da última publicação existente na época: ITEPA. Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria da Universidade Católica de Pelotas. *Banco de Dados da Zona Sul - RS*. Pelotas: Educat. Boletim Informativo n. 11, 2000.

⁷ A abordagem aqui realizada não tem a pretensão de realizar uma análise histórica sobre a política de Assistência Social no Rio Grande do Sul, o que demandaria uma investigação mais minuciosa e aprofundada. A intenção é apenas a de destacar alguns elementos mais diretamente relacionados à implantação e ao desenvolvimento dos Conselhos Municipais de Assistência Social, considerando que eles se constituem nesse contexto.

sobre assistência social, por iniciativa da Associação de Funcionários da Legião Brasileira de Assistência (LBA), que organizou uma reunião com várias entidades para discutir o projeto da LOAS. Nessa reunião, foi criado o Comitê Interinstitucional de Assistência Social (CIAS), que passou a coordenar os trabalhos, visando à realização da I Conferência Estadual, ocorrida de 15 a 17 de setembro de 1993.

Dessa forma, a I Conferência Estadual foi realizada antes, mesmo, que a LOAS fosse regulamentada. Esse processo preparatório para a implantação do sistema descentralizado e participativo recebeu, também, o apoio da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS) que, na época, contava com a assessoria de uma assistente social, o que facilitou o engajamento da entidade no processo.

O CIAS, constituído por várias entidades, foi o responsável pela organização da I Conferência Estadual de Assistência Social e pela elaboração da proposta do anteprojeto de lei para a criação do Conselho e do Fundo Estadual de Assistência Social. Mais tarde, em 1995, conforme o histórico apresentado no texto-base elaborado pelo Conselho Estadual em preparação a IV Conferência Estadual,

o Governo do Estado criou a Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social – STCAS, como coordenadora das políticas públicas na área do trabalho, cidadania e assistência social. No mesmo ano, foi celebrado convênio entre o Ministério da Previdência e Assistência Social/Secretaria de Assistência Social – MPAS / SAS e o Governo do Estado / Fundação Gaúcha do Trabalho e Ação Social – FGTAS/STCAS, para dar início ao processo de descentralização político-administrativa da Assistência Social no RS. (CEAS, 4ª, 2001)

No ano seguinte, foi criado o Departamento de Assistência Social – DAS, com a finalidade de coordenar a política estadual de assistência social, o qual assumiu a

preparação dos municípios gaúchos na implantação do SIDEPAS, orientando sobre a criação do Conselho, a regulamentação do Fundo e a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social.

O trabalho realizado no Estado mobilizou diversas forças sociais e deu uma contribuição significativa para os demais Estados, *que na maioria se pautaram na experiência do movimento do Rio Grande do Sul*⁸ para implantarem o novo paradigma da LOAS.

Sendo assim, o ano de 1993 marca, neste Estado, o início de um processo de preparação dos governos municipais e da sociedade civil, através da divulgação e interpretação do novo paradigma da política de assistência social, respaldado pelas conquistas da Constituição de 88 e pelas produções teóricas que vários profissionais de Serviço Social vinham desenvolvendo no país, desde 1983.

Os estudos sobre essa temática em nível nacional originaram Núcleos de Estudos e Pesquisas, em diferentes Universidades do país, que, até hoje, continuam subsidiando os debates sobre o tema, aprofundando e ampliando o significado da assistência social como política de seguridade, e, portanto, como *“um padrão de proteção social de qualidade, com cobertura universal para as situações de risco, vulnerabilidade ou danos dos cidadãos brasileiros”*.⁹

Desde a I Conferência Estadual, foi discutido o processo descentralizado e participativo, enfatizando que este não pode ser confundido com prefeiturização, sendo o referencial produzido para essa discussão, posteriormente, publicado pelo MPAS, passando a subsidiar as discussões sobre o tema em nível nacional. Assim, no ano de 1993, ocorre a instalação, no Rio Grande do Sul, de um novo procedimento em relação à política

⁸ SPOSATI, Aldaíza de Oliveira. In: *Conjuntura da Assistência Social brasileira*. Cadernos ABONG, São Paulo, 1997b. out., n. 19. p. 17.

⁹ Concepção assumida no XXIX Encontro Nacional do Conjunto CFESS / CRESS na cidade de Maceió (AL), de 3 – 6 de setembro de 2000, e publicada através da Carta de Maceió, em defesa da Seguridade Social pública no país.

de assistência social, que exige a incorporação de uma nova ótica sobre a sua própria concepção e sobre a sua operacionalização, para atender às exigências da LOAS.

De acordo com a proposta de reordenamento institucional, o Estado, na função de coordenador da política, passou a preparar os municípios para o novo sistema, assessorando-os, particularmente na criação e implementação das estruturas previstas na LOAS: Conselhos Municipais e Fundos Municipais. Conforme consta na apresentação do subsídio Assistência Social e Cidadania:

Verdadeira alavanca de transformação social, a referida lei inova ao conferir a assistência social o status de política pública, direito do cidadão e dever do Estado. Garante assim um novo tratamento às questões da assistência, superando o antigo traço paternalista e clientelista predominante no setor. Da mesma forma, confere ao cidadão o papel de usuário de uma política, superando a antiga condição de beneficiário, favorecido ou assistido.

Cabe agora um esforço conjunto dos órgãos do governo e da sociedade civil para construir uma nova obra, a obra da cidadania que exige e luta por seus direitos, porque os conhece e neles se reconhece como sujeito. (MPAS, 1997, p. 5)

As estruturas básicas previstas pela LOAS, para operacionalizar a descentralização – instalação dos Conselhos Municipais e regulamentação dos Fundos Municipais de Assistência Social – ainda que, às vezes, bastante incipientes, no ano de 2000 já estavam implantadas praticamente na totalidade da Região. Apenas o município de Capão do Leão ainda não implantara o CMAS.

A data da criação e instalação dos CMASs e da regulamentação dos Fundos Municipais de Assistência Social, nessa região, demonstra que o processo de reordenamento se

desenvolveu com relativa rapidez na maioria de seus municípios (vide QUADRO 1).

QUADRO 1. Estrutura básica da Assistência Social na 17.^a Região – Ano 1999

Municípios	Conselho Municipal de Assistência Social		Fundo Municipal de Assistência Social
	<i>Criação</i>	<i>Instalação</i>	<i>Data do Decreto de regulamentação</i>
Amaral Ferrador	06.11.95	06.03.96	22.07.96
Arroio Grande	08.02.95	03.11.95	30.09.98
Canguçu	20.07.95	10.08.95	30.10.96
Capão do Leão	20.12.95	(*)	09.06.99
Cerrito	14.02.97	18.07.97	14.02.97
Chuí	22.01.97	25.10.97	03.09.97
Cristal	18.10.95	13.11.95	18.10.95
Herval	20.10.97	31.10.97	17.12.97
Jaguarão	26.01.96	26.03.96	20.10.98
Morro Redondo	25.11.97	18.08.98	09.12.97
Pedro Osório	17.06.97	26.08.97	06.02.98
Pelotas	07.06.95	04.08.95	08.08.97
Pinheiro Machado	23.08.96	12.08.98	23.08.96
Piratini	26.09.95	18.12.95	28.05.99
Rio Grande	25.06.96	26.11.96	02.06.98
Santa Vitória do Palmar	15.05.96	08.10.96	15.05.96
Santana da Boa Vista	13.11.95	13.11.95	30.07.99
São José do Norte	15.08.96	25.06.99	25.09.98
São Lourenço do Sul	06.09.95	(**)08.95	29.05.96
Tavares	18.10.95	06.08.96	(***)
Turuçu	29.12.99	01.02.00	29.12.99

(*) Não instalado; (**) Não há registro do dia; (***) Não há registro de data.

Fonte: dados da Pesquisa.

Os dados apresentados nesse quadro evidenciam que só no ano de 1995, isto é, após dois anos da aprovação da nova Lei, foram criados conselhos em 47,61% dos municípios, sendo que, nos próximos anos (de 96 – 99), o conselho foi criado em todos os demais.

A municipalização atribui ao município o desenvolvimento de políticas locais de assistência social. Essa atribuição traz no seu bojo a exigência de um planejamento municipal com a participação da sociedade civil, que vise a organizar as ações, prevendo a articulação entre os três níveis do governo (União, Estado e Município). É de competência do executivo a elaboração do Plano, cabendo ao conselho a sua aprovação. Um dos aspectos importantes a ser analisado pelo conselho é o que se refere ao orçamento previsto para a execução do Plano, que deverá ser inserido no orçamento municipal.

No ano de 1997, cinco municípios (Chuí, Pedro Osório, Pelotas, Rio Grande, Santa Vitória e Tavares) elaboraram pela primeira vez um Plano Municipal, o que demandou um esforço para diagnosticar a realidade, prever atividades, recursos, formas de acompanhamento, controle e avaliação das ações por parte do órgão gestor, bem como para submeter o Plano à apreciação do CMAS. No ano seguinte, 1998, mais cinco (Arroio Grande, Canguçu, Cerrito, Herval e São José do Norte); em 1999, mais sete (Amaral Ferrador, Capão do Leão, Cristal, Jaguarão, Morro Redondo, Pinheiro Machado e Piratini); e em 2000, mais dois (Santana da Boa Vista e Turuçu) realizaram essas ações.

Portanto, num período de três anos, ocorre uma mudança significativa na política de assistência social, que tradicionalmente era vinculada com ações meramente focalizadas e de caráter fragmentário, tendo início um processo que demanda sua reflexão prévia como conjunto articulado de ações e de investimento financeiro. Sendo assim, embora os Planos Municipais ainda possuam muitas limitações, não se pode desconhecer que objetivamente eles representam um avanço na forma de lidar com a questão assistencial, que passa do improvisado, do acaso e da boa vontade, para o pensado e racionalizado. Atualmente, há um esforço, na Região, para aperfeiçoar o processo de planejamento dos planos de assistência social.

O FMAS está incluído na Constituição Federal dentro dos denominados Fundos Especiais, definidos pelo artigo n.º 71

da Lei n.º 4320 / 64 como “*o produto de receitas especificadas que, por Lei, se vinculam à realização de determinados objetos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação*” (FLOWLER, 1999. p. 120). Portanto, conforme explica Marcos Bittencourt Flowler:

Como reunião de recursos financeiros que é, não tem o FUNDO personalidade jurídica própria, nem autonomia administrativo-financeira, estando sujeito à supervisão do órgão ao qual esteja vinculado. Em outras palavras, não se constitui em pessoa jurídica ou em órgão público, mas apenas em mecanismo de captação de recursos e de apoio financeiro às atividades da área social. (FLOWER, 1999, p. 63-129)

É previsto por lei que, após a regulamentação do FMAS, que necessita da aprovação da Câmara Municipal, ocorra a alocação de recursos próprios dos municípios na Unidade Orçamentária do Fundo, para comprovar a contrapartida de investimentos na área assistencial. Este Plano de Aplicação deve ser aprovado pelo CMAS e se constituirá no seu instrumento básico para acompanhamento e controle da gestão dos recursos financeiros. Apesar deste dispositivo legal, há três municípios que ainda não possuíam previsão orçamentária para o Fundo. Há um município em que, apesar de já existir conselho, os conselheiros não sabem se existe previsão no orçamento. Já, em outros sete municípios, o conselho conhecia o percentual destinado no Orçamento Municipal à política assistencial.

A identificação da Rede Municipal de Assistência Social reforça a concepção de política pública com a participação da sociedade civil, por meio da inclusão da totalidade de serviços, programas e projetos desenvolvidos no município. Abrange, portanto, todas as instituições públicas e privadas, entidades não-governamentais e grupos organizados que desenvolvam atividades de caráter assistencial.

A proposta de romper com as ações pontuais e fragmentadas passa pela consolidação de uma rede integrada e depende, em primeiro lugar, da identificação de todos os seus integrantes. No início do ano de 2000, apenas dois municípios (Capão do Leão e São José do Norte) ainda não haviam iniciado o processo de identificação da rede. Por outro lado, nenhum município estava com a rede totalmente identificada e a grande parte afirmava já ter conseguido cerca de 90% de identificação.

Os critérios para habilitação do município à gestão municipal, conforme a Resolução n.º 7/2000 da CIB/RS (Comissão Intergestora Bipartite/Rio Grande do Sul), resumidamente são os seguintes: funcionamento do CMAS com a realização de, no mínimo, três reuniões; regulamentação do FMAS; alocação de recursos próprios na Unidade Orçamentária do FMAS; resolução do CMAS, atestando a capacidade técnico-administrativa do município para coordenação e execução da política; resolução do CMAS que comprove a aptidão do município à Gestão Municipal; portaria do Prefeito, de nomeação dos atuais conselheiros; comprovação por Lei ou por organograma, da existência de estrutura gerencial administrativa da política; existência de recursos humanos (assistente social e mais técnicos de nível superior, conforme critério de proporcionalidade fixado pelo número de habitantes); e resolução do CMAS informando a identificação da rede.

De acordo com esses critérios estabelecidos, mais da metade da Região, em julho de 2000, segundo registros da STCAS/RS, estava com plena gestão municipal, abrangendo os municípios de: Amaral Ferrador, Arroio Grande, Canguçu, Chuí, Jaguarão, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São Lourenço do Sul, Tavares e Turuçu. Há mais dois municípios (Cerrito e Piratini) que estão com gestão municipal com ressalvas e, finalmente, ainda existem seis municípios com gestão estadual (Capão do Leão, Cristal, Herval, Morro Redondo, Santana da Boa Vista e São José do Norte).

Considerações Finais

É importante lembrar que os conselhos municipais, mesmo tendo uma normatização comum referente a sua organização e ao seu funcionamento, têm a sua singularidade constituída, também, pelos conselheiros que os compõem e pelo contexto municipal em que estão inseridos, o que gera certa diversidade entre os conselhos existentes na Região.

Uma análise dos dados obtidos sobre as características gerais dos CMASs existentes até dezembro de 1999, na Região pesquisada, demonstra que a sua composição varia de seis a vinte e dois conselheiros titulares, com igual número de suplentes. A presidência está com a representação da área governamental em treze municípios (68,42%) e com a não-governamental em seis (31,57 %).

A maioria dos conselhos (84,21 %) reúne-se mensalmente, sendo que o de Pelotas realiza, ainda, reuniões quinzenais da diretoria, e outros dois reúnem-se apenas quando há solicitações externas.

Apenas quatro conselhos (21,05 %) já estão organizados em comissões internas ou temáticas, constituídas por conselheiros ou por entidades-membros do conselho, para promover estudos e emitir pareceres a respeito de temas específicos.

Oito conselhos (42,10 %) já transformam, quando necessário para assegurar um melhor funcionamento da rede municipal de assistência social, as suas decisões em resoluções, embora dois ainda não as publiquem.

A infra-estrutura existente para o seu funcionamento é precária. Nove conselhos (47,36 %) reúnem-se em dependências da Prefeitura ou de alguma Secretaria Municipal, sendo que alguns desses, no próprio Gabinete do Prefeito, e apenas quatro (21,05 %) em sala ou casa destinada aos conselhos municipais. Os demais reúnem-se em locais variados, os quais são cedidos para as reuniões. Somente seis conselhos (31,57 %) têm conhecimento de que dispõem de verba de manutenção.

Exceto em um município, que rejeitou a assessoria técnica por divergências políticas com o governo estadual, todos os demais conselhos recebem assessoria sistemática de uma equipe técnica da Delegacia Regional da STCAS, com sede em Pelotas.

Em relação aos seus participantes, pôde ser traçado o seguinte perfil, considerando-se as características predominantes entre os que participaram da pesquisa realizada: os conselheiros têm entre 30 e 49 anos (59,18 %) e possuem o terceiro grau completo (46,94 %). No que se refere à profissão e à ocupação atual, há bastante diversidade, sendo que a maioria trabalha como funcionário público (26,53 %) e, em segundo lugar, como assistente social (19,72 %). Ingressaram no CMAS entre 1996 e 1998, isto é, participam desde que o conselho foi criado (63,95 %) e quase metade participa, também, de outro conselho municipal (44,22 %). Portanto, no que se refere à idade e ao grau de instrução, a maior parte do grupo, como um todo, é relativamente jovem com um nível superior de instrução, possuindo um capital social positivo para empreender lutas, estabelecer confrontos, buscar novos conhecimentos, assimilar novos conteúdos, enfim, para romper com alguns padrões estruturados de conduta e adquirir novos. De forma objetiva, esta caracterização potencializa esse grupo para uma atuação transformadora pois, embora o capital objetivado não determine a vitória durante a disputa de interesses processada, ele produz condições favoráveis ou desfavoráveis para o estabelecimento das interações no processo de correlação de forças que produzirá o vencedor.

Portanto, o processo de institucionalização realizado produziu conselhos legalmente instalados na Região que asseguram, de forma oficial, a participação da sociedade civil por meio da representação das entidades assistenciais, dos profissionais da área da assistência social e dos usuários na sua composição. Dessa forma, eles preservam, por meio de sua estruturação (composição paritária e caráter deliberativo) e

funções (proposição, fiscalização, controle social), os ideais democráticos de sua origem.

Porém, isso não é suficiente para garantir a efetiva democratização da política assistencial, que é dificultada por algumas características detectadas nos conselhos existentes, tais como: a dependência do conselho ao executivo, em relação ao local de realização de suas reuniões, que, ocorrendo no próprio gabinete do prefeito ou em dependências da prefeitura, pode restringir a liberdade de expressão dos conselheiros; o exercício da presidência da maioria dos conselhos, ocupado por representante da área governamental, o que pode reforçar uma imagem de comando governamental; a realização de assessoria técnica permanente, na quase totalidade dos conselhos, exclusivamente por profissionais vinculados ao Estado, o que pode facilitar a dominação estatal via obediência burocrática. Esses são alguns limites que emergem dessa configuração geral dos CMASs na Região pesquisada a qual, por outro lado, os caracteriza como instituintes da participação da sociedade civil na gestão pública da política assistencial, dotando-a de poder deliberativo direto, retirando-a da condição de meramente representada e, portanto, de exclusivamente dependente de alguns representantes eleitos pelo voto e inseridos diretamente no campo político.

Como integrantes dos conselhos gestores, eles viabilizam o exercício, em nível local, da denominada democracia deliberativa que, segundo GOHN, se caracteriza por ser:

um sistema que mistura a democracia direta com a democracia representativa; ela diz respeito aos mecanismos de representação política, em que exista o envolvimento dos indivíduos como cidadãos políticos ativos, construtores de consensos, por meio de diálogos interativos realizados no decorrer dos processos de participação, na geração e elaboração de políticas públicas. (GOHN, 2001, p. 42)

Portanto, sendo originariamente resultantes de uma conquista popular, na atualidade, apesar dos limites que permeiam a sua prática, eles conservam a sua origem democrática ao assegurarem oficialmente a representação da sociedade civil na sua composição, rompendo com o monopólio do poder público na elaboração, execução e avaliação da política de assistência social do município. Por isto, eles se constituem num desafio, particularmente aos profissionais da área da assistência social, para que a sua institucionalização possa, de fato, romper com as velhas práticas clientelísticas e populistas.

Referências Bibliográficas

ALENCAR, Maria das Graças. *Descentralização e Municipalização da Assistência Social.: um estudo sobre os Conselhos Municipais em Municípios Cearenses*. Brasília: UNB, 1999. p. 12 (Dissertação de Mestrado em Política Social)

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. 27 a. ed. São Paulo: Saraiva, 2001. (Coleção Saraiva de Legislação)

CAMPOS, Edval Bernardino e MACIEL, Carlos Alberto Batista. Conselhos Paritários: o enigma da participação. In: *Caderno de Comunicações*. 8º CBAS, Bahia, jul., 1995. p. 386-89.

CARLOS, Sérgio Antonio. Avaliação do Processo de Implantação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Rio Grande do Sul. In: CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 3 a., 1997. Porto Alegre. *III Conferência Estadual de Assistência Social*. Porto Alegre: CEAS/RS, 1999. p. 29-33.

CEAS, 4ª, 2001. Porto Alegre. IV Conferência Estadual de Assistência Social. Texto Base. Porto Alegre: CEAS/RS, 2001. 20. p. 7.

FLOWLER, 1999. A constitucionalização da Assistência Social: contexto legislativo e tendências. In: BATTINI, *Assistência Social: constitucionalização, representação, práticas*. 2. ed. São Paulo: Veras Editora, 1999. Série Temas, 2. p. 121.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos populares e participação popular. *Revista Serviço Social e Sociedade. Terceiro Setor e Movimentos sociais hoje*. São Paulo: Cortez, Ano XI, n. 34, p. 65-89, out., 1990.

_____. Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica. São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa Época. v. 84)

JOVCHELOVICH, Marlova. O processo de descentralização e municipalização no Brasil. In: *Revista Serviço Social e Sociedade. Assistência Social. Sociedade Civil*. São Paulo: Cortez. Ano XIX, n. 56, p. 34-49, mar., 1998.

MORIN, Edgar. *Ciência com Consciência*. 2 ed. ver. e mod. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

MPAS. *Assistência Social e Cidadania*. 2. ed. Brasília: MPAS, 1997.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. A Dimensão Política da Descentralização Participativa. In: *Revista São Paulo em Perspectiva. Políticas Públicas: o Estado e o social*. São Paulo: Seade. v. 11, n. 3, p. 9-19, jul. / set., 1997.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera Pública e Conselhos de Assistência Social – caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.

SILVA, Miriam Neves da. Avaliação do Processo de Implantação do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social no Rio Grande do Sul. In: CONFERÊNCIA ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. 3ª, 1997, Porto Alegre. *III Conferência Estadual de Assistência Social*. Porto Alegre: CEAS/RS, 1999. p. 23.

SILVA, Vini Rabassa da. *Conselho de Assistência Social e Cidadania*. Porto Alegre: PUCRS, 2001. (Tese de Doutorado em Serviço Social)

SPOSATI, Aldaíza. *Conjuntura da Assistência Social Brasileira*. Cadernos ABONG, São Paulo, n. 19, out., 1997. p. 11-23.

TELLES, Vera da Silva. Sociedade civil e a construção de espaços públicos. In: DAGNINO, Evelina (Org.). *Anos 90. Política e Sociedade no Brasil*. São Paulo: Brasiliense, 1994. p. 91-102.