

Reflexões sobre um processo de formação para o controle social do SUAS e do PBF: relato de uma experiência

Rosa Maria Castilhos Fernandes¹

Jolinda de Moraes Alves²

Mabel Mascarenhas Torres³

Resumo: *O artigo em tela trata da experiência de capacitação promovida pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) e pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), dirigida aos conselheiros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS/PBF) de todos os municípios dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul. A capacitação foi desencadeada em todo território nacional, durante os dois últimos anos (2010 – 2011), com previsão de término no primeiro semestre de 2012. Teve como objetivo oferecer aos membros dos CMAS e das ICS/PBF de todos os municípios brasileiros os conhecimentos e as atitudes essenciais ao desempenho de suas atribuições legais para que aprimorem sua capacidade institucional e contribuam para a efetividade do controle social. A base do artigo é o relato da experiência a partir do ponto de vista de parte da equipe que executou a capacitação. O artigo apresenta alguns fundamentos que evidenciam a importância dos processos formativos voltados para os atores sociais envolvidos e participantes das instâncias de controle social do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF). Outro aspecto abordado se refere à dinâmica da matriz pedagógica desencadeada na capacitação e sobre o quanto os conteúdos tratados no processo são parte de uma aprendizagem significativa, pois não só instrumentalizam os conselheiros para sua atuação, mas fortalecem a lógica do controle social democrático no cenário de implementação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) no Brasil.*

¹ Assistente Social. Doutora em Serviço Social. Professora do Mestrado de Memória Social e Bens Culturais da Unilasalle – Canoas/RS. Professora Substituta do Instituto de Psicologia da UFRGS – Curso de Serviço Social – POA/RS.

² Assistente Social. Doutora em História pela UNESP – Assis/SP. Professora Associada da Universidade Estadual de Londrina/PR. Pesquisadora na área do Controle Social. Coordenadora Geral da Capacitação pelo INBRAPE.

³ Assistente social. Doutora em Serviço Social. Professora Adjunta da Universidade Estadual de Londrina. Líder do grupo de Pesquisa “As expressões do exercício profissional desenvolvido pelo assistente social”.

Palavras-chave: SUAS. Controle social. Conselho Municipal da Assistência Social. ICS. PBF.

Introdução

Este artigo trata da experiência de capacitação desenvolvida junto aos conselheiros municipais participantes do CMAS e membros da Instância de Controle do PBF. Esta capacitação ocorreu em todo território nacional; iniciada em 2010, finalizando em 2012. Para fins deste artigo, foi avaliado o trabalho desenvolvido nos estados do Paraná e do Rio Grande do Sul⁴, sob a responsabilidade do INBRAPE⁵.

Trata-se da Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política e Assistência Social e do Programa Bolsa Família – PBF⁶ que teve como objetivo geral oferecer aos membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS/PBF) de todos os municípios brasileiros os conhecimentos e as atitudes essenciais ao desempenho de suas atribuições legais, de forma a aprimorar sua capacidade institucional e contribuir para a efetividade do controle social. Os objetivos específicos foram assim definidos no Termo de Referência: possibilitar reflexão crítica e sistemática sobre a adequação da atuação dos conselheiros do CMAS e da ICS/PBF

⁴ O Edital dividiu os municípios brasileiros por estados e por lotes. A experiência aqui relatada refere-se ao lote 6, que contemplou os 895 municípios dos estados do Rio Grande do Sul e do Paraná, tendo como público alvo 3.612 agentes públicos municipais.

⁵ INBRAPE – Instituto Brasileiro de Estudos e Pesquisas Socioeconômicos S/S Ltda. Londrina – PR.

⁶ EDITAL DE PREGÃO ELETRÔNICO Nº 38/2009, PROCESSO Nº 71000.034458/2009-57 do MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME – Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração – Coordenação-Geral de Logística e Administração – Coordenação de Compras e Licitações – Divisão de Licitações.

aos princípios e parâmetros da política de proteção social não contributiva; estimular reflexão crítica e sistemática sobre o papel dos agentes de controle social como elementos catalisadores da participação da comunidade no processo de implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e do Programa Bolsa Família (PBF) nos municípios; propiciar aos participantes a compreensão da importância da articulação entre os conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e municipais de assistência social e, entre esses, as ICS/PBF; permitir aos participantes visualizar as especificidades dos papéis e da atuação exigida dos agentes de controle social oriundos da sociedade civil e daqueles oriundos do poder público e incentivar a reflexão crítica e sistemática sobre as potencialidades e os limites dos CMAS e das ICS/PBF na proposição de políticas e no monitoramento do SUAS e do PBF.

Este processo de capacitação, formatado pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) junto aos Conselhos Municipais de Assistência Social e Instâncias de Controle Social/PBF, foi sem dúvida uma iniciativa que vem cumprir com um dos compromissos do Estado que é o de desencadear um conjunto de ações que sejam efetivas, não somente na qualidade dos serviços prestados mas também que contribuam para a consolidação das diretrizes da participação popular e do controle social das políticas públicas, promulgadas na Constituição de 1988. Cabe salientar que a qualificação de conselheiros municipais para o exercício do Controle Social tem sido uma reivindicação histórica desses atores nas conferências, nos fóruns, nos debates, referendada na VII Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2009 cujo tema foi “Participação e Controle Social no Sistema Único de Assistência Social.

Os avanços da Política de Assistência Social nos últimos anos no Brasil, com a implementação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS e do PBF em diferentes municípios no território brasileiro, amplia a perspectiva dos direitos sociais e

o campo da proteção social sob a primazia do Estado. Essa trajetória é resultado de lutas sociais que demarcaram o processo de redemocratização no Brasil nos anos 80. Vivemos tempos de construção de uma política de proteção social, o SUAS⁷, que é resultado de lutas históricas, de produtivos diálogos com a sociedade e de pactos firmados entre diferentes atores sociais, para que se pudesse viabilizar um novo projeto de desenvolvimento nacional que consolidasse a política de assistência social “como direito de cidadania que deve responder às necessidades localmente identificadas, reconhecendo as diferenças e a complexidade desses atendimentos nos níveis de proteção básica e especial” (LOPES, 2004, p.16).

O ano de 2010 deixa uma marca na trajetória sócio-histórica da Política Nacional de Assistência Social no Brasil ao considerar-se o processo de formação deflagrado junto ao controle social, mas fundamentalmente, na trajetória dos atores sociais que se envolveram na formação, onde a construção de conhecimentos se deu por meio da reflexão crítica dos conselheiros sobre o papel que desempenham na efetivação do controle social e dos processos democráticos, no contexto desta política de proteção social não contributiva neste país.

A ideia de sistematizar este relato decorre da necessidade das autoras de partilhar a experiência vivenciada, pois além da importância atribuída à temática em questão, estão as reflexões que surgem desta vivência, permitindo assim, a construção de novos saberes no sentido de contribuir com a elaboração de desenhos institucionais tanto no campo do desenvolvimento do sistema de proteção social como no campo do fortalecimento das instâncias do controle social.

Para tanto, o artigo apresenta, inicialmente, alguns

⁷ Este é um “sistema público não contributivo, descentralizado e participativo que tem por função a gestão do conteúdo específico da Assistência Social no campo da proteção social brasileira”. (PNAS-NOB/ SUAS, 2004, p.86).

fundamentos que evidenciam a importância dos processos formativos voltados aos atores sociais envolvidos e partícipes nas instâncias de controle social do SUAS e do PBF. Outro aspecto abordado se refere à dinâmica da matriz pedagógica desencadeada na capacitação e sobre o quanto os conteúdos tratados no processo são parte de uma aprendizagem significativa, pois não só instrumentalizam os conselheiros para sua atuação, mas fortalecem a lógica do controle social democrático no cenário de implementação da PNAS no Brasil.

1. A formação como estratégia para o controle social democrático

A democracia participativa, no cenário brasileiro, fundamentalmente a partir da Constituição de 1988, faz referência à participação da sociedade civil por meio de conselhos que têm o papel de estabelecer um processo de co-deliberação sobre as diversas decisões decorrentes das políticas públicas, dentre elas a política de assistência social. O controle social é parte da gestão das políticas públicas. A gestão pode ser compreendida como

[...] a gestão das demandas e necessidades dos cidadãos. A política social, os programas sociais, os projetos são não apenas canais dessas necessidades e demandas, mas também respostas a ela. [...] a gestão social tem, com a sociedade e com os cidadãos, o compromisso de assegurar, por meio das políticas e programas públicos, o acesso efetivo aos bens, serviços e riquezas da sociedade. Por isso mesmo, precisa ser estratégica e consequente. (BRANT de CARVALHO, 1999, p. 12 –15)

Discutir gestão social implica reconhecer os diversos papéis que o Estado assume, principalmente, seu papel regulador da vida em sociedade.

[...] é o Estado que produz, direta ou indiretamente, esses serviços fundamentais ao cotidiano do trabalhador [...] O Estado, pela própria historicização das necessidades sociais, passa a assumir novos encargos frente à sociedade. Torna-se, cada vez mais, um agente produtor e organizador das desigualdades e do espaço de confronto. [...] O Estado com seus programas e agentes institucionais, que deles dão conta, principalmente os dirigentes, terminam sendo um foco para onde se canalizam os conflitos e pressões pelos serviços coletivos enquanto espaço de atendimento às necessidades que se colocam no cotidiano da força de trabalho (SPOSATI et. al, 2003, p. 63-64).

Assim, a discussão sobre a gestão das políticas sociais é matéria de debate constante entre aqueles que operacionalizam a política. Esse debate abarca as questões que lhe dão direção, bem como possibilidades de construção de estratégias e respostas que alavanquem outras discussões para além da mera reprodução dos serviços previamente determinados.

No contexto brasileiro, pode-se dizer que o controle social é parte do processo democrático.

[...] concretiza no processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública. Isso se viabiliza de forma coletiva, através da apropriação de processos, participação na deliberação, fiscalização das ações estatais, avaliação e

crítica, (re) orientando as ações e prioridades do Estado (SILVA; PEDRINI; ADAMS, 2007, p.226).

O controle social é exercido por meio dos conselhos, nas três esferas governamentais que guardam entre si algumas características comuns: o caráter consultivo e deliberativo sobre as questões que fundamentam e direcionam a política de assistência social, a saber: o orçamento, a identificação das demandas de atendimento, entre outras; a formação paritária entre o poder público e a sociedade civil; e a contribuição no estabelecimento e consolidação da política de assistência social.

Entretanto, essa capacidade de interferir nos processos de gestão da política de assistência social, requer a criação de espaços compartilhados de discussão para além das reuniões que fazem parte da estrutura organizacional de um conselho para o controle social de uma política pública. Embora seja preciso reconhecer a importância dos encontros sistemáticos dos conselheiros nas instâncias de controle social como um espaço formativo, faz-se necessário também provocar a construção de saberes para o uso na gestão do controle social. Ambas – encontros sistemáticos e reuniões – contribuem para a reflexão crítica das situações vivenciadas e da busca coletiva de resolução das questões pautadas para o conselho.

A partir do ano de 2003, principalmente na área da assistência social, a discussão da gestão social e do controle social ganham força uma vez que o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome passa a discutir gestão no âmbito federal, com vistas à implantação do SUAS. A ideia de gestão implementada volta-se ao desenvolvimento do trabalho articulado às demandas e às necessidades identificadas junto à população usuária ou não dos serviços prestados à rede de atendimento; através de um conjunto articulado de políticas sociais, programas e serviços sociais, busca-se a construção de respostas concretas a essas necessidades. Sob essa perspectiva, as necessidades dos cidadãos são vistas sob a ótica dos direitos e

não da solidariedade e da tutela social. Esse tipo de gestão favorece a construção de parceria com órgãos deliberativos tais como os conselhos municipais, pois tem aí fortalecido seu papel articulador, deliberativo, fiscalizador das ações implementadas; a identificação das diferenças sócio-espaciais das cidades, bem como as suas interfaces com projetos de intervenção. A gestão dessa natureza – de cunho democrático – explicita a municipalização e a descentralização das ações sociais e colabora para o enfraquecimento de ações clientelistas.

Isso significa considerar que pensar a gestão dos serviços públicos e, aqui, em particular, a política de assistência social, requer a construção de estratégias que tenham como ênfase a valorização das práticas desenvolvidas por todos os atores sociais envolvidos com o SUAS, por meio dos projetos, programas, serviços. As estratégias de fortalecimento dessa política devem pautar-se na valorização de todos os sujeitos implicados no processo, entre os quais: os usuários, os trabalhadores, os gestores, os conselheiros e diferentes cidadãos da sociedade civil.

Assim sendo, qualquer capacitação no âmbito da política de assistência social, ao destinar-se a todos os atores desse campo, deverá primar pelo investimento em múltiplas formas de execução, adotando instrumentos criativos e inovadores, metodologias que favoreçam a troca de experiências e tecnologias diversificadas. Desta forma, é possível atender as necessidades trazidas pelo público beneficiado com o processo educativo deflagrado. Necessidades essas que estão relacionadas ao cotidiano vivenciado pelos conselheiros na tarefa pública de incidir na gestão local, em especial, neste artigo, na política de assistência social.

A Capacitação em discussão neste texto foi direcionada aos seguintes participantes: os membros dos Conselhos Municipais de Assistência Social (CMAS) e das Instâncias de Controle Social do Programa Bolsa Família (ICS/PBF); representantes da sociedade civil dos usuários, e representantes dos gestores municipais, em boa parte, assistentes sociais (na maioria trabalhadores da política), atuando no órgão gestor ou

compondo as equipes do Centro de Referência da Assistência Social – CRAS. Outro dado que chama a atenção é o número de assistentes sociais que assumem a função de Secretária Executiva do CMAS, contribuindo decisivamente para o registro da memória das decisões tomadas no CMAS, bem como as interfaces com o sistema de proteção social em construção.

Embora o cenário atual esteja caracterizado pela implementação da PNAS, é preciso considerar que “ter um modelo brasileiro de proteção social não significa que ele já exista ou esteja pronto, mas que é uma construção que exige muito esforço de mudanças” (SPOSATI, 2009, p.17).

É preciso atentar que vivemos em uma federação, e, por mais que se tente captar as diversidades, a tendência é manter um nível de generalização que certamente terá de ser adequado às particularidades das regiões do país, dos estados, dos municípios e das microrregiões, especialmente, nas áreas metropolitanas (SPOSATI, 2009, p.17).

Assim sendo, a implementação do modelo de proteção social não contributiva sofre influências das particularidades territoriais, pois “ele só se instala e opera a partir de forças vivas e de ações com sujeitos reais” (SPOSATI, 2009, 17). Portanto, na capacitação desencadeada no Brasil para os agentes públicos do controle social do SUAS e do PBF não foi diferente, pois cada município que se fez presente no processo trouxe sua realidade, seus limites, desafios e suas possibilidades, sendo possível identificar um conjunto de relações e forças em movimento que incidem na gestão da política.

O investimento público na capacitação protagonizada pelo MDS e pelo CNAS proporciona uma aproximação crítica e preocupada com o processo de educação dos coletivos de trabalho, no caso dos conselheiros, atores sociais capazes de movimentos instituintes, que podem incidir nos arranjos

institucionais da política de assistência social.

A educação, neste artigo, é entendida como um processo permanente e difuso em toda a vida social e, portanto, possui um papel central a desempenhar, como por exemplo, no âmbito das instâncias de controle social para a construção de uma saída coletiva, no desenvolvimento de valores que se contraponham às conhecidas formas assistencialistas e clientelistas, na reinvenção de novas formas de articular o aprender, o viver e o participar nos espaços democráticos do controle social.

Por isso, tem-se o entendimento de que a experiência vivenciada nessa capacitação, permitiu a construção de diferentes saberes, (embora não se tenha a pretensão de descrevê-los aqui), principalmente, quando foi possível buscar a construção coletiva de respostas para o enfrentamento das realidades apresentadas pelos alunos. Esta foi uma oportunidade de educação permanente, pois possibilitou, a partir das experiências dos conselheiros nas instâncias de controle social (CMAS e ICS), a reflexão crítica das necessidades locais, a troca de experiências e, fundamentalmente, a construção de saberes que podem ser colocados em uso para a efetivação do controle social na garantia dos direitos sociais.

Em que pese toda a estrutura de organização e da matriz pedagógica construída para essa capacitação no escopo do seu planejamento, identifica-se nesse processo uma aproximação com a concepção de educação não formal, aquela “que se aprende no mundo da vida, via processos compartilhamento de experiências, em espaços e ações coletivos cotidianos” (GOHN, 2010, p.16) como os vivenciados pelos conselheiros. De acordo com Gohn (2010), esses são processos de aprendizagem que se desdobram em autoaprendizagem e aprendizagem coletiva, que são adquiridas a partir da experiência em ações coletivas, e organizadas por eixos temáticos, no caso, todos aqueles assuntos que foram pautados na matriz curricular da capacitação para o controle social, tais como: MÓDULO I – Histórico da proteção social não contributiva no Brasil; o que são, como são criados e quais as atribuições dos órgãos de controle social da política de

proteção social não contributiva; o exercício das atribuições dos órgãos de controle social da política de proteção social não contributiva e o papel dos respectivos agentes de controle; a participação da sociedade civil e dos usuários no controle social da política de proteção social não contributiva. MODULO II – O papel da Secretaria Executiva dos CMAS; instrumentos de gestão do SUAS (Conselho, Plano e Fundo), com ênfase no financiamento da política de assistência social; processos e instrumentos de gestão do PBF; rede SUAS, com ênfase na utilização do SICNASWEB, Cadastro Único de Programas Sociais, Sistema de Benefícios ao Cidadão (SIBEC) e Sistema de Condicionais (SICON) do PBF. MÓDULO III – Desafios à integração vertical e horizontal dos órgãos de controle social da política de proteção social não contributiva; processos colaborativos entre o controle social da política de proteção não contributivo e o controle interno e externo da administração pública (CGU, TCU, TCE e MP).

Outro aspecto a ser considerado é que este processo de capacitação foi rico, conforme avaliação dos docentes, tanto para os Conselheiros que acessaram informações essenciais à sua função e que, em muitos casos, pareceram nunca ter sido acessadas quanto para os docentes, que tiveram a oportunidade de tomarem conhecimento de situações inusitadas tanto no Estado do Rio Grande do Sul como no Paraná, no âmbito dos conselhos municipais (INBRAPE, 2010).

A existência de uma forte dimensão formativa nas situações de participação e nos contextos das instâncias de controle social indica o quanto os investimentos em processos desta natureza se constituem na agenda pública atual em uma importante estratégia para capacitar os agentes públicos no exercício do controle social, além de fortalecer os conselhos municipais enquanto espaço de discussão, deliberação e definição de ações que atendam às demandas efetivas das populações usuárias da política de assistência social no âmbito local.

2. A dinâmica formativa: os caminhos pedagógicos da capacitação

A diretriz pedagógica e a matriz de conteúdos da Capacitação de Agentes Públicos Municipais de Controle Social da Política e Assistência Social e do Programa Bolsa Família no Brasil, permitiram a reflexão crítica e a troca de experiência entre os participantes. Também, como parte deste cenário, é preciso destacar que a participação de docentes com diferentes formações profissionais (assistentes sociais, advogada, sociólogo, antropóloga, administrador de empresas), que compuseram as equipes que atuaram na Capacitação nos estados do Rio Grande do Sul e Paraná, contribuiu para a qualificação desse processo de ensino-aprendizagem com os conselheiros. A divisão da capacitação em duas partes – presencial e não presencial, possibilitou a construção de interlocução com diferentes sujeitos em diversas situações. Este modo de organização demandou a preparação dos docentes para acompanhar os cursistas, inclusive, após o retorno ao município de origem.

Nesse sentido, identificaram-se diferentes saberes que são postos em prática e que permitem o aprofundamento da temática, uma vez que a intersetorialidade e a interdisciplinaridade são aspectos a serem construídos e aprimorados na execução não só do controle social, mas fundamentalmente na gestão da PNAS. A questão da interdisciplinaridade emerge como uma condição para atender as demandas desta política, pois as diferentes situações vivenciadas pelos usuários, exigem, cada vez mais, não somente o diálogo entre disciplinas dentro da mesma área do conhecimento, mas também entre disciplinas de áreas diferentes. A discussão sobre intersetorialidade predominou quando o foco foi a ICS e o PBF, uma vez que é prerrogativa do Programa a gestão intersetorial.

No módulo I, por exemplo, os aspectos sócio-históricos, relativos à política de assistência social que foram tratados, bem como as diretrizes da Constituição Federal de 1988 são fundamentos para compreensão da ruptura de paradigmas,

dos direitos socioassistenciais e do momento histórico presente, que exige o controle social da PNAS e do PBF. Este conteúdo foi o *abre-alas* do processo de aprendizagem vivenciado pelos conselheiros nos três dias da capacitação. É por isso que a temática do módulo I foi tratada na sua relação teórica e prática, ou seja, coube aos docentes responsáveis estimularem os cursistas a apresentarem os relatos cotidianos, exemplos reais e instigar a memória dos alunos, já que muitos foram protagonistas dos movimentos e lutas sociais que culminaram na redemocratização no Brasil. A reflexão sobre a linha do tempo relativa à construção da política de assistência social, proposta no caderno de apoio pedagógico⁸, por exemplo, foi feita coletivamente permitindo a imersão dos conselheiros no cenário e trajetória sócio-histórica, possibilitando inclusive o reconhecimento dos avanços da PNAS.

Cabia também aos docentes construir provocações didáticas que culminaram na desmistificação de algumas concepções e questões: a política de assistência social é para pobre ou para quem dela necessita? A participação popular e o controle social são invenções do governo atual ou parte da conquista histórica do país? O paradigma assistencialista já foi superado? Qual o papel dos conselheiros na ruptura do paradigma assistencialista para o paradigma socioassistencial? O conselho é do órgão gestor ou representa além dele as entidades prestadoras dos serviços, os profissionais e os usuários da política de assistência social?

Ainda sobre o módulo I, na reflexão crítica desencadeada sobre controle social, foi notório o interesse dos alunos pela discussão, sendo este o momento em que os alunos iniciaram a reflexão crítica sobre as suas atribuições e o real papel que desempenham como agentes públicos do controle social nos seus municípios. As avaliações de alguns professores

⁸ O MDS editou um livro didático com o conteúdo legal, teórico e operativo sobre o controle social na política de assistência social; este foi entregue a todos os participantes desta capacitação.

fizeram referências à demonstração dos alunos, através de perguntas, quanto à preocupação com o desempenho e qualificação de suas atribuições como conselheiros. Outros, pelo pouco tempo no exercício da função de conselheiro, pouco conheciam sobre as responsabilidades decorrentes deste cargo. Alguns cursistas verbalizaram participar de mais de um conselho ao mesmo tempo, o que comprometia o desempenho do papel de conselheiro. Ao mesmo tempo, foi possível perceber, pela fala dos alunos, que existem níveis diversificados de funcionamento e de entendimento do conselho enquanto instância de controle social. Há municípios que estão mais engajados com a PNAS e o SUAS, enquanto outros estão começando a implantar a gestão básica. Também existem conselheiros com domínio dos conteúdos propostos no módulo I; ao lado de outros que estão começando a se aproximar dos temas tratados na capacitação. Nesse sentido, os professores consideraram, em suas avaliações, que o curso foi fundamental para homogeneizar os conhecimentos acerca do controle social.

No módulo II, o foco foi na gestão e nos sistemas de informação. Na avaliação da maioria dos cursistas, este foi o módulo cujo conteúdo era o mais complexo. Tratar do orçamento público, ler a peça orçamentária e emitir uma opinião sobre ela virou motivo de discussão e, era comum ouvir nos corredores a seguinte fala dos cursistas: “agora caiu a ficha!!!! Quando voltar ao município, vamos marcar uma reunião com o contador para entender melhor deste assunto”. Neste aspecto, o módulo reforça a importância da informação na tomada de decisão.

Constatou-se também uma tendência entre os conselheiros ao trazerem questões referentes à gestão do SUAS e do PBF. Isso se deu em função de a maioria das turmas ser formada por representantes do gestor municipal e, nas situações de representantes da sociedade civil, em alguns casos, são de organizações conveniadas, que fazem parte do Terceiro Setor (ou ainda, prestadores de serviços) ou parcerias na realização de programas e/ou serviços da PNAS. Desta forma, houve uma

evidente necessidade de não perder de vista o objetivo da capacitação e foi preciso focar no controle social, sem desconsiderar aquilo que é conteúdo importante sobre a gestão e que deve ser apreendido pelos conselheiros.

No decorrer de algumas turmas, foi possível constatar que vários conselheiros não leram os documentos que compõem o marco legal, teórico e político da Política de Assistência Social. Tal situação, além de dificultar a compreensão dos conteúdos apresentados, exigiu dos docentes uma exposição dialogada com maior detalhamento. O desconhecimento dos documentos relativos ao SUAS, por exemplo, imobiliza os conselheiros, pois desconhecem os seus direitos e deveres o que em muitas situações pode impedir a efetivação dos direitos socioassistenciais nos municípios.

Outro aspecto importante refere-se às peças orçamentárias, a discussão e a deliberação sobre este instrumento de gestão, o que é, majoritariamente, desconhecido pelos conselheiros. Raros verbalizam que os conselheiros (inclusive secretários municipais presentes na capacitação, embora em menor quantidade) têm conhecimento do PPA, da Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Também foi possível constatar que, em muitos municípios, não há secretária (o) executiva (o), sendo essa função executada pela (o) conselheira (o) que ocupa o cargo de secretária (o) de Diretoria (INBRAPE, 2010).

Tais constatações indicam a necessidade de articulação entre os conselheiros, o órgão gestor para repassar de forma permanente as informações necessárias para o exercício efetivo do controle social. O desconhecimento das ferramentas citadas anteriormente compromete o desempenho dos conselheiros nas decisões de caráter deliberativo. Por outro lado, os cursistas reconhecem a importância desta capacitação e reivindicam que seja realizada outras vezes, uma vez que o mandato como conselheiro dura, em média, dois anos.

Como em todo processo coletivo de formação, diferentes opiniões são expressas sobre os assuntos em pauta e,

nessa capacitação, não foi diferente. A discussão sobre o PBF, por exemplo, no que se refere à opinião dos conselheiros e, não raras vezes a postura diferenciada e, por vezes, carregada de preconceitos, acirrou o debate em sala de aula, o que exigiu dos docentes preparo para conduzir a reflexão e, em algumas situações foi possível reconstruir conceitos. O preconceito, o posicionamento ideológico contrário ao programa foi expresso pelos participantes, sejam eles representantes governamentais ou não; tendo um gestor municipal, inclusive, verbalizado: “estamos criando um país de miseráveis”. Os participantes com tal posicionamento afirmam que “o PBF estimula o ócio, a acomodação, a rejeição da família em trabalhar com carteira assinada, pois preferem continuar a receber o benefício financeiro”. Esses posicionamentos promoveram a reflexão crítica sobre a importância do programa de transferência de renda em uma conjuntura de desigualdade social (INBRAPE, 2010). Outra observação que se destaca é a da prevalência da fiscalização do comportamento das famílias por parte dos conselheiros da ICS em detrimento do Programa na sua complexidade, no reconhecimento do papel do Estado na gestão. Ainda, na tentativa de publicizar a riqueza das discussões realizadas nesse processo, destacam-se relevantes assuntos problematizados no coletivo, tais como: a distância entre o CNAS e os CMAS; a ausência do Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS); que o PL 3077/2009 (chamado PL SUAS) seja aprovado para poder dar respaldo legal as mudanças que estão se efetivando na política de assistência social, afinal elas estão se efetivando de fato, mas não de direito. Essa ausência de respaldo legal muitas vezes serve como desculpa para os gestores e os prefeitos não implantarem os serviços e usam essa justificativa para os conselheiros que acabam aceitando; a importância da socialização de experiências positivas do PBF no que se refere à geração de renda; e a necessidade de realização de reuniões entre o MDS, o Poder Judiciário e o Ministério Público de cada estado da federação brasileira, visando ao conhecimento e à apropriação da LOAS, da

PNAS e do SUAS (INBRAPE, 2010).

O módulo III foi considerado como a síntese, o momento da reflexão, do reconhecimento dos desafios que esperavam os conselheiros no retorno ao município. Neste módulo, os conselheiros da ICS se posicionavam mais, emitiam opiniões sobre as dificuldades enfrentadas. Falavam sobre o quanto a instância teria que caminhar para conquistar o reconhecimento no mesmo patamar do CMAS.

Considerações finais

É importante registrar que as turmas apresentaram particularidades que são definidas pelas características dos municípios presentes e, na grande maioria, os cursistas demonstraram interesse pelo curso. O acolhimento realizado, já deste o início, esclareceu os objetivos da capacitação sensibilizando os alunos para a imersão na discussão da Política de Assistência Social e do Programa Bolsa Família, uma vez que o curso é uma demanda histórica dos conselheiros da política de assistência social do país. Entretanto, os alunos expressaram as dificuldades e resistências de alguns municípios em participarem dessa capacitação. Em muitas situações, os conselheiros foram indicados pelos gestores locais e designados para participarem do curso, sendo então identificada a participação recente dos alunos no exercício do controle social no papel de conselheiro.

Foi comum na fala dos cursistas o desconhecimento da PNAS e da legislação que envolve o exercício do controle social. Por outro lado, a participação de conselheiros que são atores sociais do controle social e a experiência acumulada, bem como, os desafios superados no cotidiano de seus territórios serviram como subsídios para a reflexão coletiva proposta em muitas situações durante as aulas expositivas e as oficinas de aprendizagem. Assim sendo, a orientação pedagógica foi a de considerar o perfil de cada turma e a realidade identificada, pois somente assim foi possível atender as necessidades trazidas pelos

conselheiros, respeitando os limites e possibilidades do aprender e instrumentalizando-os para o exercício do controle social.

Também é relevante destacar a necessidade de continuidade deste processo de formação. Ao retornarem aos seus municípios, cabe aos conselheiros, desencadear um conjunto de iniciativas que promovam mudanças no jeito de fazer o controle social. Desta forma, a intenção foi passar para os participantes que a formação se dá nos espaços compartilhados de discussão os quais envolvem os conselheiros na condução da defesa dos direitos socioassistenciais.

Esta capacitação faz parte de um processo onde os conselhos e as instâncias de controle são espaços efetivos para a formação dos conselheiros e, portanto, a continuidade do processo formativo para o controle social depende da função educativa e compromisso de cada um ao retornar ao seu município de origem, na condição de multiplicador.

Esta não é uma tarefa fácil, mas há de se considerar que a oportunidade desta formação vem contribuir para um novo desenho nos municípios dos estados do Paraná e Rio Grande do Sul e possibilita a reflexão sobre a ética e a responsabilização coletiva dos conselhos e das instâncias de controle social para o desenvolvimento da Política de Assistência Social.

Referências

BRANT de CARVALHO, Maria do Carmo. Introdução à temática da gestão social. *Gestão de Projetos Sociais*. São Paulo: AAPCS, 1999. p.11-15.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Capacitação para Controle Social nos Municípios: Assistência Social e Programa Bolsa Família. Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação. Brasília, 2010.

GOHN, Maria da Glória. *Educação não formal e o educador*

social: atuação no desenvolvimento de projetos sociais. São Paulo: Cortez, 2010.

INBRAPE. Relatório Final da Capacitação – Lote 6. Londrina/PR, 2010.

LOPES, Márcia Helena Carvalho. Em direção ao Sistema Único. *Revista Inscrita*. Brasília: CFESS. Ano VI, Nº IX. Novembro, 2004. p.15-17.

NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS - *NOB-RH/SUAS*. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Versão preliminar. Brasília, DF, 2006.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS Telmo; SILVA, Vini Rabassa (orgs.). *Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios*. São Paulo: Ed. Paulus, 2007.

BRASIL. POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – PNAS. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília: MDS, 2003

SPOSATI, Aldaíza. Modelo Brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. In: *Concepção e Gestão da Proteção Social não Contributiva no Brasil*. Brasília: MBS, 2009. p. 13-55.

SPOSATI, Aldaíza de Oliveira et alii. *Assistência na trajetória das Políticas Sociais brasileiras: uma questão em análise*. 8. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2003.

Recebido em 11/12/2012
e aceito em 03/04/2013

Title: *Reflections on a process of formation for the social control from SUAS and from PBF: the report of an experience.*

Abstract: *This paper deals with the training experience promoted by the National Council for Social Welfare (CNAS) and the Ministry of Social Development and Fight against Hunger (MDS) addressed to the directors of the Municipal Councils for Social Welfare (CMAS) and to the Instances of Social Control of the Bolsa Família Program (ICS/PBF) of all municipalities of the States of Paraná and Rio Grande do Sul. The training was accomplished throughout the country during the last two years (2010-2011), scheduled for completion in the first half of 2012. Members of CMAS and ICS/PBF of all municipalities received training in order to enhance institutional capacity and to contribute to the effectiveness of social control. This paper is a report of this experience from the point of view of staff that offered the training. The results demonstrate the importance of this training to the agents related to the Social Care (SUAS) and the Bolsa Família Program (PBF). Another aspect is related to the pedagogical matrices and their contents. Both of them not only instrumentalize counselors in their actions, but also strengthen the logic of the social democratic control of the National Policy for Social Welfare (PNAS) in Brazil.*

Keywords: *SUAS, Social Control, Municipal Council For Social Welfare, ICS, PBF.*
