

Controle Social: os Conselhos de Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro

Heloisa Mesquita¹

Vania Maria Martinelli Lima²

Michele Sardenberg Siqueira Valente³

Resumo

Trata-se de texto que se propõe a analisar os conselhos, por meio de dados comparativos, entre os anos de 2011 e 2012 do CENSO SUAS, relacionados aos conselhos municipais do estado do Rio de Janeiro, entendendo ser este um parâmetro para avaliar a atuação do Conselho Estadual de Assistência Social e, assim, contribuir para o avanço de sua missão.

Palavras-Chave

Assistência Social; Conselhos e avaliação

Social Control: the Boards of Social Assistance in the State of Rio de Janeiro

Abstract

The purpose of this article is to analyze some Census-SUAS (Unified Social Assistance System) data between years 2011 and 2012 related to municipal councils in the state of Rio de Janeiro, understanding that is parameter to evaluate the performance of the State Council of Social Assistance, as a contribution to the advancement of its mission.

Keywords

Social Assistance; Councils and evaluation

Introdução

A Assistência Social é política pública que na Constituição Federal de 1988 ganhou bases para se consolidar num modelo democrático ancorado na participação e no controle social. A partir de então, as três esferas do governo passaram a constituir seus respectivos Conselhos.

O Conselho de Assistência é um espaço de gestão compartilhada entre poder público e sociedade civil. Trata-se, portanto, de um espaço, ou, melhor, de um campo de poder em que os agentes sociais presentes trazem consigo diferentes histórias, mas que podem, e devem estar no contexto a serviço do coletivo.

Os Conselhos Estaduais têm a missão de formular, normatizar, acompanhar, fiscalizar e avaliar a Política de Assistência Social, articulando-se com as demais políticas públicas, no exercício do seu papel de controle social. Viabilizando dessa forma a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

Conselhos de assistência social, bem como outras áreas da assistência social, são monitorados periodicamente por meio do que ficou conhecido como CENSO SUAS que faz parte da vigilância socioassistencial prevista na Norma Operacional Básica – NOBSUAS.

A vigilância social refere-se a uma função da política de assistência social que, a partir do reconhecimento das necessidades da população, busca agir de forma proativa para consolidar um modelo de atenção e oferta de serviços continuados e de organização da política e se constitui pela produção de conhecimentos aplicados, se diferenciando do conhecimento produzido pela academia, uma vez que produz informações e gera conhecimentos que tenham aplicabilidade, isto é, que sejam capazes de orientar a política de assistência social e subsidiar suas ações. No entanto, são dados que podem contribuir significativamente para produção acadêmica.

Os Conselhos Estaduais de Assistência Social — CEAS — devem atuar no acompanhamento da política no âmbito do Estado e também na perspectiva do apoio aos Conselhos Municipais — CMAS —, para que os mesmos estejam bem informados e, conseqüentemente, fortalecidos para, assim, melhor atuar como atores estratégicos no exercício do controle social e na implementação do SUAS. Neste sentido, o presente texto visa abordar alguns dos itens respondidos pelos conselhos municipais no Censo SUAS e analisar como o processo vem se desenvolvendo no estado do Rio de Janeiro, esperando, desta forma, contribuir para avanços no exercício do controle social.

O Controle Social e o conselho no estado do Rio de Janeiro

No Brasil, a discussão e o debate sobre democracia é atravessado por disputas no sentido de romper com uma noção de política enquanto atividade exclusiva de sistemas organizados partidariamente e de políticos profissionais, isto é, daqueles que se candidatam a cargos públicos e por ele tentam fazer carreira⁴. Esse processo de disputa gerou uma demanda por participação com efetiva partilha de poder entre o Estado e a sociedade civil, que deve ser mais do que executora das ações políticas do Estado, ou seja, deve partilhar com ele poder e responsabilidades, inclusive no processo de elaboração, implementação e controle das ações.

A democracia deliberativa ganha espaço como um conjunto de pressupostos e princípios pautados na ideia de que a legitimidade das discussões políticas advém de processos de discussão pública plural e coletiva — como destaca Luchmann (2009) — que poderá viabilizar o controle democrático. Ou seja, novos espaços de participação se institucionalizam, mediante conquistas da sociedade civil na perspectiva do reconhecimento de seus direitos e de sua cidadania. Esta não é uma situação dada; ela é resultado de lutas que envolvem a participação social dos sujeitos.

É necessário destacar que a sociedade civil encontra-se nas últimas décadas diante de um grande desafio em face de confluência perversa entre dois projetos: o que pensa e articula a expansão democrática e a garantia de direitos pelo Estado, e o que defende o Estado Mínimo que se isenta de responsabilidades e as repassa à sociedade civil. Dagnino (2004) chama a atenção para o quão perverso é este processo uma vez que apesar de caminharem em direções opostas e até antagonicas, ambos os projetos requerem uma sociedade participativa, ativa e propositiva. Assim, está posta para a sociedade civil a necessidade de atentar para seu projeto político, para as bases que defende e pelas quais deve estabelecer alianças que o potencialize.

Dagnino (2004) diz que o processo de construção democrática no Brasil enfrenta um dilema cujas raízes estão na existência de uma confluência perversa entre dois processos políticos distintos: um, de alargamento da democracia, expresso na criação de espaços públicos e na crescente participação da sociedade civil no processo de discussão e tomada de decisão; outro, referente ao ajuste neoliberal, com a emergência de um projeto de Estado Mínimo⁵. A autora chama a atenção para a perversidade que se estabelece na aparente convergência entre os dois projetos e destaca:

Essa identidade de propósitos, no que toca à participação da sociedade civil, é evidentemente aparente. Mas essa aparência é sólida e cuidadosamente construída

através da utilização de referências comuns, que tornam seu deciframento uma tarefa difícil, especialmente para os atores da sociedade civil envolvidos, a cuja participação se apela veementemente e em termos tão familiares e sedutores. A disputa política entre projetos distintos assume então o caráter de uma disputa de significados para referências aparentemente comuns: participação, sociedade civil, cidadania, democracia (DAGNINO, 2004, p.97).

Está posto, então, o desafio para a consolidação do modelo democrático e deste faz parte não apenas a prática política, como destaca Dagnino, mas, também o acesso à informação e ao assessoramento, para o exercício do controle democrático numa sociedade em permanente disputa de interesses.

O modelo da democracia participativa, que pressupõe não só o aumento do “senso de eficácia política como o desenvolvimento humano através dos processos participativos”, se coloca em autores como Luchmann (2009), entre outros, que destacam a força educativa da participação, que deve estar associada a um processo de capacitação e conscientização, tanto em nível individual como coletivo, constituindo-se em requisito na ruptura com o ciclo de subordinação e de injustiças sociais e no fortalecimento da cidadania e afirma que “a participação confere outro ciclo, caracterizado pela relação direta que se estabelece entre a participação cidadã, a mudança da consciência política e a diminuição das desigualdades sociais.” (LUCHMANN, 2009).

Há diversos arranjos de controle social presentes na sociedade capitalista; eles refletem uma determinada concepção de Estado. Assim, é necessário voltar à atenção para o controle social na perspectiva do controle democrático que, no Brasil, se insere no processo de redemocratização em que a Constituição Federal coloca o Estado a serviço do interesse público. Neste contexto, o controle social pode ser visto em três dimensões distintas e indissociáveis, como afirma Campos (2006), quais sejam: a dimensão política (relacionada à mobilização para influir na agenda do governo, indicando suas prioridades), a dimensão técnica (relacionada ao trabalho da sociedade para fiscalizar a gestão pública); e a dimensão ética (relacionada à construção de novos valores e referências fundados nos ideais de solidariedade, de soberania e da justiça social). O controle social se manifesta e se fortalece a medida que espaços coletivos são institucionalizados e decisões coletivas se formalizam. Desses espaços fazem parte os Conselhos e as Conferências.

Os conselhos são constituídos a partir da Constituição Federal, que em seu artigo 204, inciso II, fala da “participação da população, por meio de organizações

representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis”. No campo da Assistência Social a tradução do processo ocorre por meio da consolidação dos conselhos gestores da política de assistência social, isto é, na instituição do Conselho de Assistência Social nos três níveis de governo. Necessário entender que os conselhos são espaços importantes, mas não únicos, para o cumprimento do propósito de democratização da gestão pública. Ainda que se reconheça que há muito que avançar para que os conselhos possam de fato cumprir com o papel para o qual foram criados, principalmente no âmbito dos Estados e municípios, reconhece-se que vêm ocorrendo esforços nessa direção, na expectativa de que os conselhos contribuam para fortalecer o processo democrático e venham a exercer seu papel na implementação da política pública, amparados em competências estabelecidas na LOAS, tais como:

- Normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada...;
- zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo;
- apreciar e aprovar a proposta orçamentária da assistência social; e
- acompanhar e avaliar a gestão dos recursos..., etc.

Portanto, um amplo papel está reservado aos conselhos e conselheiros na perspectiva do controle democrático.

Tais competências exigem uma estruturação por parte dos conselhos e cabe a gestão em cada esfera de governo, garanti-la. Exigem, também, que os atores institucionais que se dispõem a fazer parte do conselho escolham representantes com perfil adequado a missão possibilitem que o conselheiro disponibilize parte de seu tempo efetivamente ao conselho.

Em âmbito nacional, no ano de 1993, foi sancionada a Lei Orgânica de Assistência Social, que assentou novas bases para a Assistência Social como política pública⁶, conforme já mencionado, estabelecido na Constituição Federal de 1988, quando a mesma foi alçada ao patamar da seguridade social⁷, juntamente com a Saúde e a Previdência Social.

No âmbito do Estado do Rio de Janeiro, o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS) só foi instituído em 1996, por meio da Lei 2.554, de 14 de maio. Desde então, realiza regularmente suas Conferências, contando com a participação dos conselhos municipais de assistência social (CMAS), entre outros atores. Chegar a esse estágio não foi um processo fácil; remonta à luta histórica que contou, entre outros através, com a Frente Social dos Mu-

nicípios Fluminenses⁸ e com o Fórum Estadual de Assistência Social⁹. Estes atores aglutinavam gestores municipais interessados em garantir o processo de municipalização; a Rede de entidades, preocupadas em acompanhar as mudanças e entender em que tais mudanças as afetariam; e trabalhadores da área, em especial os assistentes sociais que, por meio do conjunto CFESS-CRESS, lideraram o debate norteado pelo projeto ético político da profissão em defesa da população.

Uma ampla discussão foi travada com o poder executivo à época. Foi ainda desenvolvida uma intensa articulação com os parlamentares e realizados inúmeros seminários com a participação da sociedade, buscando identificar, principalmente, a população usuária para que esta entendesse a importância dos conselhos de assistência social e sua relação com seus direitos.

Reconhecer a história de luta pela formação do conselho é importante para a compreensão da atuação do CEAS. Nesta perspectiva, recorreu-se no CENSO SUAS ao módulo referente aos conselhos municipais e, com base em alguns indicadores levantados, o presente texto formalizou uma análise, com o objetivo de chamar a atenção para o andamento do trabalho desenvolvido e, ao mesmo tempo, expor para o CEAS a dimensão do desafio que está posto para que os avanços ocorram. Assim, foram resgatadas algumas categorias de análise disponíveis no Censo SUAS. E por meio do método comparativo, realizou-se a referida análise.

A vigilância Social - CENSO SUAS

Em 2007, o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome - MDS, dando prosseguimento a propostas de monitoramento e avaliação, implantou um sistema de acompanhamento, o Censo SUAS. Trata-se de um processo de coleta de dados por meio de um formulário eletrônico preenchido pelas secretarias e conselhos de assistência social dos estados e municípios. O sistema, regulamentado pelo Decreto nº 7.334 de 19 de outubro de 2010, é resultado da parceria entre a Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) e a Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI), ambas vinculadas ao MDS. O CENSO SUAS possibilita a produção de dados sobre a realidade e acompanhamento dos serviços executados no âmbito do Sistema Único da Assistência Social – SUAS; é norteador para identificar o cumprimento de ações que visam ao direito do cidadão. Torna-se, então, fundamental para a qualidade dos serviços socioassistenciais, da gestão e do controle

da política de assistência social, e estratégico no processo para tornar eficaz a organização descentralizada, participativa e integrada que o sistema requer.

Documentos do MDS destacam objetivos do sistema de acompanhamento, monitoramento, dentre os quais o Censo Suas está incluído, e destaca dentre seus objetivos:

- Aperfeiçoar a gestão do SUAS e a qualidade dos serviços socioassistenciais prestados à população.
- Produzir dados oficiais e confiáveis sobre a implementação da política de assistência social no país;
- Identificar avanços, limitações e desafios da institucionalização do SUAS;
- Propiciar meios para que gestores e técnicos do SUAS avaliem a execução das ações e apontem aperfeiçoamentos necessários com base em avaliações e pactuações realizadas entre os três entes da federação, fomentando a cultura de planejamento;
- Fornecer informações que permitam ao poder público dar transparência e prestar contas de suas ações à sociedade.

O CENSO dever ser preenchido anualmente, permitindo, assim, identificar as condições das unidades e serviços socioassistenciais, da gestão e controle social da Política de Assistência Social de forma processual. Ele é parte do modelo de gestão pactuado entre as três esferas de governo, expresso por meio da Norma Operacional do Sistema Único da Assistência Social¹⁰ (NOB/SUAS, 2012), recentemente aprovada, após amplo debate. Trata-se de mais um passo na direção de um SUAS estruturado, que reafirma a necessidade de uma gestão qualificada com oferta de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base a participação e o controle social expresso por meio de conselhos que são fundamentais para a política de assistência social.

O processo de avaliação que o Censo compõe toma por base diversos aspectos do SUAS, reconhecidos como estruturantes e estratégicos e que referenciam indicadores a serem considerados pelo conjunto de atores comprometidos com essa política. Os indicadores a seguir destacados foram escolhidos por serem entendidos pelas autoras como reveladores de condições básicas para o sucesso do trabalho, pois envolvem entendimento por parte tanto do poder público como da sociedade civil, envolvem uma cultura política que historicamente norteia práticas e que precisam ser entendidas para serem redimensionadas.

O que o CENSO SUAS revela

Antes é necessário esclarecer que o Estado do Rio de Janeiro é composto por 92 cidades que retratam a complexidade do estado, diferenciando-se em municípios de pequeno, médio, grande porte e metrópoles com potencialidades e necessidades variadas em diferentes níveis face à desigualdade socioterritorial. A análise em questão não faz relação com os portes dos municípios porque esta não é considerada nas base legais que definem as responsabilidades dos conselhos.

Orçamento e infraestrutura

Os recursos orçamentários específicos do órgão gestor da Assistência Social são aqueles reservados e transferidos regularmente para a manutenção e funcionamento dos CMAS e devem estar previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA), conforme o recomendado pela Resolução CNAS nº 237/2006, em seu art. 20. Como os CMAS são vinculados ao órgão gestor da Assistência Social, cabe a este garantir a infraestrutura física e material necessário para o funcionamento dos CMAS.

Ressalte-se que se deve garantir a disponibilidade de recursos humanos, nos termos da Norma Operacional Básica de Recursos – NOB-RH/SUAS 2006, que integram a secretaria executiva do conselho, recursos financeiros para arcar com os custos de materiais de consumo, equipamentos necessários e estrutura física adequada para o funcionamento. Desses recursos também se deve garantir a realização da conferência de assistência social; além de arcar com despesas de passagens, traslados, alimentação, hospedagem dos/as conselheiros/as, tanto os representantes governamentais, quanto da sociedade civil quando estiverem no exercício de suas atribuições, conforme definido no parágrafo único do art. 16 da LOAS e NOB/SUAS, 2012. (Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de Criação dos Conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS (2013, p. 6).

Nos anos de 2011 e 2012, 33% e 35% dos CMAS, respectivamente, reconheceram não estarem previstos na LOA — Lei Orçamentária Anual — recursos do órgão gestor destinados à manutenção e funcionamento dos Conselhos.

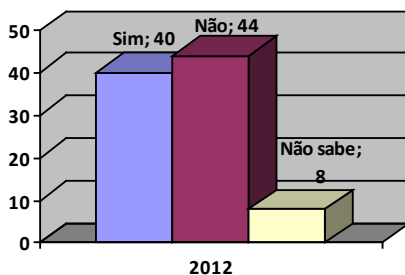
É atribuição dos Conselhos participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO, do Plano Plurianual- PPA) e da Lei Orçamentária Anual (LOA) no que se refere à Assistência Social. Quanto a isso, os Conselhos de Assistência Social — CAS — devem estar atentos e deliberar sobre o assunto, para que os recursos estejam previstos nas leis e planos o que envolve

articulação junto aos poderes executivo e legislativo, no sentido de manter ou ampliar as propostas por eles aprovadas.

O Índice de Gestão descentralizada do SUAS (IGD/SUAS) avalia a qualidade dos serviços programas, projetos e benefícios socioassistenciais e a articulação intersetorial. Os entes federados serão apoiados pela União financeiramente, de acordo com os resultados alcançados, para aprimorar a gestão do SUAS como forma de incentivo (Manual do Conselho de Assistência Social, 2012, p.6). Os recursos são repassados pelo Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) para os Fundos de Assistência Social dos Municípios, Estados e Distrito Federal.

Existem instrumentos normativos que preveem legalmente o uso dos recursos IGD/SUAS e IGD/PBF para o fortalecimento do Controle social. No caso do IGD/PBF, se o Conselho de Assistência Social for instância de controle social do Programa Bolsa Família e CadÚnico, o Conselho receberá recursos do IGD/PBF. O mínimo a ser repassado aos Conselhos para o fortalecimento do controle social é de 3% dos recursos repassados ao ente federado durante o ano, sendo possível o aumento desse recurso por meio de planejamento prévio (MANUAL DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL, 2012, p.6).

No Censo 2012, devido à importância da temática, foi incluída no formulário CENSO SUAS a seguinte pergunta: “O Conselho faz uso dos 3% dos Índices de Gestão Descentralizada (IGD-SUAS e IGD-PBF) para custear despesas de seu funcionamento?” - a maioria respondeu que não faz uso, além de alguns desconhecerem se fazem uso ou não, conforme o gráfico abaixo:



Isso nos revela a falta de conhecimento sobre os instrumentos de planejamento e formulação da Política de Assistência Social, como o orçamento público destinado à Política de Assistência, que dá condições de realizar ações na área. É preciso conhecer e se apropriar dessa temática, pois só assim as ações do poder público poderão ser mais bem fiscalizadas.

Quanto aos gastos, o Conselho deve deliberar e planejar sobre os recursos destinados ao desenvolvimento de suas atividades. Além disso, deve fiscalizar a gestão e execução dos recursos do IGD/SUAS e IGD/PBF (ORIENTAÇÕES DO CNAS, 2013, p.8).

Sobre o financiamento da Política de Assistência Social, ele 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. (Manual do Conselho de Assistência Social, 2012, p.6).

Ainda em 2012, uma consulta sobre se os conselhos deliberavam sobre a proposta anual de orçamento do executivo, que é uma de suas competências a resposta revelou que dos 92 Conselhos, 40% não haviam deliberado.

Outra competência dos conselhos é articular junto ao órgão gestor o estabelecimento de critérios para o repasse de recursos financeiros. Além desta e, de acordo com o art. 3º da Resolução do CNAS nº 237/2006, item IX, é aprovar critérios de partilha de recursos, de acordo com a LOAS, e explicitar os indicadores de acompanhamento. Os critérios de partilha e transferência de recursos devem ser estabelecidos conforme o preconizado na PNAS/2004, integrando instrumento maior da regulação relativa à sua gestão, ou seja, a NOB/SUAS. Entretanto, mesmo com o avanço identificado de um ano para o outro, uma vez que, em 2011, 74% dos municípios não deliraram, em 2012 constatou-se que 50% dos CMAS ainda não deliberaram sobre o repasse de recursos para entidades.

Estrutura

O Regimento Interno é um conjunto de normas que rege, disciplina e regulamenta o funcionamento de um Conselho, sendo aprovado por meio de Resolução. É ele que norteia as ações sobre como o Conselho deve funcionar. Por isso, torna-se fundamental e necessário sua existência e atualização. É ele também que dá base para a aplicação de recursos no funcionamento do Conselho. Todavia, no ano de 2011 e 2012, 4% dos CMAS declararam não ter Regimento Interno elaborado e aprovado, mantendo-se essa porcentagem de um ano para o outro.

O Regimento Interno deve especificar e detalhar as atribuições da Secretaria Executiva, o processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, processo de eleição da presidência e vice-presidência, os trâmites para substituição de conselheiros e perda de mandatos, a periodicidade das reuniões do plenário, a periodicidade das reuniões das comissões, as orientações sobre como serão publicadas as decisões do plenário e os temas que devem ser regulados por meio de Resolução do Conselho (Censo SUAS, 2012). À medida que estas questões não estão claramente estabelecidas a operacionalidade fica à mercê de dos que estão à frente no momento e põe em risco a institucionalidade e a transparência.

Sede permanente é o espaço (endereço/sala) que o conselho ocupa para o desenvolvimento de suas atividades, seja para realizar suas reuniões ordinárias, seja para o funcionamento regular da secretaria executiva (Manual do Conselho de Assistência Social, 2012, p. 6), sendo um complicador quando compartilham seus espaços com outros Conselhos, caso não contem com espaço adequado para desenvolver suas atividades específicas, respeitando o espaço dos demais. Quando o compartilhamento do espaço se dá com outros órgãos a situação é completamente inadequada. Quando se perguntou se o Conselho possui local ou sede específico para o seu funcionamento, 38% responderam não em 2011 e 35 % em 2012.

Apesar da maioria dos Conselhos funcionarem cinco dias por semana e oito horas diárias, existem os que funcionam 1, 2, 3 ou 4 dias na semana e menos de oito horas por dia. Constata-se que de 2011 para 2012 houve uma melhora no quadro, embora avanços ainda tenham que ocorrer. Em 2011, 64 Conselhos funcionavam cinco dias na semana, em 2012, 72 funcionavam cinco dias na semana.

Apesar do avanço, cabe lembrar que se o Conselho funcionar poucas horas e dias, isso vai rebater na sua dinâmica de trabalho, no que diz respeito à fiscalização, acompanhamento e avaliação da qualidade e o bom atendimento dos serviços prestados pela rede socioassistencial.

O calendário de reuniões faz parte do planejamento anual do conselho e precisa ser previamente divulgado. A maioria tem calendário definido, porém houve um aumento de 2011 para 2012 em relação aos que não tem calendário definido, uma vez que oito não tinham calendário em 2011 e passaram a ser 15 os conselhos sem calendário em 2012. Houve, portanto, um retrocesso.

Além disso, a maior parte dos Conselhos atende ao art. 13 da Resolução do CNAS nº 237/2006, com relação à determinação de que o Plenário deve se reunir ordinariamente, pelo menos, uma vez ao mês. Essa necessidade de se reunir mensalmente é justificada pelo fato de o conselho ser um órgão de controle social

vinculado ao órgão gestor da política de assistência social e de ter prerrogativas como a de deliberar, aprovar, atuar, regular e propor assuntos inerentes à política de assistência social, além de acompanhar o andamento dessa política, o que exige reuniões mensais com este objetivo. O gráfico acima demonstra que, tanto em 2011 como em 2012 ainda existem CMAS que se reúnem bimestralmente e trimestralmente, o que é um agravante e uma questão a ser trabalhada.

Ter sede, horário certo de funcionamento, calendário de reuniões regular e amplamente divulgado são condições essenciais para que o CAS seja reconhecido e se faça referência para a sociedade, tanto para a rede socioassistencial que deve ter no conselho apoio para desenvolver seu trabalho de forma consoante com o SUAS, como para a população usuária que deve reconhecer no conselho seu espaço de escuta, de orientação no acesso a seus direitos.

Composição

O presidente e o vice-presidente devem ser eleitos em reunião plenária do Conselho, pelos seus membros. De acordo com a Resolução CNAS nº 237/2006, em seu artigo 10, recomenda-se a alternância entre representantes do governo e da sociedade civil em cada mandato, sendo permitida uma única recondução. Em 2011, dois CMAS responderam não eleger o presidente e vice-presidente em plenária; em 2012, cinco responderam não eleger.

A respeito da alternância da presidência entre os representantes do governo e os representantes da sociedade civil, nos anos de 2011 e 2012, tivemos, respectivamente, a informação de que 10 e 11 não realizaram alternância.

A não alternância prejudicará o funcionamento do CMAS, afetando a democracia, comprometendo o sentido da existência do Conselho na formação da política pública. Ela pode ser reveladora do controle exercido pelo poder público, quando é este que permanece no poder, como pode ser reveladora do pouco interesse do governo pelo conselho, quando a sociedade civil permanece na liderança. Pode ainda revelar que a participação está comprometida e, conseqüentemente, a democracia.

Recursos Humanos

A Secretaria Executiva está prevista na alínea “f” do item 2.3 da NOB/SUAS e

“... é formada por uma equipe importante para o conselho, pois é nela que se encontra toda a parte técnico-administrativa e é quem efetiva o papel do

controle social, uma vez que a equipe dará os encaminhamentos às ações que foram deliberadas em plenária, conhecendo os prazos de entrega de relatórios e pareceres, construindo resoluções que serão publicadas. A Secretaria Executiva do Conselho também é responsável em organizar os arquivos e a memória do Conselho, dando reconhecimento ao seu valor histórico de luta e participação social e agora, através da PNAS, buscando fortalecer o protagonismo dos usuários na Política de Assistência Social.”

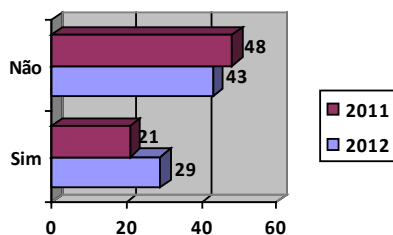
Se essa estrutura não existir nos conselhos o trabalho de efetivação do controle social será afetado, comprometendo o bom andamento dos CMAS, pois é uma unidade de apoio e assessoramento à Presidência, colegiado, comissões e grupos de trabalho. Suas atribuições e competências devem estar dispostas no Regimento Interno para disciplinar os atos da equipe (CNAS, PERGUNTAS E RESPOSTAS, 2013, p.22).

O Censo 2011 e 2012 mostram que 20% dos Conselhos não possuem Secretaria Executiva, mantendo-se a média de um ano para o outro:

A Secretaria Executiva deve ser composta por uma equipe mínima entre técnicos administrativos, assessores técnicos e Secretário (a) Executivo (a). O cargo de Secretário (a) Executivo (a), assim como a equipe da Secretaria Executiva deverão ser criados na estrutura do respectivo conselho, conforme o § 3º, art. 17 da LOAS e o art. 15 da Resolução CNAS nº 237/2006 e § 2º, art.123 da NOB SUAS 2012. Cabe a esta equipe apoiar o Conselho nos procedimentos administrativos internos, inclusive com a elaboração de atas e memórias das reuniões, conforme orienta o art. 15 da Resolução CNAS nº 237/2006. Além disso, compete à (ao) Secretária (o) Executiva (o) coordenar, supervisionar, dirigir a equipe e estabelecer os planos de trabalho da Secretaria Executiva e relatórios de atividades do conselho, podendo solicitar assessoria das diversas áreas de atuação do SUAS para tomada de decisão. Entretanto, os dados revelam que 4% dos Conselhos em 2011 e 3% em 2012 não tinham uma pessoa designada para ocupar o cargo de Secretário (a) Executivo (a).

Quanto à equipe, três CMAS em 2011 e quatro CMAS em 2012 responderam não ter funcionários lotados na Secretaria Executiva do Conselho. A maioria (39 em 2011 e 40 em 2012) respondeu, tanto em 2011 como em 2012, ter apenas um funcionário para dar andamento aos trabalhos do Conselho; funcionário este, que, supomos, fosse ser o (a) próprio (a) Secretário (a) Executivo (a).

Segundo o § 2º, art.123 da NOB SUAS 2012, os Conselhos devem ter como responsável pela Secretaria Executiva um profissional de nível superior. Em 2011, 16% tinham nível médio e, em 2012, 13%. Nota-se uma pequena evolução, mas algumas Secretarias Executivas ainda são coordenadas por profissionais de nível médio. Além disso, a maioria dos (as) secretários (as) executivos (as) não trabalha exclusivamente no Conselho, conforme mostram os dados de 2011 e 2012:



Não trabalhar exclusivamente no Conselho pode comprometer a dinâmica de funcionamento dos CMAS, pois todos os dias chegam demandas ao Conselho -além da rotina — que precisam ser acompanhadas, estudadas e avaliadas por esse profissional de nível superior, que dará o andamento devido por meio de ações que contribuam com a dinâmica do Conselho.

Equipe permanente e exclusiva possibilita ao conselho ter memória. Esta é fundamental no processo histórico de fortalecimento da democracia e do acesso a direitos. É importante, também, reafirmar que os registros do que ocorre no CAS não são pessoais, isto é, são documentos públicos que no conselho devem permanecer.

O CEAS no apoio aos municípios: Plano de Ação

O Conselho Estadual tem, dentre suas atribuições, a função de acompanhar e assessorar, objetivando o fortalecimento dos Conselhos Municipais, com o cunho de fiscalizar e legitimar o controle social no que diz respeito à Política de Assistência Social, como já mencionado. Diante de tais atribuições são necessárias medidas operativas para que se perceba a eficácia de um trabalho por parte dos Conselhos, junto à gestão e ao financiamento na efetivação do SUAS.

O CEAS-RJ elaborou um plano de ação voltado para o acompanhamento, baseado na Resolução nº237/2006, que aponta as diretrizes para estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, e nas orien-

tações quanto às alterações da Lei de Criação e Regimento Interno. Além disso, passou a receber os municípios em suas dependências, para conhecer melhor as dimensões dos desafios colocados. A aproximação com os CMAS permitiu perceber diferentes fragilidades, tais como: ausência de conselheiros e de espaços de atuação; falta de conhecimento da política; a falta de ferramentas de trabalho, inexistência ou instabilidade na secretaria-executiva e nas comissões, para apoiar as atividades ordinárias. Parte dessas questões aparece no CENSO SUAS.

Fica evidente a necessidade de orientar os Conselheiros sobre a Lei de Diretrizes Orçamentárias, o Plano Plurianual e a Lei Orçamentária Anual, no que se refere à Política de Assistência Social. É preciso ofertar informações sobre a temática, para que eles possam ter autonomia para deliberar sobre os recursos previstos nas leis e planos e entendimento do “papel” que deverão exercer no processo de conquista de recursos, junto ao Executivo e Legislativo.

Pode-se perceber avanços no Censo SUAS 2012, mas de acordo com a análise comparativa acima, muito ainda há por fazer e a análise aponta elementos para intervenção estratégica a compor o Plano de Ação 2013. Nesta direção, podemos questionar: Como os Conselhos se organizam frente ao processo de implementação do SUAS? Qual a relação entre a execução e a regulação? Como a legislação federal disciplinou e como a legislação municipal organizou a dinâmica dos Conselhos Municipais? Quais as responsabilidades que os gestores municipais assumiram na implementação desse órgão? Que desafios e dificuldades se impõem? Qual o nível de entendimento dos trabalhadores dessa política sobre o Controle Social da Política de Assistência Social/SUAS? De que forma ocorre a participação dos cidadãos e o financiamento dessa política social? Tais perguntas precisam ser respondidas com ações efetivas, que façam a diferença na vida das pessoas nos municípios, e permitam, segundo Yazbek (2008, p.22), avaliar os impactos da Política de Assistência Social na vida dos cidadãos, que é condição igualmente importante em função da escassez de conhecimento e dados referentes à população que recorre à Assistência Social para satisfazer suas demandas históricas e socialmente produzidas, pois se trata de uma população destituída de poder, trabalho, informação, direitos, oportunidades e esperanças. Este entendimento remete ao CEAS, também, o desafio de atuar no fortalecimento da representação usuária nos conselhos.

Algumas considerações

Quando falamos sobre o caráter permanente do SUAS, estamos a falar que o trabalho do Conselho é contínuo, tanto no que diz respeito à parte administrativa

e técnica, como às atividades de caráter deliberativo e político dos Conselhos de Assistência Social — CAS. Eles devem estar em pleno funcionamento para atender as demandas da rede socioassistencial e dos usuários, como também da fiscalização do SUAS, independentemente de período eleitoral do executivo e troca de mandato, pois o Conselho é um órgão que tem responsabilidades independentemente do funcionamento do órgão executivo.

É importante que esses dados sejam estudados e trabalhados, para o avanço e efetivação do SUAS. O Conselho, enquanto instância de controle social, precisa estar atento às demandas que chegam, ao que diz respeito ao recebimento de propostas para debate, recebimento de denúncias, orientações às Entidades da rede socioassistencial, além da interface com os outros Conselhos de direito. Por isso, é necessário estar bem estruturado e ciente de sua competência e atribuições, além de consciente da importância desse controle para uma Política de Assistência Social de fato pública, democrática e transparente.

Diante das constatações, cabe reiterar o grande desafio que está posto para o Conselho Estadual de Assistência Social (CEAS), que além de ser corresponsável pela implementação da política de assistência social no âmbito do estado, tem responsabilidades quanto ao bom desempenho dos CMAS. É com o esforço conjunto dos Conselhos que a política de assistência social poderá ganhar o desenho para ela preconizado, isto é, política de direito destinada a todos que dela necessitarem, respeitando a dignidade do cidadão e sua autonomia.

Referências

ALCHORNE, Sindely; MACIEL, Heloisa *et all.* *Conselhos deliberativos: importantes instrumentos educativos para a democratização do controle social* – o papel do assistente social. ANAIS do XIII Congresso, 2010.

CAMPOS, Edval B. e Maciel, Carlos Alberto B. *Conselhos Paritários: o enigma da participação e da construção democrática*. In Serviço Social e Sociedade n°. 55. São Paulo: Cortez, novembro de 1997, pp.143-155.

DAGNINO, E. Oliveira; A. PANFICHI, A (orgs). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra; Campinas: Unicamp, 2006.

LUCHMANN, L. H. H. “*O desenho institucional dos conselhos gestores*”. In: LYRA, R. P. (org.). *Participação e segurança pública no Brasil: Teoria e prática*. João Pessoa: Ed. UFPB, 2009.

MACIEL, Heloisa Helena Mesquita. *A relação fórum/conselho de assistência social na implementação da LOAS no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Departamento de Serviço Social, PUC/RJ, 2001.

_____. *Desafios do Controle Democrático: papel do Serviço Social na gestão pública*. In Democracia, sociedade civil e serviço social: uma perspectiva crítica. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.

RAICHELIS, Raquel. *Esfera política e conselhos de assistência social*. 6ª.ed. São Paulo: Cortez, 2011.

YAZBEK, M. C. *Estado, políticas sociais e implementação do SUAS*. In: Brasil: Capacita SUAS Volume 1 – SUAS: Configurando os Eixos de mudança/ Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Pesquisas Especiais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 1 ed. – Brasília: MDS, 2008.

Documentos

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF de 05 de outubro de 1988.

BRASIL, MDS. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2004. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF, publicada em 15 de outubro de 2004.

BRASIL, MDS. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2005. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 15 de julho de 2005, por meio da Resolução 130.

BRASIL, MDS. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS/RH. Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2007. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 26 de dezembro de 2006.

BRASIL, MDS. Norma Operacional Básica – NOB/SUAS (Minuta de alteração). Brasília, Secretaria de Assistência Social, 2010. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 20 de outubro de 2010.

BRASIL, Presidência da República. Lei Orgânica de Assistência Social, nº. 8.742. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF de 7 de dezembro de 1993.

BRASIL, Presidência da República. Lei 12. 435 de 7 de julho de 2011. Altera a Lei 8.742/93. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Brasília, DF em 7 de julho de 2011.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Censo SUAS 2012. Manual Conselho de Assistência Social. <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/censo/suas/blog/wp-content/uploads/2012/10/Manual-Conselho-Censo-SUAS-2012.pdf>. Acesso em: 08 de abril de 2012.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Orientações gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de Criação dos Conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no SUAS. Versão original junho de 2010. Versão atualizada janeiro de 2013, p. 1-17.

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Conselho Nacional de Assistência Social. Perguntas e Respostas sobre funcionamento e estrutura dos Conselhos de Assistência Social. Brasília, 2013.

Resolução CNAS nº 237/2006, que aponta as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social.

Resolução CNAS nº 33/2012, que aprova a Norma Operacional Básica da Assistência Social, 2012.

LEI nº 2.554 de 14 de maio de 1996, cria o CONSELHO ESTADUAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS

Notas

- 1 Doutoranda em Política Social, Mestre em Serviço Social Integrante do NIEPSAS – Núcleo Integrado de Estudos e Pesquisas em Seguridade e Assistência Social. Ex- Presidente do Conselho Estadual de Assistência Social na gestão 2009-2011, Superintendente de Proteção Social Básica da SEASDH-RJ. E-mail: mesquita.heloisa@gmail.com
- 2 Assistente Social, Secretaria Executiva do Conselho Estadual de Assistência Social do Estado do Rio de Janeiro. E-mail: vania-martinelli@ig.com.br
- 3 Estagiária de Serviço Social na Superintendência de Proteção Social Básica da SEASDH-RJ. E-mail: mic.xele@hotmail.com

- 4 Esta questão reaparece no momento atual em que a população, principalmente a juventude, vai às ruas e declara seu descontentamento e suas descrenças, inclusive políticas. Tema que merece profunda análise. Naquele momento do processo de redemocratização o movimento fortaleceu uma forma de participação. Esta vem sendo permanentemente desafiada a responder pelo que se esperava dela. Hoje, com as atuais manifestações, cabe perguntar e pensar em novas expressões de participação que ampliem, penso eu, mas não destituam as conquistas que temos.
- 5 Estado Mínimo - resgata a concepção de Estado que caracterizou o pensamento liberal dos séculos XVIII e XIX e que ressurgiu no cenário atual na doutrina neoliberal que defende a instituição de um sistema de governo em que o Estado tenha menor importância em relação ao indivíduo. Tal defesa tem por argumento que quanto menor a participação do Estado, maior é o poder dos indivíduos. Tal posição ganha críticas ante a questão de ser mínimo para as responsabilidades para com a população, mas máximo no controle da economia.
- 6 Esta Lei é alterada pela Lei 12.435 de 06 de julho de 2011, mas sua concepção permanece inalterada.
- 7 A seguridade Social compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos Poderes Públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social, conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988.
- 8 A Frente Social tornou-se uma Associação Fluminense de Secretários Municipais, teve seu Estatuto aprovado 30 de julho de 1993, tendo por finalidade lutar pelo fortalecimento dos municípios. Atualmente a Associação. Hoje está constituída como COEGEMAS- Colegiado Estadual de Gestores Municipais.
- 9 Inicialmente conhecido como Pró-fórum, se formalizou em 1994, como Fórum Popular Permanente de Direito à Assistência Social no Estado do Rio de Janeiro, visando ser espaço de mobilização para garantir a interação entre os diversos atores da sociedade civil, vinculados a política de Assistência Social, em defesa desta política, conforme consta em sua Carta de Princípios.
- 10 A realização de pactos entre gestores vem sendo formalizada desde a década de 90 por meio de Normas Operacionais. Desde, então, a gestão foi amparada pela NOB's de 1997, 1998, 2002 – não publicada mas formalizada, 2005, 2006 que trata especificamente de gestão do trabalho (NOB/RH-SUAS) e 2012.
- 11 A Política Nacional de Assistência Social (2004) organiza os municípios por porte tendo por base a população, a saber: Pequeno Porte I (até 20 mil habitantes), Pequeno Porte II (até 50 mil habitante), Médio Porte (até 100 mil habitantes), Grande Porte (até 900 mil habitante) e Metrópole (acima de 900 mil habitantes)

Recebido em junho de 2013, aprovado para publicação em agosto de 2013.

