

OS CONSELHOS MUNICIPAIS NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS DESAFIOS PARA A SUA CONSOLIDAÇÃO

CITY COUNCILS WITHIN SOCIAL SERVICES POLICIES AND THE CHALLENGES FOR THEIR ESTABLISHMENT

Kathia Salomão de Souza

Assistente Social, graduada em Serviço Social pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, pós-graduanda na especialização de Política de Assistência Social – SUAS à distância do Grupo Uninter.

Solange Maria Pimentel

Assistente Social, graduada em Serviço Social pelas Faculdades Integradas Espírita, Mestre em Tecnologia e Assistente Social pela Universidade Tecnológica Federal do Paraná – UTFPR, orientadora do TCC de Pós-Graduação do Grupo Uninter.

RESUMO

No presente artigo, aborda-se os Conselhos Municipais na Política de Assistência Social enquanto instrumentos de controle social e realiza-se uma análise dos desafios para sua consolidação. A expressão controle social será utilizada no sentido de intervenção da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas, bem como um instrumento que possibilita uma interação democrática entre o Estado e a Sociedade. Ao longo da década de 90, as regulamentações das políticas públicas previam a criação dos conselhos gestores, instrumentos de controle social. Na política de Assistência Social os conselhos têm importante papel de consolidar a PNAS - Política Nacional de Assistência Social e materializar de fato o SUAS - Sistema Único de Assistência Social em todas as etapas da gestão deste sistema. Porém, os conselhos ao mesmo tempo que podem ser mecanismos de fortalecimento da gestão democrática, podem ser reduzidos em estruturas burocráticas de aprovação e amenização de conflitos. Para consolidar de fato os conselhos municipais, se faz necessário superar um conjunto de desafios, como: capacitação de usuários e profissionais, continuidade de programas, participação efetiva desses usuários no controle social e assim cumprir o seu papel formulador e fiscalizador.

Palavras-chave: Controle Social. Assistência Social. Conselhos Municipais.

ABSTRACT

The following paper deals with City Councils within Social Services Policies as a way of 'social control' and it analyzes the challenges to settle them. The expression 'social control' refers to the intervention of the civil society towards public policies as well as a tool to make a democratic interaction between the State and the Society possible. Along the 1990s, public policies regulations foresaw the creation of management councils, which were social control tools. Within Social Services Policies councils have an important role to consolidate the National Social Service Policy (NSSP) and make the Social Service Universal System (SSUS) come true in every management step of such system. However, as councils can be mechanisms to reinforce a democratic management they can become conflicts approval and softening bureaucratic structures. In order to settle city councils it is necessary to overcome challenges such as users and professionals training, ongoing programs, effective participation of such users in social control as guides and enforcers.

Keywords: Social Control. Social Service. City Councils.

INTRODUÇÃO

Este artigo tem como objetivo abordar os Conselhos Municipais na Política de Assistência Social enquanto instrumentos de controle social, e realizar uma análise dos desafios para sua consolidação. Para fins deste estudo, a expressão controle social será utilizada no sentido de intervenção da sociedade civil nas decisões sobre as políticas públicas, bem como um instrumento que possibilita uma interação democrática entre o Estado e a Sociedade.

Na história recente Brasileira, a gestão pública tem sido marcada por uma cultura política autoritária, centralizadora e clientelista, em que o exercício do controle social enfrenta muitas limitações. Com o processo de redemocratização do Estado, principalmente com a promulgação da Constituição Federal de 1988 que criou uma nova proposta de gestão pública democrática, instituindo a descentralização político-administrativa e a participação social como eixos centrais, o controle social ganhou destaque e avanços significativos. A descentralização político-administrativa e a participação social foram regulamentadas pelas leis orgânicas das políticas públicas ao longo da década de 1990, prevendo a criação dos conselhos gestores, instrumentos de deliberação e fiscalização.

Os Conselhos de Assistência Social foram criados pela Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS nos três níveis de governo. São instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Os conselhos municipais são espaços privilegiados de construção e implantação da política de Assistência Social. Em conjunto com os órgãos gestores, tem o importante papel de consolidar a PNAS - Política Nacional de Assistência Social e materializar de fato o SUAS - Sistema Único de Assistência Social em todas as etapas da gestão deste sistema.

Considera-se indiscutível que os conselhos municipais de Assistência Social significam um avanço nos termos de conquistas de participação democrática, entretanto, é preciso avançar mais no processo de democratização. A atuação dos conselhos municipais precisa ser qualificada e fortalecida

diante dos fatores que limitam sua prática, bem como é necessário superar um conjunto de desafios para que instrumentos efetivos de controle social.

O presente trabalho está estruturado em quatro partes. A primeira apresenta algumas concepções da relação entre Estado e Sociedade que contribuem significativamente nas discussões contemporâneas em torno do controle social. Também apresenta uma breve contextualização acerca do controle social nas últimas décadas no Brasil, especificadamente no campo das políticas públicas sociais, desde o período da redemocratização dos anos 80. A segunda parte situa a implementação dos conselhos gestores, como um dos principais mecanismos de controle democrático formalizados através dos princípios de descentralização e o direito à participação nas políticas públicas. Na terceira parte, são consideradas as legislações que regulamentam o controle social na Política Pública de Assistência Social e os conselhos municipais de Assistência Social. Foram escolhidos, como foco deste trabalho, os conselhos municipais, devido à sua relação de proximidade territorial com a sociedade, sendo espaços capazes para fortalecer a participação popular.

Por fim, na quarta parte, são realizadas reflexões sobre a atuação dos conselhos municipais e os desafios a serem enfrentado para sua consolidação.

A metodologia utilizada foi a pesquisa exploratória através de levantamento bibliográfico (de artigos, teses, livros, etc.) envolvendo a temática.

Almeja-se que este artigo venha a contribuir para a reflexão e debate sobre o exercício do controle social através dos conselhos municipais de Assistência Social, possibilitando a criação de estratégias para o fortalecimento destes espaços.

O CONTROLE SOCIAL NO BRASIL

As últimas décadas na história do Brasil foram marcadas pela ruptura de um Estado autoritário, o regime militar, pelo processo de redemocratização do Estado e da sociedade. Especialmente a partir da década de 1980, tem se presenciado no cenário brasileiro uma ampla mobilização política da sociedade civil, que busca o direito de participar e intervir nas decisões do Estado, por meio da criação de mecanismos de

controle social. Essa expressão conforme Correia (2008, p. 104) “tem origem na sociologia e de forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões e princípios morais”.

Sobre este debate, é importante considerar que a expressão controle social tem como foco a relação entre o Estado/Sociedade, podendo ser abordada sob diferentes perspectivas tais como o controle do Estado sobre a Sociedade e o controle da Sociedade sobre o Estado.

Para algumas análises marxistas, o Estado é entendido como instrumento de dominação e exploração sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses de uma classe dominante, a burguesia, com o objetivo de garantir o consenso em torno da aceitação da ordem do capital.

Na perspectiva que discute o Estado como um instrumento de controle sobre a sociedade, destacam-se as concepções de dois pensadores: Thomas Hobbes (1588-1679) e John Locke (1632-1704).

Os dois filósofos têm em comum o conceito de sociedade civil como sinônimo de sociedade política contraposta ao estado de natureza, em que o Estado é a instância que preserva a organização da sociedade a partir de um contrato social. Entretanto, mostram diferenças na concepção acerca do tipo de contrato regido pelo Estado e nas formas de controle social.

Thomas Hobbes atribui ao Estado o poder absoluto de controlar os membros da sociedade, que lhe entregariam sua liberdade, tornando-se seus súditos em troca das garantias de vida e propriedade. Conforme Silva, Ferreira e Barros (2008, p. 27) “Hobbes defende e justifica a necessidade de um poder soberano e absoluto do Estado, que garanta a vida e a propriedade dos indivíduos, pois segundo ele, no estado de natureza tais garantias não existem”.

John Locke considerava que a propriedade, a liberdade e a vida eram direitos naturais da sociedade pré-civil que não poderiam ser desrespeitados. Os indivíduos que têm direitos políticos são todos proprietários e o poder político em última instância está no “povo” que conserva ou destitui seus representantes no Legislativo (que para Locke

era o poder supremo civil), desde que tais representantes cumpram o seu dever: a defesa e garantia da propriedade. Ou seja, “o poder político do Estado está limitado à garantia da liberdade individual à propriedade na perspectiva da liberdade econômica ilimitada” (SILVA, FERREIRA e BARROS, 2008, p. 29).

Já para o teórico marxista Antônio Gramsci (1891-1937), não existe uma oposição entre Estado e sociedade civil, mas sim uma relação orgânica, em que a oposição real se dá entre as classes sociais na disputa pela hegemonia na sociedade civil e no Estado. Deste modo, somente com a devida análise da correlação de forças entre as mesmas, em cada momento histórico é possível identificar qual a classe que obtém o controle social sobre a sociedade.

Essas concepções da relação Estado/Sociedade contribuem significativamente no debate em torno do controle social na contemporaneidade. Neste debate, deve-se levar em conta que a sociedade civil não é homogênea, que as relações sociais que compõe a estrutura social são contraditórias e os indivíduos apresentam interesses heterogêneos.

No que se refere à história brasileira, durante o período da ditadura militar, o Estado exerceu o controle de forma autoritária e violenta sobre a sociedade civil, proibindo inicialmente quaisquer formas de organização ou reprimindo fortemente os movimentos sociais e as reivindicações populares. No entanto, com o processo de redemocratização do Estado, que culminou na elaboração da Constituição Federal de 1988, a participação social ganhou destaque por meio do estabelecimento de princípios e diretrizes na configuração das políticas públicas sociais.

O conceito de participação defendido nos anos 80 era a gestão nas políticas sociais através do planejamento e fiscalização pelos setores organizados da sociedade civil e estava relacionada à ampliação dos sujeitos sociais na democratização do Estado Brasileiro. (BRAVO, 2009, p. 395).

De acordo com Bravo e Correia (2012, p. 127):

No Brasil, a expressão controle social tem sido utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do Estado, especificamente no campo das políticas sociais, desde o período da redemocratização dos anos de 1980. A utilização da expressão com este sentido foi propiciada pela conjuntura de lutas políticas pela democratização do país frente ao Estado autoritário, implantado a partir da ditadura militar.

A expressão Controle Social na atual política brasileira é utilizada como sinônimo de controle da sociedade civil sobre as ações do estado, com a perspectiva de garantir a participação da sociedade civil organizada na formulação, gestão e fiscalização das políticas públicas, bem como dos recursos financeiros.

Até os anos 80, intensificada durante a Nova República, a gestão pública brasileira era caracterizada pela centralização decisória e financeira na esfera federal, cabendo aos municípios somente o papel de executores das políticas. Essas eram caracterizadas pela fragmentação e desarticulação institucional, sendo a sociedade civil excluída no processo de formulação e implementação das políticas públicas e do controle da ação governamental. Nesse caso, a Constituição Federal de 1988 é considerada um marco legal, pois criou uma nova proposta de gestão pública democrática, que reconhece o Estado como gestor das políticas públicas sociais bem como estimula a *participação popular* – entendida como exercício pleno da cidadania - nas decisões do poder público (BRASIL, 1988). Esse novo formato de gestão das políticas públicas instituiu a descentralização político-administrativa e a participação social como eixos centrais.

DESCENTRALIZAÇÃO E PARTICIPAÇÃO POLÍTICA

Na década de 1990, assistiu-se a um processo de regulamentação da descentralização político-administrativa, no sentido da criação de um pacto federativo e de democratização das políticas públicas com a definição e implementação dos principais mecanismos de controle democrático.

A descentralização do poder de decisão e financeiro da esfera federal para o âmbito local, ocorre através da transferência de novas competências e recursos públicos aos estados e municípios, capazes de fortalecer o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Esse processo de mudança não foi espontâneo e nem pacífico. Deu-se em decorrência de um intenso processo de mobilização social, sendo fruto dos diversos embates travados entre os diversos segmentos políticos e setores organizados da sociedade. Deve ser compreendido como um processo de

conquista e de construção da participação social. Segundo Dagnino (1994) *apud* por Rocha (2009, p. 12):

[...] a participação da gestão dos interesses coletivos passa a significar também participar do governo da sociedade, disputar espaços de definição e gestão das políticas públicas, questionar o monopólio do Estado como gestor da coisa pública, construir espaços públicos, afirmando a importância do controle social sobre o Estado, pela gestão participativa, a co-gestão, e a interface entre o Estado e a sociedade.

O processo de descentralização tem adotado a estratégia de fortalecimento do poder local, contribuindo para o rompimento de uma prática centralizadora dos governos. Isso significa dotar os municípios de efetivo poder, gerando instituições mais próximas territorialmente dos cidadãos, o que pode ser um incentivo à participação política local. Barbosa (2010) *apud* por Diégues (2013, p. 86) aponta:

[...] a estratégia de descentralização assume um significado muito mais abrangente do que a redistribuição de atribuições entre os entes federados, uma vez que assinala uma proposta radical na direção do empoderamento cidadão pautado em uma gestão territorial de proximidade.

Portanto, a descentralização está associada a estratégias de democratização e poder local. A descentralização e o direito à participação foram regulamentados ao longo dos anos 90 pelas leis orgânicas das políticas públicas, que preveem instâncias de deliberação e fiscalização, como os conselhos gestores das políticas públicas. Embora não sejam os únicos espaços para o exercício do controle social, são sem dúvida mecanismos fundamentais nesse âmbito.

Primeiramente, os conselhos foram instituídos em âmbito federal. Passaram a ser obrigatórios em todos os níveis de governo, a partir da exigência do repasse de recursos da esfera federal para os estados e municípios. Pôde-se observar o surgimento de diversos conselhos em âmbito nacional, estadual e municipal, visando à implementação de políticas sociais nas diversas áreas como saúde, educação, assistência social, de defesa dos direitos da mulher, dos idosos, entre outros. Merecem destaque, devido à pressão e construção coletiva, as áreas que envolvem políticas de defesa dos direitos da criança

com a criação do Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) e Assistência Social através da LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social.

Os conselhos são espaços em que a sociedade civil e o poder público discutem, elaboram e fiscalizam as ações, planos e a utilização de recursos das políticas públicas sociais. Possuem autonomia em relação ao governo, apesar de serem vinculados a órgãos públicos. Em comum, os conselhos estão representados paritariamente entre sociedade civil e Estado.

O CONTROLE SOCIAL NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E OS CONSELHOS MUNICIPAIS

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 reconhece a assistência social no seu artigo 194 como Política Pública, integrando-a ao sistema de Seguridade Social junto com outras políticas sociais, a Saúde e Previdência Social.

Com o propósito de organizar e regulamentar a assistência social e regulamentar, ocorre a aprovação da Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS (Lei nº 8.742) em 1993¹, dando base para as legislações complementares posteriores. Com a aprovação da LOAS, a Assistência Social é redefinida, distanciando-se das práticas assistencialistas e clientelistas, transitando para o campo de direito do cidadão, da universalização do acesso e da responsabilidade estatal. A LOAS define os objetivos, princípios e diretrizes da assistência social, a organização do sistema, forma de gestão e financiamento, disciplina sobre benefícios continuados e eventuais, os serviços, programas e projetos de assistência social visando o enfrentamento da pobreza e exclusão social.

A organização da assistência está embasada nas seguintes diretrizes: descentralização político-administrativo; participação popular; controle democrático; primazia do Estado na gestão da política de assistência social em cada nível de governo.

O artigo 1º da LOAS, direciona o modo de gestão da política pública de Assistência através de um conjunto integrado de ações do Estado e Sociedade Civil, criando as condições para a criação de um sistema descentralizado:

¹ Vários de seus artigos são atualizados com a aprovação da Lei nº 12.435 de 2011.

A assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas. (BRASIL, LOAS, 1993, p. 1)

Destaca-se que a LOAS representou uma importante mudança no conceito da Assistência, ao redefinir novas práticas e relações entre Sociedade e Estado. A LOAS conforme Yazbek (1997 p. 09):

[...] aponta a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acesso a serviços sociais qualificados, ao mesmo tempo que propõe o sistema descentralizado e participativo na gestão da Assistência Social no País.

Assim, o Estado tem primazia na implementação e condução da política de assistência, mas se faz necessária à sua interlocução com a Sociedade Civil, considerando o seu papel importante no processo de conquista por espaços de participação popular.

Na IV Conferência Nacional de Assistência Social, ocorrida em 1993, foram deliberadas a elaboração da Política Nacional de Assistência Social - PNAS e a criação do Sistema Único de Assistência Social - SUAS. No ano de 2004 depois de um movimento de discussão nacional, foi aprovada a PNAS, que estabelece princípios e diretrizes para a implementação do SUAS. A PNAS dá sustentabilidade para a constituição da Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS) aprovada em 2005, que disciplina a operacionalização da gestão da política de Assistência.

O SUAS, cujo modelo de gestão é descentralizado e participativo, constitui-se na regulação e na organização das ações sócio assistenciais em todo o território nacional. Esse modelo de gestão descentralizada pressupõe um pacto federativo, com definição de competências entre os três níveis federativos.

Quanto à gestão participativa, o SUAS traz como um dos eixos estruturantes o Controle Social, que corresponde à participação da população na elaboração, implementação e fiscalização da política pública de Assistência Social. Em relação ao controle social da política de Assistência Social, a PNAS define:

Os conselhos municipais na política de assistência social e os desafios para a sua consolidação

O controle social tem sua concepção advinda da Constituição Federal de 1988, enquanto instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativo-financeira e técnico operativa, com caráter democrático e descentralizado. Dentro dessa lógica, o controle do Estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais. (BRASIL, PNAS, 2005, p. 51)

Entre os espaços, em que se efetivará essa participação, estão as Conferências e os conselhos nos três níveis federativos. O artigo 16 da LOAS determina a criação dos conselhos municipais de assistência social:

As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

I - o Conselho Nacional de Assistência Social;

II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;

III - os Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;

IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social (BRASIL, LOAS, 1993, p. 10)

Os Conselhos Municipais de Assistência Social, como os de outras políticas públicas, não são somente espaços de participação, são também espaços de decisão acerca da gestão local da política de Assistência e sua existência nos municípios, condição para o recebimento de recursos dos outros níveis de governo. As principais atribuições dos conselhos municipais de Assistência Social são: deliberação e fiscalização da política de assistência social e de seu financiamento; aprovação dos planos; apreciação e aprovação da proposta orçamentária; acompanhamento na execução do fundo de assistência social, entre outras.

O funcionamento dos conselhos deve seguir a exigência de composição paritária com 50% de representantes governamentais e 50% de representantes da sociedade civil (usuários ou organizações de usuários; entidades e organizações de assistência social e trabalhadores e/ou organizações de trabalhadores que atuam na área).

Os conselhos municipais são, portanto, espaços privilegiados de construção e implantação da política de Assistência Social. Em conjunto com os órgãos gestores, tem o importante papel de consolidar a PNAS e materializar de fato o SUAS em todas as etapas da gestão deste sistema.

OS DESAFIOS PARA A CONSOLIDAÇÃO DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Sem dúvida, os conselhos municipais são mecanismos fundamentais para o exercício do controle social. Entretanto, o processo de implementação dos conselhos, a partir dos anos 1990, é concomitante à ênfase neoliberal, caracterizada pela redução do Estado e a defesa da privatização, com a regressão dos direitos sociais, redução dos recursos governamentais e fragilização das relações do mundo do trabalho.

Na atual conjuntura brasileira, no debate acerca das políticas sociais públicas, o grande capital procura criar um projeto naturalista dos processos sociais em curso na economia tendo como eixo a crise. Afirma-se que a seguridade social enfrenta na atualidade uma crise mundial, havendo o esgotamento das suas possibilidades. "Essa cultura visa o consentimento das classes subalternas a partir do argumento de que a crise afeta toda a sociedade e constrói um modo de interação passiva à ordem do capital, desmobilizando e despolitizando as lutas sociais e políticas" (MOTA, 1995 *apud* BRAVO, 2009, p. 397).

É necessário politizar e questionar esta cultura política da crise gestada pelo grande capital junto aos espaços de controle democrático, para que se fortaleça a concepção de seguridade social, sendo importante fortalecer a organização popular.

A fim de fortalecer os conselhos municipais de Assistência Social, é necessário atentar para os fatores que limitam a prática do controle social e os desafios a serem enfrentados.

Nos conselhos de Assistência Social, Estado e Sociedade estão representados paritariamente. Contudo, não estão livres de divergências e influências, visto que na interação entre os sujeitos estão presentes diferentes projetos e interesses que contribuem para direcionar a ação dos conselhos, gerando diversos embates e, na correlação de forças, um clima de tensão. Nos conselhos municipais, esse clima de tensão é mais perceptível, visto que os sujeitos estão mais próximos e se relacionam mais diretamente.

É certo que a proposta de paridade se constitui em um avanço no controle social participativo. No entanto, uma vez que o processo decisório participativo vem na contramão a uma cultura centralizadora das estruturas governamentais, que ainda não permitiu a participação real da sociedade civil na gestão das políticas públicas, acaba conferindo aos conselhos um caráter de fragilidade.

Então, um dos fatores que limita a prática do controle social está na área governamental, onde o poder decisório ainda é concentrador e autoritário, havendo grande resistência para que as decisões acerca da gestão da política pública de Assistência Social sejam compartilhadas com a sociedade civil. Conforme Tatagiba (2002, p. 79 *apud* ROCHA, 2009, p. 18)

[...] os encontros entre Estado/sociedade nos conselhos têm sido afetados negativamente por uma grande recusa do Estado em partilhar o poder de decisão. Os governos têm resistido - de forma mais ou menos acentuada, dependendo da natureza do governo e do seu projeto político - às novas formas de fiscalização, controle e participação da sociedade civil no processo de produção das políticas públicas.

Essa resistência se impõe pelas estruturas governamentais através de forte manipulação política na dinâmica de funcionamento dos conselhos, tentando fazê-lo parecer um mecanismo que dificulta o processo decisório. Também procurando direcionar sua ação para um viés colaborativo ao poder executivo, perdendo-se o fiscalizador. Por isso, um dos principais desafios para a consolidação dos conselhos municipais de Assistência, está em romper com essa resistência.

Outro desafio se refere a garantir a participação da sociedade civil, através de seus segmentos organizados, principalmente dos usuários da política de Assistência. A não participação da sociedade civil é marcada pela ausência de uma cultura de participação e tradição clientelista que sempre marcou o Estado Brasileiro. A burocratização das ações, a dinâmica de funcionamento dos conselhos, bem como a não divulgação prévia das reuniões em sua maioria, não viabilizam a participação dos usuários. Desigualdades de classe, gênero, território, educação, entre outros também são fatores que prejudicam a

participação e resultam em desigualdades no acesso aos conselhos municipais de assistência.

Garantir essa participação não significa a simples incorporação desses atores sociais no espaço do conselho, pois sua representatividade pode ocorrer unicamente de maneira burocrática, para fins de conferir paridade e legitimar as decisões.

Para fortalecer a participação dos usuários é importante que os conselhos conheçam bem a realidade local, as prioridades da população e procure realizar um trabalho de empoderamento junto à comunidade. Já que é a comunidade que percebe no cotidiano a qualidade e efetividade dos serviços no âmbito da política de Assistência Social, é preciso adequar a linguagem utilizada nos discursos e informações prestadas nestes espaços, bem como viabilizar o acesso da população aos locais de debate.

A falta de clareza dos conselheiros da sociedade civil, do que representam no conselho, bem como a falta de posicionamento propositivo e crítico contribuem para a aprovação de medidas fortalecedoras de interesses pessoais ou das próprias entidades, em detrimento dos interesses da população. Estão colocados também outros grandes desafios. Torna-se necessário conhecer todo o arcabouço jurídico-institucional em torno dos conselhos de assistência e ter a capacidade de mobilização e articulação política com os movimentos de base. O investimento em qualificações que capacitem os conselheiros, quanto às suas atribuições e responsabilidades, é essencial para que o processo de tomada de decisões seja democrático e eficaz. Na opinião de Raichellis (2000, p. 46 *apud* TRAJANO, 2011, p.9), “o conselho só melhora a eficácia da política que está sendo implantada se colocar em discussão o seu conteúdo, os seus objetivos, as suas estratégias e prioridades e, principalmente, o público ao qual se destina.”

Outros fatores que limitam a consolidação dos conselhos municipais de Assistência Social são a infraestrutura precária, como a falta de espaços próprios e o não cumprimento das leis que regulamentam o seu funcionamento.

Toda essa realidade leva a compreender que os conselhos ao mesmo tempo que podem ser instrumentos de fortalecimento da gestão democrática, podem ser reduzidas em estruturas burocráticas de aprovação e amenização de conflitos.

Para que os conselhos municipais de Assistência Social consigam se consolidar, cumprindo o seu papel de órgão formulador e fiscalizador, é necessário que questões relacionadas com as formas de exercício do poder local, da democracia, da construção do SUAS, sejam colocadas como prioridades de reflexão e debate. É essencial fortalecer a transparência, produzindo e divulgando com antecedência, pelos meios de comunicação disponíveis no município, as informações referentes às discussões e deliberações dos conselhos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As análises realizadas neste artigo possibilitaram compreender que os Conselhos Municipais de Assistência Social podem ser mecanismos de fortalecimento do controle social na política pública em questão. Mas podem, também, serem reduzidas em estruturas burocráticas, de defesa de interesses individuais e corporativos em detrimento dos interesses coletivos.

Viu-se que muitos fatores limitam a consolidação dos conselhos municipais, desde a falta de espaço físico para a realização dos debates, o não cumprimento da legislação que regulamenta os conselhos, até o contexto político atual de redução do Estado e fragilização da concepção de Seguridade Social.

Os principais desafios abordados para a consolidação dos conselhos municipais de Assistência Social são: romper com a resistência do setor governamental para que as decisões acerca da gestão da política pública de Assistência Social sejam compartilhadas com a sociedade civil; garantir a participação real da sociedade civil, através de seus segmentos organizados, principalmente dos usuários da Política de Assistência; o desenvolvimento de posicionamento crítico e propositivo dos conselheiros da sociedade civil.

Esses desafios mostram a necessidade de se avançar no sentido da interação democrática entre os conselheiros representantes do poder público e da sociedade civil, que venha a contribuir de forma propositiva para o bom funcionamento dos conselhos municipais. Para isso, é necessário um esforço conjunto entre sociedade e governo.

O poder público precisa reconhecer o seu papel e o da sociedade civil para a gestão da Política de Assistência Social, bem como melhorar sua compreensão sobre as atribuições e competências dos conselhos municipais. A sociedade, por sua vez, precisa ter uma opinião bastante clara sobre a política pública discutida e se apoderar desse espaço.

Para fortalecer a participação da sociedade, principalmente dos usuários, pois são estes que vivenciam o cotidiano dos serviços ofertados pela Assistência Social, é importante que os conselhos conheçam bem a realidade local, as prioridades dessa população e procure realizar um trabalho de empoderamento, mobilização e articulação junto à comunidade e os movimentos de base. É preciso que os conselheiros procurem adequar a linguagem utilizada nos discursos e informações prestadas nestes espaços de modo a facilitar a compreensão da população acerca da política pública de Assistência e, portanto, acerca do que representam nos conselhos municipais.

A fim de fortalecer a participação desse segmento, também é necessário fortalecer a transparência, produzindo e divulgando com antecedência, através dos meios de comunicação disponíveis no município, as informações referentes às discussões e deliberações dos conselhos.

Para que os conselhos municipais de Assistência Social consigam se consolidar, cumprindo o seu papel de órgão formulador, deliberativo e fiscalizador, faz-se necessário que questões relacionadas com as formas de exercício do poder local, da democracia, da construção do SUAS, sejam colocadas como prioridades de reflexão.

Portanto, reconhecemos sua importância para a prática do controle social, são sem dúvida espaços capazes de intervir de forma efetiva no processo de implementação e consolidação do Sistema Único de Assistência Social nos municípios.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social-PNAS**. Brasília, 2005.

BRASIL. **Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS**. Brasília, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil (1998)**. Brasília, DF: Senado Federal, Subsecretaria de edições técnicas, 1998.

BRAVO, M. I. S. **O trabalho do Assistente Social nas instâncias públicas de controle democrático**. In: Serviço Social: direitos sociais e competências profissionais. Brasília, DF: CFESS/ABEPSS, 2009, p. 393-407.

BRAVO, M. I. S.; CORREIA, M. V. C. **Desafios do controle social na atualidade**. Serviço Social e Sociedade [online], São Paulo, n. 109, p. 126-150, jan./mar., 2012. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/sssoc/n109/a08n109.pdf> Acesso em: 06 de novembro de 2015.

CORREIA, M. V. C. **Controle Social**. In: Dicionário da Educação Profissional em Saúde. PEREIRA, I. B.; LIMA, J. C. F. (Org.). Rio de Janeiro: Fundação Oswaldo Cruz, 2ª ed. rev. amp., 2008, p. 104-110. Disponível em: <<http://www.sites.epsjv.fiocruz.br/dicionario/Dicionario2.pdf>> Acesso em: 10 de outubro de 2015.

DIÉGUES, G. C. **O Controle social e participação nas políticas públicas: o caso dos conselhos gestores municipais**. Revista NAU Social, Salvador, v. 4, n. 6, p. 82-93, mai./out., 2013. Disponível em: <www.periodicos.adm.ufba.br/index.php/rs/article/viewFile/284/247> Acesso em: 06 de novembro de 2015.

SILVA, H. H. C. da; FERREIRA, L. P. B.; BARROS, M. L. **Estado/Sociedade e o Controle Social**. Divers@ Revista Eletrônica Interdisciplinar, Matinhos, v. 1, n. 1, p. 23-29, jul./dez., 2008. Disponível em: <www.litoral.ufpr.br/diversa/ed1/index.htm> Acesso em: 10 de outubro de 2015.

ROCHA, R. **A gestão descentralizada e participativa das políticas públicas no Brasil**. Revista Pós Ciências Sociais, São Luis, v. 1, n. 11, 2009. Disponível em: <www.ppgcsoc.ufma.br/index.php?option=com_content&view=article&id=318&Itemid=114> Acesso em: 08 de novembro de 2015.

TRAJANO, A. G. das N. **O Controle Social nas ações do Conselho Municipal de Assistência Social de Gurinhém-PB**. 2011. Disponível em: <<http://biblioteca.virtual.ufpb.br/publicacoes/view/239>> Acesso em: 08 de novembro de 2015.

YAZBEK, M. C. **Globalização, precarização das relações de trabalho e seguridade social.** Cadernos ABONG, s.1., n. 19, out./1997.