



<http://dx.doi.org/10.15448/1677-9509.2024.1.44952>

SEÇÃO: ARTIGOS E ENSAIOS

A garantia do controle social na perspectiva dos direitos humanos: desafios e possibilidades de um conselho municipal de assistência social

The guarantee of social control from the perspective of human rights: challenges and possibilities of a municipal council of social service

Liana Finkler¹

orcid.org/0009-0003-3827-5181

liana.finkler@gmail.com

Rosângela da Silva

Almeida²

orcid.org/0000-0002-4835-7565

rosangelasilvaa@unisinors.br

Recebido: 18 jul. 2023.

Aprovado: 01 abr. 2024.

Publicado: 23 jul. 2024.

Resumo: Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que teve como objetivo geral analisar os desafios e as possibilidades da participação ativa dos conselheiros no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de um município de grande porte no Vale do Rio dos Sinos, para efetivação do controle social. São inúmeros entraves postos à manutenção e ao fortalecimento dos Conselhos. Sabe-se que o cenário é de insegurança para os defensores do controle social e de uma democracia participativa, pois, se em governos progressistas a atuação dos Conselhos tinha muitos limites e obstáculos, com um governo antidemocrático, alguns Conselhos tiveram sua sobrevivência ameaçada. Como hipótese de pesquisa, pensou-se que a falta de informação e o excesso de burocracia exigida pelo governo dificultam a participação ativa dos conselheiros. Este estudo, qualitativo e de caráter exploratório, foi composto por dois tipos de pesquisa: documental, analisando-se as atas das plenárias, o regimento interno do CMAS e o Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) 2019; e empírica, tendo-se como procedimento metodológico a aplicação de questionários aos conselheiros. O trabalho expõe pontos relevantes do funcionamento do Conselho e analisa sua atuação no período anterior e durante a pandemia de COVID-19. Como frutos da pesquisa, constatou-se que a falta de compreensão dos conselheiros sobre orçamento pode dificultar o controle social e que é importante a participação dos usuários no Conselho.

Palavras-chave: Política de Assistência Social; controle social; participação.

Abstract: This paper presents the results of a research whose general objective was to analyze the challenges and possibilities of the active participation of councilors in the Municipal Council of Social Service (CMAS) of a large city in the Rio dos Sinos Valley, in order to implement social control. Countless obstacles have hindered the maintenance and strengthening of the Councils. It is known that the scenario is one of insecurity for the defenders of social control and participatory democracy; if in progressive governments the Councils were faced with many limits and obstacles, under an anti-democratic government some Councils had their survival threatened. The research hypothesis was that lack of information and excessive government paperwork hindered the active participation of counselors. This qualitative, exploratory study comprised two types of research: documentary, through the analysis of the minutes of the plenary sessions, the internal regulations of CMAS and the Census of the Unified Social Welfare System (SUAS) 2019; and empirical, with the application of questionnaires to councilors as a methodological procedure. The study shows relevant aspects of the functioning of the Council and analyzes its performance before and during the COVID-19 pandemic. As a result of the research, it was found that the councilors' lack of understanding of the budget can hinder social control, and that the participation of users in the Council is important.

Keywords: Social Assistance Policy; social control; participation



Artigo está licenciado sob forma de uma licença
[Creative Commons Atribuição 4.0 Internacional](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

¹ Secretaria de Desenvolvimento Social do município de Novo Hamburgo e Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, RS, Brasil.

² Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos e Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), São Leopoldo, RS, Brasil.

INTRODUÇÃO

O artigo apresenta e discute os resultados da pesquisa intitulada "Desafios e possibilidades do controle social no atual cenário brasileiro", tendo como hipótese de pesquisa que a falta de informação e o excesso de burocracia exigida pelo governo dificultam a participação ativa dos conselheiros no Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de um município de grande porte no Vale do Rio dos Sinos. O objetivo geral foi analisar os desafios e as possibilidades da participação ativa dos conselheiros no CMAS para efetivação do controle social. Esta pesquisa compôs o trabalho de conclusão do curso de especialização em Direitos Humanos e Políticas Públicas da autora Liana Finkler, sob orientação da Profa. Dra. Rosângela da Silva Almeida.

A Constituição Federal Brasileira de 1988 é considerada por muitos como Constituição Cidadã, pois, a partir dela, foi possível avançar na concepção de cidadania e no fortalecimento da democracia. Após a sua promulgação, a Assistência Social passou a integrar o rol dos direitos sociais e a compor o tripé do Sistema da Seguridade Social junto às Políticas de Saúde e à Previdência Social. Conforme o artigo 203 da respectiva Constituição Federal, a Assistência Social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social; em seu artigo 204, definem-se as diretrizes para execução de suas ações:

I - Descentralização político-administrativa, cabendo a coordenação e as normas gerais à esfera federal e a coordenação e a execução dos respectivos programas às esferas estadual e municipal, bem como a entidades beneficentes e de assistência social;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988, p.122).

Foram essas diretrizes que fundamentaram a estruturação inicial da Assistência Social no país como um direito, e não favor, possibilitando, após

muitos tensionamentos e debates, que fosse elevada ao patamar de política pública. Dessa forma, o planejamento e a fiscalização de suas ações e recursos devem estar submetidos ao controle social. No presente artigo, utilizamos o conceito de controle social considerando a capacidade de a sociedade civil organizada intervir na gestão pública, mediante controle das ações do Estado e do orçamento público; trata-se, pois, do controle exercido pela sociedade sobre o Estado. Segundo Machado (2012, p.57), o controle social passa a ser instrumento para uma gestão democrática e popular do poder e construção da cidadania plena. Constitui-se como um quesito essencial para superação das desigualdades sociais e construção da justiça social.

Dentro da política de Assistência Social, têm-se como instâncias permanentes de controle social, com composição paritária entre governo e sociedade civil, o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social. Os Conselhos devem reunir-se frequentemente, com a finalidade de fiscalizar e deliberar sobre assuntos referentes à política. No entanto, a instância máxima de deliberação de uma política pública são as suas Conferências, que ocorrem a cada dois ou quatro anos. Além disso, para os repasses financeiros aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) coloca como condição a efetiva instituição e funcionamento de Conselho (de composição paritária entre governo e sociedade civil), do Fundo de Assistência Social e do Plano de Assistência Social.

É importante dizer que, para real efetivação do controle social, é necessário o enfrentamento de muitos entraves cotidianos, como a ausência de condições mínimas de funcionamento dos Conselhos e a falta de divulgação e compreensão de suas atribuições. No entanto, se em governos progressistas a atuação dos Conselhos tinha muitos limites e obstáculos, com um governo federal autoritário e antidemocrático, os Conselhos estavam com a sua sobrevivência ameaçada.

Além das adversidades políticas enfrentadas para atuação dos Conselhos³, a partir do ano de 2020, deparamo-nos com mais uma dificuldade – a pandemia de COVID-19, que exigiu a reorganização das formas de encontro dos Conselhos. Mais uma vez, vem à tona a desigualdade nas formas de representação, evidenciada pela dificuldade de acesso à internet, precarizando as discussões e deliberações sobre a política de Assistência Social.

Neste artigo, apresentamos alguns resultados de pesquisa realizada com o CMAS de um município de grande porte localizado no Vale do Rio dos Sinos. Como dissemos anteriormente, o objetivo geral foi analisar os desafios e as possibilidades da participação ativa dos conselheiros no CMAS para efetivação do controle social. O estudo caracterizou-se por ser do tipo qualitativo, de caráter exploratório, composto por dois tipos de pesquisa: a documental e a empírica. O projeto de pesquisa foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa da UNISINOS e aprovado por meio de parecer consubstanciado emitido em 14/08/2020.

A estrutura deste artigo científico está disposta da seguinte forma: no primeiro item, é apresentada a metodologia de pesquisa; no segundo, faz-se a análise dos resultados; por fim, nas considerações finais, retomam-se os principais achados da investigação, aclarando a hipótese de pesquisa.

O CICLO DA PESQUISA

Na pesquisa documental, buscou-se compreender o funcionamento e a organização do Conselho, com uma maior aproximação de discussões e encaminhamentos realizados nas plenárias do CMAS.

Na pesquisa empírica, objetivou-se aprofundar o conhecimento da realidade do CMAS por meio do envio de questionário a todos/as os/as conselheiros/as do CMAS. A plataforma utilizada para o preenchimento do questionário foi

o *Google Forms*.

A análise dos dados foi orientada e organizada pelo método de análise de conteúdo de Laurence Bardin (2011), que prevê: a pré-análise, a exploração do material, o tratamento dos resultados, a inferência e a interpretação, como será abordado no próximo item.

ANÁLISE E RESULTADO DA PESQUISA

Como já evidenciado, dois tipos de pesquisa foram utilizados neste estudo: documental e empírica. Na pesquisa documental, utilizaram-se como fontes primárias o Regimento Interno do CMAS, Censo do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) de 2019 e as atas das plenárias no período de janeiro de 2019 a junho de 2020.

A partir da análise do Regimento Interno, foi possível conhecer a constituição, a estrutura e o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social. Ele é formado por 16 membros; destes, oito são conselheiros governamentais, e oito são da sociedade civil, todos com seus respectivos suplentes. Sendo assim, pode-se dizer que o CMAS deve ter, em sua totalidade, 32 membros. A composição da sociedade civil é organizada da seguinte forma: três representantes dos usuários, três representantes das entidades prestadoras de serviços e dois representantes de profissionais da área. No Regimento Interno do CMAS, foi possível identificar a formação de três comissões permanentes, quais sejam: políticas, finanças e normas.

Quanto à análise do Censo SUAS 2019, constatou-se que o CMAS possui sede específica para funcionamento. Porém, no mesmo prédio onde se localiza o Conselho, funcionam outras instituições, como a Secretaria de Desenvolvimento Social e outros Conselhos. Além disso, o CMAS contava com secretária executiva, mas ela não trabalhava exclusivamente no Conselho.

Os demais documentos analisados foram as atas das plenárias. No período de janeiro de

³ Os Conselhos não são espaços neutros nem homogêneos, pois neles existe o embate de propostas divergentes para dar o rumo da política específica na direção dos interesses dos segmentos das classes dominantes ou das classes subalternas, lá representados. Isto significa que o controle social é uma possibilidade nesse espaço, dependendo da correlação de forças dentro dos mesmos, que, por sua vez, é resultante da correlação de forças existente no conjunto da sociedade civil (BRAVO e CORREIA, 2012, p.136).

2019 a junho de 2020, foram realizadas 21 plenárias – ordinárias e extraordinárias. Foi possível a análise de 20 atas, identificando-se que a maioria das plenárias aconteceu de forma presencial. A plenária de maio de 2020 ocorreu *online* pela plataforma Google Meet; quanto à plenária de junho de 2020, restou dúvida se ocorreu *online* ou presencialmente.

A partir da análise das atas, pôde-se inferir que os usuários conselheiros são bastante ativos em sua representação no CMAS. Destacou-se a existência de fórum dos usuários no município, o que pode favorecer a articulação desse segmento. Importante ressaltar a participação de conselheiros usuários em curso de educação permanente do SUAS.

A pauta mais marcante trazida nas plenárias refere-se à população em situação de rua no município. Foi possível perceber preocupação e descontentamento em relação ao serviço prestado a esse segmento. Salientam-se algumas falas, tais como: "temos que tentar solucionar as mortes dos moradores de rua, tentando entender qual motivo"; "a Secretaria não faz ideia do inferno que criou para cerca de 40 pessoas em situação de rua com o fechamento do Centro Pop, pois é visível a piora da condição de muitas pessoas, necessitando de comida e higiene que o serviço suspenso oferecia"; "essas pessoas não chegam ao CMAS, pois não estão suficientemente organizadas, temem não conseguir se expressar, e, por isso, o CMAS não sabe o que está acontecendo pela voz dessas pessoas afetadas". Uma fala que chamou a atenção foi sobre a participação de conselheiro usuário em Grupo de Trabalho (GT): "participou do GT desde o início, e a ideia inicial era construir um plano municipal, porém, os usuários não foram ouvidos, e as decisões vinham de cima para baixo, essa foi a impressão que ele teve enquanto usuário". Sinaliza-se que, nas quatro atas analisadas do ano de 2020, há registros de pautas e manifestações de usuários apenas nas duas primeiras, referentes ao período anterior à pandemia de COVID-19.

A pauta da Conferência Municipal de Assistência Social, por sua vez, era selecionada nas atas

sempre que essa temática aparecia nas plenárias do CMAS, tendo em conta seu planejamento, composição de comissão organizadora e avaliação. A partir da análise das atas, observou-se que o município realizou a 12ª Conferência nos dias 11 e 12 de julho de 2019, contando com a participação de 387 pessoas. Destacam-se a potência e a resistência do CMAS nesse ato, tendo em vista que a realização de conferências em 2019 não foi estimulada em âmbito nacional; inclusive, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) revogou as resoluções que faziam o chamamento e organização para as conferências. No entanto, em 2019, a Conferência Nacional ocorreu, mas convocada por organizações e movimentos sociais, tendo como tema "Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social". Destaca-se que, em 2019, seriam realizadas Conferências de Assistência Social, mas, como não houve "chamamento" e apoio por parte do CNAS, muitos municípios, por não terem respaldo em nível nacional, optaram por não fazer. É possível perceber entraves em nível nacional; por exemplo, o CNAS emitiu a Resolução nº 14/2019, estabelecendo normas gerais para a realização das conferências, mas logo em seguida emitiu a Resolução nº 15/2019, que revogou a anterior.

A pesquisa empírica foi realizada por meio da aplicação de questionários, de forma *online*, pelo aplicativo Google Forms. O *link* do questionário foi fornecido à secretária executiva e à presidenta do CMAS, que o encaminharam para todos os conselheiros. De um total de 32 conselheiros, obteve-se o retorno de apenas sete questionários. No que se refere à idade, o perfil dos respondentes caracteriza-se da seguinte maneira: três responderam ter entre 50 e 59 anos, dois têm entre 40 e 49 anos, um tem idade entre 30 e 39 anos, e outro tem 60 anos ou mais. Quanto ao sexo, seis respondentes eram do sexo feminino, e apenas um do sexo masculino. Em relação à cor, raça ou etnia, quatro declararam-se brancos, dois respondentes disseram ser pardos, e um disse ser de cor preta. A partir das respostas, foi possível traçar um perfil do conselheiro do CMAS

que respondeu o questionário: sexo feminino, raça branca, com idade entre 50 e 59 anos.

No que se refere ao segmento representado no CMAS, a maioria dos participantes respondeu representar a sociedade civil, sendo quatro da sociedade civil e três do governo. Quanto ao segmento da sociedade civil, todas as respostas foram de entidades prestadoras de serviço.

Dos respondentes, seis participavam de alguma comissão temática dentro do CMAS, e somente um não participava. No que concerne à linguagem utilizada nas plenárias e comissões, seis consideravam-na de fácil compreensão, e um participante considerou que não. Quanto à dificuldade em compreender demandas de orçamento, segue o gráfico abaixo:

Figura 1: Dificuldades de compreensão de orçamento

Você possui alguma dificuldade em compreender demandas de orçamento?



Fonte: Finkler, 2023

Diante disso, é possível afirmar que a maioria dos conselheiros respondentes declarou ter alguma dificuldade em compreender demandas de orçamento. Importante sublinhar que a pauta "orçamento" é uma das mais recorrentes nas plenárias, conforme análise das atas. Segundo Prates (2006), o orçamento público é normatizado em cada esfera de governo, sendo elaborada a previsão de receitas e despesas para os quatro anos de governo (Plano Plurianual) e para cada ano de exercício (Orçamento), de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária, proposta pelo Executivo e aprovada pelo Legislativo correspondente. Faz-se necessário destacar que a Gestão Financeira do SUAS ocorre por meio dos Fundos de Assistência Social, via repasse fundo a fundo, com responsabilidades e cofinanciamento da União, estados e municípios. Além disso, existem critérios de repasse baseados em três níveis de gestão do SUAS: inicial, básica e plena.

Segundo o Relatório de Informações da Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação

(SAGI), o município pesquisado é considerado, em termos populacionais, de grande porte, e sabe-se, por consulta realizada à Secretaria de Trabalho e Assistência Social (STAS) do Rio Grande em Sul em 10 de dezembro de 2020, que ele possui gestão plena da Assistência Social. O município com gestão plena, conforme a NOB SUAS 2005, tem gestão total das ações de assistência financiadas pelo Fundo Nacional de Assistência Social ou das que cheguem diretamente aos usuários, ou ainda, das oriundas de isenção de tributos em razão do Certificado de Entidades Beneficentes de Assistência Social (BRASIL, 2005).

No que tange à dificuldade de compreensão dos conselheiros na pauta "orçamento", Prates (2006, p. 91) afirma que:

a questão do financiamento é, sem sombra de dúvidas, considerada pelo conjunto dos agentes, como a parte mais árida. Tida como matéria de mais difícil apreensão, porque entendida como mais complexa, as análises reduzidas sobre financiamento, com suas terminologias pouco decodificadas, acabam por limitar os processos de participação, em muitas situações.

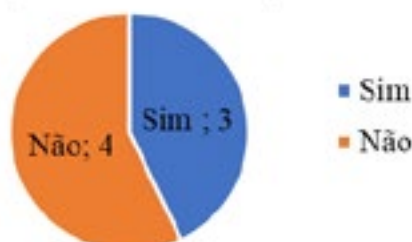
Perguntados sobre a participação nas plenárias durante o período da pandemia de COVID-19, seis respondentes consideraram que houve mudança na forma de participação, e um considerou que não houve mudança. Ressalta-se que, em maio de 2020, as plenárias do CMAS passaram a ocorrer de forma virtual, por meio da plataforma Google Meet. No intuito de identificar se existia alguma dificuldade de acesso às plenárias antes

e durante a pandemia, foi realizada a seguinte pergunta: "Você possui alguma dificuldade no acesso das plenárias antes e durante a pandemia?". Todos os conselheiros responderam não ter dificuldade no acesso. Contudo, salienta-se que nenhum conselheiro usuário respondeu o questionário.

O gráfico a seguir traz informações sobre educação permanente.

Figura 2: Participação em formações/capacitações pelo CMAS

Você já participou de alguma formação/participação promovida pelo CMAS, pela gestão municipal ou outras instituições?



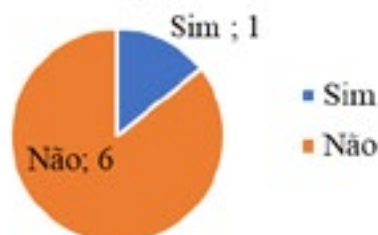
Fonte: Finkler, 2023

A maioria dos conselheiros referiu não ter participado de alguma formação ou capacitação promovida pelo CMAS ou outras instituições. No entanto, os conselheiros que disseram ter participado citaram como exemplo as capacitações "A importância dos Conselhos", "Capacitação

Plano Municipal de Assistência Social que está em vigência", "Encontro Regional promovido pelo Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS" e "Superior do Tribunal de Contas". Sobre a previsão de ação de educação permanente, segue o gráfico abaixo.

Figura 3: Conhecimentos sobre educação permanente no CMAS

Você tem conhecimento se há alguma ação de educação permanente prevista no planejamento das ações do CMAS?



Fonte: Finkler, 2023

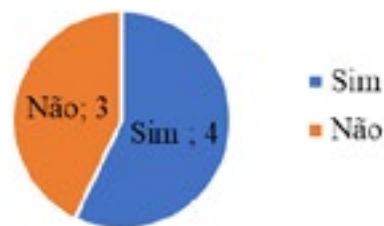
Assim, pode-se dizer que a maioria dos conselheiros não tinha conhecimento de ação de educação permanente planejada pelo CMAS. Esse item chama a atenção, pois, na análise das atas, foi possível identificar a realização de plenária extraordinária para apresentar o Plano

Municipal de Educação Permanente do SUAS no município.

No gráfico abaixo, vemos dados relativos à compreensão do conselheiro sobre a atuação do CMAS.

Figura 4: Opinião sobre o controle social do CMAS

Você considera que o CMAS tem conseguido exercer sua função de controle social?



Fonte: Finkler, 2023

Como é possível identificar no gráfico, a maioria dos conselheiros compreendeu que o CMAS conseguia exercer sua função de controle social. Nessa pergunta, havia possibilidade de comentários, e alguns conselheiros relataram: "dentro do que é possível, acredito que o conselho consegue exercer a fiscalização das políticas"; "dentro do possível, pois a verba é escassa"; "na verdade, minha resposta seria em partes. Temos a presença de usuários, que eu acho magnífico, são superatuantes, tanto nas plenárias como nas comissões. Por outro lado, não acompanhamos de fato o Programa Bolsa Família e os setores que são de responsabilidade deste Conselho"; "dificuldade para encontro das comissões, anterior à pandemia por COVID-19. Conselheiros muitas vezes não se comprometem. Talvez desconhecimento do papel dos conselheiros"; "devido à COVID-19 e dificuldades constantes de acesso aos documentos".

Na abordagem sobre a compreensão do controle social, os conselheiros responderam: "entendo que é acompanhar as propostas e políticas que foram planejadas, serem executadas"; "auxílio aos mais vulneráveis"; "controle social permite uma

maior participação cidadã, o que contribui para a consolidação da democracia em nosso país"; "forma de participação e comprometimento da sociedade na gestão pública, a fim de contribuir, assegurar e manter os serviços"; "é a participação da sociedade na administração pública, com objetivo de acompanhar e fiscalizar as ações de governo"; "apresentação das contas e valores utilizados"; "Fiscalização/controle da execução das políticas públicas no município".

Em relação às dificuldades encontradas, os conselheiros destacaram: "Acredito que o pouco tempo que os conselheiros têm para se dedicar ao controle social e a necessidade de capacitação sobre a gestão pública"; "Verba"; "documentos importantes trazidos de última hora para apreciação dos conselheiros, etc..."; "Comprometimento com o todo. Participação efetiva. ("Fazer parte da ação"). Em muitas plenárias, a sociedade civil se mantém em silêncio, e o governo participa conforme seus interesses"; "Faltas constantes de conselheiros do governo"; "falta de pessoal e conhecimento da maioria dos conselheiros".

Na questão sobre potencialidades e possibilidades no controle social a partir do CMAS, os

conselheiros comentaram: "Vejo grande capacidade de participação e construção coletiva, principalmente dos representantes das OSC"; "Coletividade"; "As reuniões seguem o seu calendário, o que facilita a presença dos Conselheiros"; "Possibilidade de ampliação do diálogo para a execução de uma gestão democrática. Com efetivação, manutenção e garantia de direitos"; "Os usuários na composição do Conselho"; "Maioria dos conselheiros são atuantes da Assistência Social, porém, não se dedicam efetivamente devido ao trabalho excessivo".

Entre as sugestões para efetivação do controle social no município, os conselheiros que participaram apontaram: "Implementar a educação permanente e criar mecanismos de indicadores"; "Quanto maior a participação e o engajamento de todos, mais eficientes, eficazes e positivamente impactantes são os serviços proporcionados pelos órgãos públicos"; "Conselheiros capacitados sobre o papel que desempenham e mais participativos"; "Capacitação e aprovação do fundo da Assistência Social"; "Uma comissão específica para o Controle Social".

Considerando as respostas aos questionamentos, é possível fazer algumas reflexões. Em relação ao objetivo de investigar a compreensão dos conselheiros sobre seu papel e atribuições no CMAS, as palavras que mais se destacaram foram: *participação, fiscalização e acompanhamento*. Também apareceram nas respostas o quanto o controle social contribui para a consolidação da democracia, podendo ser considerado como um espaço de "auxílio aos mais vulneráveis". Analisando-se as respostas dos conselheiros, tendo em vista os registros das plenárias, pode-se dizer que o CMAS se coloca como um espaço onde se tornam visíveis as expressões da Questão Social, muitas vezes pautadas pelos próprios usuários. Nesse sentido, destaca-se a atuação do CMAS não apenas em demandas específicas da Assistência Social, mas também em articulação com as demais políticas públicas, como, por exemplo, a manifestação de repúdio à reintegração de posse de ocupações no município, a organização de grupo de trabalho para reforma da previdência

social, convites e mobilizações para protestos, entre outros.

Além disso, vale dizer que o CMAS organizou a conferência municipal da Assistência Social em 2019, mesmo sem o chamamento do CNAS. Esse fato demonstra a forma como os conselheiros compreendem o seu papel no controle social, que é de resistência, ampliação de espaços de participação e construção coletiva. Segundo Silva e Medeiros (2020, p.10):

as possibilidades do exercício do controle social democrático podem ser efetivadas na resistência ativa e organizada de mecanismos de participação da sociedade civil, como conselhos e fóruns, na medida em que essas instâncias forem, concomitantemente ao exercício de suas atribuições específicas, mecanismos informativos e formativos, capazes de contribuir para uma nova consciência coletiva, que impulse o processo emancipatório da classe subalterna. Isto é, quando a luta por políticas sociais eficazes for um meio para a criação de condições mais favoráveis à ruptura com os mecanismos reprodutores da desigualdade social.

O CNAS (2011) conceitua os conselheiros como agentes públicos com poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos e fiscalização e acompanhamento da política pública. Os conselheiros realizam um trabalho não remunerado e devem observar, segundo o CNAS (2011, p.16):

Os princípios da Administração Pública (legalidade, moralidade, publicidade, eficiência, impessoalidade) e o princípio infraconstitucional da supremacia do interesse público. Também é seu dever ser assíduo e pontual às reuniões. Em havendo impossibilidade de comparecer à reunião, a falta deverá ser justificada por escrito e entregue ao conselho em tempo hábil. O Regimento Interno deve contemplar os critérios para a perda de mandato por falta às sessões e sobre suplência (artigos 13 e 21 da Resolução CNAS nº. 237/2006).

No que se refere ao objetivo de investigar quais as dificuldades enfrentadas pelos conselheiros no CMAS para efetivação do controle social, percebeu-se, com as respostas dos conselheiros e os registros nas atas, que a falta de participação ativa é o que mais dificulta o exercício do controle so-

cial. Segundo Almeida (2016), participar vai muito além de estar presente. Participar significa tomar parte no processo, emitir opinião, concordar/discordar, enfim, ser um agente ativo (conforme CORDIOLI, 2010). Participação é um processo de conquista que "*supõe compromisso, envolvimento, presença em ações por vezes arriscadas e até temerárias*" (apud DEMO, 1996, p. 19- 20).

Sobre a participação ativa dos conselheiros, o CNAS (BRASIL, 2006), no documento de orientação acerca dos Conselhos e do controle social da política pública de assistência social, aponta que,

Como conselheiro, você é um agente público que deve ter compromisso com o princípio da publicidade. Ou seja, você tem a responsabilidade de informar o cidadão sempre que for solicitado e ter um papel ativo, levando informações importantes para serem debatidas nas audiências públicas, ou nos meios de comunicação (rádio, jornal etc.). Conhecer como o conselho pode fazer o controle da política pública de assistência social, saber dos prazos de entrega de relatórios e pareceres só faz sentido quando você sabe o que está controlando e para que! (CNAS, 2006, p. 25).

É necessário ressaltar a importância de os conselheiros compreenderem suas atribuições e, mais do que isso, se comprometerem com elas. Todos os Conselhos preenchem o sistema de cadastro do SUAS (CadSUAS), no qual são informados o nome completo, o Cadastro de Pessoa Física (CPF) e o segmento que cada conselheiro representa. Isso quer dizer que cada conselheiro tem responsabilidade com o que manifesta e aprova ou não nas plenárias. Diante disso, o acesso e o estudo do código de ética do CNAS são fundamentais, pois, mesmo sendo um documento norteador do conselho nacional, baliza também a atuação dos conselheiros em outras instâncias.

Ainda aparecem como dificuldades a falta de educação permanente, a falta de tempo e a forma como o governo realiza o encaminhamento de documentos. É visível que esses fatores interferem diretamente na participação ativa dos conselheiros. É preciso que haja comprometimento do órgão gestor em realizar o envio de documentos a serem apreciados pelo Conselho com a antecedência necessária para garantir uma análise

de qualidade, mas torna-se também essencial a articulação do Conselho na gestão dos fluxos de documentos e prazos.

Algo que merece destaque é a atuação dos trabalhadores do SUAS nos Conselhos, pois, mesmo os que não representam esse segmento diretamente no Conselho (representam entidades socioassistenciais ou o próprio governo) fazem parte da categoria dos trabalhadores. Assim, é preciso considerar as condições e a precarização do trabalho ao qual estão expostos. Quando se fala da falta de tempo para participar ativamente no Conselho ou da própria não participação, pondera-se que muitos vivenciam sobrecarga de trabalho, uma vez que, como se sabe, a falta de recursos humanos e a ameaça do não recebimento e de cortes no orçamento da Assistência Social são uma pauta constante.

Outro objetivo foi investigar as formas de participação no CMAS antes e durante a pandemia de COVID-19. Antes da pandemia, a participação dos conselheiros ocorria presencialmente. Pelos registros das atas analisadas, todas as plenárias presenciais ocorreram em instituições localizadas na área central do município. Além disso, foi notável a preocupação em garantir a presença dos conselheiros usuários nas plenárias, por meio de repasse de passagens (transporte) a eles.

Sabe-se que a pandemia dificultou ações comunitárias, trabalhos coletivos e reuniões, dado que os encontros presenciais foram suspensos, no intuito de evitar aglomerações. Entretanto, o controle social da política de Assistência Social não poderia ser prejudicado com isso. Aqui, vale mencionar a nota do CNAS (2020, p.1), que

ressalta o importante papel do controle social da política de assistência social nos Estados, Distrito Federal e municípios, em face da situação de emergência em saúde pública instalada no país em função da Pandemia do novo coronavírus, Covid 19. O cenário atual exige que os Conselhos busquem os caminhos necessários para garantir a continuidade do seu funcionamento, ressaltando a autonomia para tomada de decisões neste sentido, buscando as possíveis soluções aplicáveis a cada caso, para que seja evitada a descontinuidade do exercício do controle social. [...] Reitera a necessidade de que os conselhos se mantenham ativos, usem as tecnologias da informação e a criatividade para manter o diálogo com a ges-

tão da política de assistência social quanto às alternativas para a realização de atendimentos seguros à população na defesa pelos seus direitos, inclusive registrando e apurando/encaminhando denúncias.

Como vimos, em maio de 2020, o CMAS passou a realizar suas plenárias e reuniões de forma *online*, por meio da plataforma Google Meet. Acredita-se que a transição das plenárias para o formato *online* pode prejudicar a participação ativa dos conselheiros usuários.

É importante que o Conselho identifique as dificuldades de acesso junto a seus conselheiros e busque estratégias de garantia na participação. Ademais, conforme o "I Ciclo de Debates do CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social⁴ – o papel dos Conselhos e dos conselheiros de assistência social frente à pandemia", realizado de forma virtual, é de responsabilidade do órgão gestor municipal viabilizar o acesso aos conselheiros que não tenham condições, como falta de internet, por exemplo.

Na tentativa de identificar como se dá o fomento para educação permanente dos conselheiros, observou-se que houve divulgação e participação de conselheiros no CapacitaSUAS, em 2019, e apresentação e aprovação do Plano Municipal de Educação Permanente no SUAS. Com base nas respostas do questionário, identifica-se que a maioria dos conselheiros não participou de alguma capacitação no âmbito do SUAS e desconhece se há planejamento para educação permanente no CMAS. É perceptível que houve um planejamento municipal, mas ele não ocorreu devido aos desafios enfrentados no período de pandemia.

Destaca-se, em relação à Política Nacional de Educação Permanente do SUAS, que

os percursos formativos e as ações de formação e capacitação, compreendidas no âmbito desta Política, destinam-se aos trabalhadores do SUAS com Ensino Fundamental, Médio e Superior que atuam na rede socioassistencial governamental e não governamental, assim como aos gestores e agentes de controle social no exercício de suas competências e responsabilidades (BRASIL, 2013, p. 27).

Diante disso, é fundamental que ocorram formações e capacitações com os conselheiros, para que possam exercer suas atribuições com os fundamentos e críticas necessárias. Além disso, é visível a necessidade de habilitação na temática "orçamento", pois, além de ser uma das pautas mais recorrentes nas plenárias, a maioria dos conselheiros respondeu ter dificuldade de compreensão nesse campo. Prates (2006, p.91) reflete:

Os conselhos de Assistência Social são responsáveis pela aprovação e acompanhamento da execução de recursos alocados nos Fundos de Assistência, nas três instâncias de governo, naturalmente, se quisermos uma participação efetiva, precisamos nos preocupar com sua apreensão, ou melhor dito, com a garantia de processos de capacitação e informação sistemática que orientam os conselheiros sobre questões básicas acerca do orçamento público. Mas para além dos conselheiros, os profissionais nem sempre têm a apropriação devida acerca desses conteúdos, que na verdade não são tão complexos quanto parecem, mas talvez fetichizados, para utilizar uma expressão marxiana, de modo que por trás da aparente dificuldade insuperável, se mantenham processos centralizadores ou pseudoparticipativos, muitas vezes sequer percebidos pelos participantes do processo. Contudo, essa dificuldade, parece coerente com uma cultura capitalista que tende a responsabilizar o indivíduo, de modo deslocado do contexto, por suas "insuficiências" onde se incluem as de conhecimento e informação, esta, sem dúvida, é uma das estratégias para que a hegemonia dos interesses do capital seja preservada.

Segundo Fernandes *et al.* (2019), desmistificar o orçamento é fundamental para haver nitidez na definição de estratégias nesses espaços, a fim de possibilitar intervenções e ações que representem, de fato, as necessidades dos sujeitos de direitos e que objetivem a sua efetiva participação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo expôs e debateu os resultados da pesquisa intitulada "Desafios e possibilidades do controle social no atual cenário brasileiro". O objetivo principal do estudo investigativo foi analisar

⁴ CEAS. Conselho Estadual de Assistência Social/RS. **I Ciclo de debates do CEAS – Conselho Estadual de Assistência Social**: o papel dos conselhos e dos conselheiros de assistência social frente à pandemia. Live Facebook, 2020.

os desafios e as possibilidades da participação ativa dos conselheiros no CMAS de um município de grande porte do Vale do Rio dos Sinos, para efetivação do controle social.

A partir da análise dos dados, foi possível identificar certos desafios para o funcionamento do CMAS. Pode-se dizer que o município, enquanto estrutura administrativa, deve favorecer a instrumentalização do Conselho para que este exerça suas funções de maneira adequada, o que inclui o apoio de trabalhadores que, de preferência, tenham conhecimento do SUAS. Como foi observado, embora o CMAS conte com uma secretária executiva, ela não se dedica exclusivamente ao Conselho. Portanto, caberia a contratação de uma secretária executiva exclusiva do CMAS, que poderia ocupar-se da publicização das atas e resoluções no *site* da Prefeitura, bem como acompanhar mais detidamente as normativas e discussões atualizadas sobre o SUAS. Além disso, é necessário um reconhecimento efetivo, pela gestão municipal, do trabalho do Conselho como parte de uma gestão democrática e participativa, o que requer comprometimento com os prazos dos documentos enviados e com a apresentação dos projetos e serviços prestados no município.

Quanto à educação permanente, verificou-se que o município tem um plano aprovado, mas que não está sendo executado. Percebe-se, assim, a necessidade de tensionamento para sua execução ou atualização, levando em consideração as demandas e competências dos conselheiros. Mais ainda, vale focalizar a temática "orçamento" como prioridade em momentos de formação ou capacitação.

Compreende-se que é com a participação dos conselheiros usuários que se fortalece e enriquece o Conselho. Nesse sentido, foi identificada uma grande presença dos usuários nas plenárias, e merece destaque a existência de fórum de usuários no município. Também a realização da conferência municipal em 2019 e toda a mobilização demonstram a potência da participação social e da construção coletiva no município. No entanto, chamam atenção a falta de participação dos usuários nas plenárias no

período de pandemia e o não preenchimento do questionário pelos conselheiros usuários. Pode-se questionar, portanto, se todos os usuários tinham recursos para acessar e participar ativamente do Conselho no período pandêmico.

Cabe dizer que, além de todas as dificuldades históricas postas para a efetivação da Assistência Social e do controle social, em 2020, teve-se de lidar com os entraves ocasionados pela pandemia de COVID-19. Para uma política pública que trabalha na prevenção e enfrentamento de situações de risco social e no fortalecimento de vínculos, o isolamento social forçado pela pandemia evidenciou ainda mais as desigualdades vivenciadas. Diante disso, é possível afirmar que houve aumento na demanda de atendimentos da Assistência Social em todas as proteções, o que também repercutiu na atuação do Conselho, já que é dele a atribuição de fiscalizar e avaliar se os atendimentos estão chegando de fato a quem deles necessita.

Dessa forma, confirmou-se a hipótese de pesquisa de que a falta de informação e o excesso de burocracia exigida pelo governo dificultam a participação ativa dos conselheiros. Assim, é possível dizer que a hipótese foi contemplada, uma vez que foram identificadas a necessidade de educação permanente dos conselheiros e a interferência do governo na sua participação ativa. Apesar de o termo *burocracia* não constar na análise, compreende-se que o fato de o governo apresentar projetos com pouco tempo para apreciação pelos conselheiros, sendo-lhes cobrados prazos para a avaliação, caracteriza a existência de procedimentos burocráticos e entraves.

Salienta-se que, a partir da pesquisa, foi possível levantar diversas temáticas importantes a serem analisadas, como o Censo SUAS, o atendimento à população em situação de rua, o orçamento público, as deliberações da conferência e as novas formas de participação, entre outras que merecem análises mais aprofundadas. Contudo, sendo este artigo resultado de uma pesquisa, uma análise mais direcionada foi realizada. Por outro lado, sublinha-se a essência não exaustiva desta pesquisa, e recomenda-se que este estudo

seja atualizado, contemplando a participação de todos os segmentos dos conselheiros.

Por fim, compreendem-se os Conselhos como espaços contraditórios e de interesses diversos, sabendo-se que apenas a sua existência não garante o pleno exercício de uma democracia participativa. Todavia, é preciso fortalecer esses espaços e lutar para que continuem existindo. Mais do que isso, é preciso que a participação social atravessasse toda a Política de Assistência Social, para que assim se desenvolvam a emancipação e a cidadania plena. Para tanto, chama-se atenção para a importância de a educação em direitos humanos incluir a temática do controle social como pauta de debates e de planejamentos.

Referências

ALMEIDA, Rosângela da Silva. Metodologias participantes na pesquisa e na intervenção do assistente social: aspectos teóricos, metodológicos e técnicos. Mimeo. Porto Alegre 2016.

BARDIN, Laurence. Análise de conteúdo. São Paulo: Edições 70, 2011.

BRASIL. Constituição de 1988. Constituição da República Federativa do Brasil: promulgada em 5 de outubro de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. A os conselhos de assistência social: Nota CNAS - funcionamento dos colegiados. Brasília: CNAS, 2020.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. Resolução CNAS, nº 237 de 14 de dezembro de 2006. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, Brasília: CNAS, 2006.

BRASIL Conselho Nacional de Assistência Social. Perguntas e Respostas sobre o funcionamento e estrutura dos conselhos de assistência social. Brasília, MDS, 2011.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília: MDS, 2005.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Educação Permanente do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília: MDS, 2013.

BRAVO, Maria Inês Souza; CORREIA, Maria Valéria Costa. Desafios do controle social na atualidade. Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº. 109, p. 126-150, jan./mar. 2012.

FERNANDES, Rosa Maria Castilhos; MACHADO, Loiva Maria de Oliveira; LOPES, Patrícia Pereira. Planejamento e Controle Social no âmbito no/do SUAS. 55-74. In: FERNANDES, R.M.C. (Org.). Educação no/do trabalho no âmbito das políticas sociais. Porto Alegre: UFRGS Editora, 2019.

MACHADO, Loiva Maria de Oliveira. Controle Social da Política de Assistência Social: Caminhos e Descaminhos. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2012.

PRATES, Jane Cruz. O orçamento público e o financiamento do SUAS. 90-107. In: MENDES, Jussara Maria R.; PRATES, Jane Cruz e AGUINSKI, Beatriz. (Orgs.). Capacitação sobre PNAS e SUAS: no caminho de implantação. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2006.

SILVA, Vini Rabassa e MEDEIROS, Mara Rosange Acosta. Desafios e possibilidades para o controle social de políticas públicas no atual contexto de retrocesso dos direitos sociais. Textos & Contextos. Porto Alegre, v. 19, nº. 1, p. 1-12, jan.-jun. 2020.

Liana Finkler

Especialista em Direitos Humanos e Políticas Públicas pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Assistente Social e trabalhadora do SUAS no município de Novo Hamburgo/RS.

Rosângela da Silva Almeida

Doutora e Mestre em Serviço Social pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS). Assistente Social. Professora do curso de graduação em Serviço Social, dos Programas de Residências Multiprofissionais em Atenção Básica e Saúde Mental, docente e coordenadora do curso de especialização em Direitos Humanos e Políticas Públicas, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Integrante da Rede Brasileira de Educação em Direitos Humanos (ReBEDH).

Endereço para correspondência

LIANA FINKLER

Rua Curitiba, 695, 705

Boa Vista, 93410-380

Novo Hamburgo, RS, Brasil

ROSÂNGELA DA SILVA ALMEIDA

Rua Wilson Adnisen Freitas de Paiva Bueno, 41, 326 Torre Diamante.B

Cavahada, 90830-244

Porto Alegre, RS, Brasil

Os textos deste artigo foram revisados pela Mais H Consultoria Linguística e submetidos para validação das autoras antes da publicação.