

## A sociedade civil nos CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social

*Desirée C. RABELO; Maria Beatriz L. HERKENHOFF\**

*Letícia M. BORLINI\*\**

*Renata M. L. FONSECA; Kedma A. NOGUEIRA; Carolina B. OLIVEIRA\*\*\**

**Resumo:** Apresenta os resultados parciais das pesquisas do Núcleo de Estudos e o de Estudos em Movimentos e Práticas Sociais (NEMPS), sobre vários aspectos da participação da sociedade civil, nos conselhos municipais de Assistência Social (CMAS) do Estado do Espírito Santo. Na primeira etapa da investigação, foram entrevistados representantes da sociedade civil dos conselhos de Cariacica, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória. Identifica o perfil dos conselheiros, as práticas e os recursos utilizados por eles, na relação com os demais atores envolvidos no processo de controle social. Os dados obtidos não trazem diferenças significativas no que se refere a outros conselhos, e confirmam a necessidade do aperfeiçoamento e da qualificação dos instrumentos e dos atores atuantes nos conselhos gestores. O desafio é investir nos aspectos pedagógicos para uma cultura de participação onde gestores, técnicos, organizações sociais e toda a sociedade sintam-se, igualmente, responsabilizados e em condições de exercer o controle social.

**Palavras-chave:** Assistência Social. Comunicação Pública. Espírito Santo (Estado). Controle Social.

## Civil society at CMAS in Espírito Santo: a long way to full exercise of social control

**Abstract:** This article presents the partial results of the research by the Group for Studies on Social Practices and Movements (NEMPS) on several aspects of civil society's participation in the municipal Social Work Boards (CMAS) in the state of Espírito Santo. In the first stage of the investigation, civil society representatives in the boards of Cariacica, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha and Vitória were interviewed. We identified the profile of board members, their practices and resources used in relation to the other actors involved in the process of social control. The data obtained do not show significant differences concerning the other boards. These data also confirm the need of improving and qualifying the instruments and actors in the managing boards. The challenge is to invest in pedagogical aspects so as to develop this culture of participation in which managers, technicians, social organizations and all society feel equally responsible for and capable of performing social control.

**Key-words:** Social Work. Public Communication. Espírito Santo (State). Social Control.

*Recebido em 20.04.2009. Aprovado em 10.09.2009.*

---

\* Doutora em Comunicação Social pela UMESP, professora no Departamento de Serviço Social e no Mestrado em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES). E-mail: [desiree\\_ufes@yahoo.com.br](mailto:desiree_ufes@yahoo.com.br)

Doutora em Serviço Social pela PUC-SP, professora no Departamento de Serviço Social e coordenadora do Mestrado em Política Social da UFES. E-mail: [mariabeatrizh@uol.com.br](mailto:mariabeatrizh@uol.com.br)

\*\* Graduanda em Serviço Social na UFES, monitora do Núcleo de Estudos em Movimentos e Práticas Sociais (NEMPS-UFES). E-mail: [leleborlini@hotmail.com](mailto:leleborlini@hotmail.com).

\*\*\* Graduandas em Serviço Social na UFES, Bolsistas do Programa Institucional de Iniciação Científica (PIIC). E-mails: [rlnmdf\\_es@hotmail.com](mailto:rlnmdf_es@hotmail.com); [xkedmax@hotmail.com](mailto:xkedmax@hotmail.com); [carol\\_oli01@hotmail.com](mailto:carol_oli01@hotmail.com)

## Introdução

**T**endo em vista a consolidação dos conselhos gestores no País, colocamos o desafio de compreender, em especial na área de Assistência Social, a contribuição desses novos arranjos institucionais à ruptura da tradição política autoritária, clientelista e corporativista e como tem sido a participação da sociedade civil, principalmente, das organizações e dos movimentos sociais nesses espaços. Nesse sentido, este trabalho tem como tema central o controle social, compreendido como

[...] controle do Estado [...] exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais (BRASIL, 2004, p. 34).

Discutindo os desafios para democratizar a gestão pública, Raichelis (2006, p. 85) alerta que o Serviço Social, além de impulsionar e ampliar o movimento na direção da defesa dos direitos e das políticas sociais deve “[...] colaborar para o adensamento da pesquisa e da produção teórica no âmbito das políticas sociais, articulada à análise das tendências macro-societárias que iluminem estrategicamente os rumos a ser perseguidos.” Nessa perspectiva, inserem-se as investigações sobre a participação da sociedade civil nos conselhos municipais de Assistência Social do Espírito Santo, realizadas pelo Núcleo de Estudos em Movimentos e Práticas Sociais (NEMPS) do Departamento de Serviço Social (Ufes).

A pesquisa de caráter qualitativo iniciou-se com os levantamentos bibliográfico e

documental, nos eixos: movimentos sociais, controle social, comunicação pública e política de Assistência Social. Para informações sobre legislações e outras orientações legais, foram consultados o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), a Secretaria de Estado do Trabalho, Assistência e Desenvolvimento Social do Espírito Santo (Setade), como também, as secretarias municipais da região. Ao levantamento da composição dos conselhos e das representações da sociedade civil, seguimos a aplicação de um formulário nessa sequência, com 34 questões divididas em quatro blocos.

Aplicados, pessoalmente, entre abril-maio de 2009, em 37 dos 44 representantes da sociedade civil nos conselhos de Assistência Social de Cariacica, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, municípios que compõem a região Metropolitana de Vitória (ES).<sup>1</sup> O entrevistado deveria ser, preferencialmente, titular, com experiência no conselho e assinar o Termo de consentimento livre e esclarecido. Parte das questões foi elaborada com base nas metas para controle social, traçadas pela Conferência Nacional de Assistência Social de 2005 e incorporadas no Plano Decenal. Além dos encontros com as lideranças (geralmente na organização que ele representava), as pesquisadoras participaram como observadoras, de duas reuniões de conselhos. Neste artigo, trataremos do perfil dos representantes da sociedade civil e os fluxos de comunicação com o órgão

<sup>1</sup> Apenas Fundão, também na Região Metropolitana, não fez parte do levantamento. A proposta da pesquisa, a médio prazo, é alcançar os demais municípios do Estado.

gestor e do conselheiro com sua própria base. Mereceram atenção especial o conhecimento/uso do sistema de informação previsto pela Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e a questão representação/representatividade. Com os questionários, os encontros e as reuniões trouxeram elementos para a análise, à luz das reflexões teóricas e das normas e legislações oficiais.

O tratamento técnico-político dos dados obtidos, nesta pesquisa, soma-se aos esforços em prol da garantia dos direitos, do aperfeiçoamento da esfera pública e dos espaços institucionais de participação, envolvendo a universidade, os órgãos gestores e, em particular, os movimentos sociais organizados. Esperamos, ainda, contribuir para subsidiar a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e a sua regionalização.

Para compreender em que medida os espaços e a própria cultura de controle social da política de Assistência Social se consolidaram na Região Metropolitana de Vitória é preciso retomar aos aspectos históricos, sociais e culturais que culminaram na garantia desses direitos.

### **Democracia participativa e controle social**

A construção de uma esfera pública no Brasil coloca-se como desafio, frente a uma cultura política autoritária e antidemocrática. Nas décadas de 1970 e 1980, a sociedade civil criou mecanismos de resistência ao autoritarismo e organizou-se na luta por direitos. Entre as reivindicações, então absorvidas pelo debate Constituinte, está incorporado o

princípio da participação. E a nova Constituição garantiu a institucionalização dos conselhos gestores de políticas públicas.

Espaços e mecanismos em várias áreas e níveis garantiram a presença da sociedade civil na concepção, execução, monitoramento e avaliação das políticas públicas. A institucionalização de conselhos paritários trouxe possibilidades concretas do exercício do controle social. Esperava-se, ainda, que tal participação ajudasse à superação dos mecanismos tradicionais técnico-burocráticos e ampliasse a garantia dos direitos sociais.

Assim, discutir conselhos gestores significa entender a esfera pública que se funda numa visão ampliada da democracia, na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizam a participação social, para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade (RAICHELIS, 1998).

Mas a sociedade civil é heterogênea, comporta diferentes forças políticas. Embora esteja prevista a representação paritária entre a sociedade civil e o governo nos conselhos, diversos interesses estão presentes nesses espaços. Portanto, o poder de pressão dos representantes da sociedade civil e a garantia do atendimento de seus interesses na formulação da agenda pública dependem do seu grau de mobilização e de organização. Por outro lado, a cultura política permanece introjetada nos processos, nas relações e atores desses cenários. Como o setor público ainda é clientelista, patrimonialista e autoritário, ele tende a apaziguar os conflitos e a transformar o conselho

em um espaço harmônico (TEIXEIRA, 2000).

Vários autores, entre eles Raichellis (1998) e Pontual (2008) indicam outras limitações no funcionamento dos conselhos: falta de capacitação técnica dos representantes da sociedade civil para intervir nas questões administrativas ou orçamentárias, com conseqüente submissão às decisões daqueles de maior poder; grande rotatividade e pouca compreensão dos representantes governamentais sobre sua função nos conselhos; centralização ou sonegação de informações pelo poder executivo; falta de respeito às deliberações dos conselhos; e transferência da condução e da execução das políticas sociais para as entidades. Ademais, a excessiva setorialização das políticas públicas dificulta a ocupação dos conselhos gestores pelos movimentos sociais e usuários e a própria articulação entre conselheiros, entre os próprios conselhos, e desses com outros fóruns de controle social.

Ou seja, mais de 20 anos, após a institucionalização dos conselhos gestores, ainda é problemática a ocupação desses espaços pela sociedade civil. Não são raros os questionamentos sobre se os conselhos se constituem, de fato, em fóruns de partilha de poder. A dificuldade maior parece estar na cultura política introjetada em gestores e na própria sociedade. No caso da Assistência Social, a dificuldade em romper com uma herança histórica:

[...] aquela que marca a condição de pobreza só pelo que falta pelo que não tem pelo que não pode. Essa herança insiste muitas vezes em colocar o usuário da Assistência Social no lugar daquele que

não sabe e, portanto, não pode falar de seus interesses, julgar e decidir (BRASIL, 2006, p. 10).

### A participação na política de Assistência Social

A partir da Constituição de 1988, a Seguridade Social brasileira passa a ser composta pelo tripé formado pelas políticas de saúde, de previdência e de assistência social. Enquanto marco legal e formal, a lei visava a possibilitar a expansão e alcance das políticas; consolidar mecanismos mais sólidos e equânimes de financiamento; estabelecer um modelo de gestão capaz de dar conta das especificidades que cada área possui, mantendo o espírito de uma proteção universal, democrática, distributiva e não-estigmatizadora.

Em 1993, a Lei Orgânica (LOAS) define a Assistência Social como “[...] direito do cidadão e dever do Estado [...]”, a ser regida pelos princípios da

[...] supremacia do atendimento às necessidades sociais, universalização, respeito à dignidade do cidadão, igualdade de direitos no acesso e divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais (BRASIL, 1993, artigos 1º e 4º).

Contudo, vários autores observam que a Assistência Social não foi compreendida, plenamente, como política pública, direito social e integrante da Seguridade Social brasileira. Ela transita, segundo Boschetti (2004), entre a originalidade e o conservadorismo, entre o *dever legal* de acesso aos benefícios, serviços, programas e projetos e o *dever moral*, ainda

com ranços de assistencialismo, clientelismo, paternalismo, traços bastante enraizados em nossa cultura política. Ou, nas palavras de Pereira (1996), a Assistência Social

[...] só existe porque existem pessoas pobres. Pobreza, neste nível, aparece como condição básica, necessária e suficiente para determinação da Assistência Social e como tal constitui o seu principal critério de justificação (PEREIRA, 1996, p. 19).

O enfrentamento dessas questões não é uma tarefa fácil, já que a Assistência Social no Brasil enraizou-se em práticas conservadoras que se limitavam a ofertar cestas básicas, desenvolvendo ações focalizadas nos mais pobres, excluindo aqueles que não se encontram na *linha de pobreza*. Como consequência, alguns gestores têm dificuldade em compreender a Assistência Social como política pública e de direito. Noutros termos, a Seguridade Social brasileira não chegou a se consolidar e, após 16 anos de sucessivos ajustes que priorizam o aspecto econômico em detrimento do social, ela pode ser caracterizada como:

[...] institucionalmente fragmentada, com ministérios e secretarias específicas que disputam poder e recursos; financeiramente usurpada, com seus recursos sendo deslocados para outras áreas e utilizados para gerar o superávit primário; e politicamente fragilizada em seus mecanismos de participação e controle social, com a extinção do Conselho Nacional de Seguridade Social e dos conselhos locais de Previdência Social (recentemente restabelecidos), além da desarticulação dos Conselhos Nacionais da Assistência, Saúde e Previdência (BOSCHETTI, 2004, p. 117).

A LOAS reforçou e explicitou a participação e o controle social como fundamentais na condução da PNAS. Fóruns privilegiados de participação, as conferências e os conselhos gestores possibilitam a inserção da sociedade civil no espaço público, nesse caso, na deliberação da política de Assistência Social. 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, 2004).

Como estratégia de resgate da LOAS e de fortalecimento do sistema descentralizado e participativo, a PNAS de 2004 estabeleceu as diretrizes e princípios para a implantação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS), previsto na conferência nacional do ano anterior. Baseado em três eixos políticos centrais - participação popular, territorialização e matriz estruturante na família - trata-se de um sistema articulador e provedor de ações de proteção social básica e especial, junto aos municípios e estados.<sup>2</sup>

Os conselhos municipais de Assistência Social (CMAS) têm como principais atribuições: a deliberação e a fiscalização da execução das políticas e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pelas conferências (nos distintos níveis); a aprovação do plano; e a apreciação e aprovação da proposta or-

<sup>2</sup> O Sistema Único define e organiza os elementos essenciais e imprescindíveis à execução da Política de Assistência Social, com a normatização dos padrões dos serviços, a qualidade no atendimento, os indicadores de avaliação e resultado, a nomenclatura dos serviços e da rede socioassistencial (BRASIL, 2005).

çamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Eles normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de Assistência Social prestados pela rede socioassistencial; definem os padrões de qualidade de atendimento e estabelecem os critérios para o repasse de recursos financeiros (BRASIL, 1993, art. 18).

Pela legislação, os conselhos de Assistência Social são deliberativos e paritários. A representação da sociedade civil é constituída pelos usuários ou organizações de usuários, entidades e organizações de Assistência Social (instituições de defesa de direitos e prestadoras de serviços) e trabalhadores do setor. Contudo, o legislador reconhece que o fortalecimento desses exige

[...] uma metodologia que se constitua ao mesmo tempo em resgate de participação de indivíduos dispersos e desorganizados e habilitação para que a política seja assumida na perspectiva de direitos, publicizados e controlados pelos seus usuários (BRASIL, 2004, p. 35).

Nessa linha, entre os direitos socioassistenciais a serem assegurados na operação do SUAS a seus usuários estão “[...]a informação, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas [...] e ‘o protagonismo e manifestação dos interesses dos usuários’” (BRASIL, 2004, p. 24).

Para efetivar tal direito é imprescindível garantir sistemas qualificados. Destarte,

foi criada a Rede SUAS que, em ambiente WEB, entre seus objetivos busca responder às necessidades de informação e comunicação nas operações gestão e controle social no âmbito do SUAS, atendendo aos setores que compõem a política: gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários (BRASIL, 2008). Ou seja, se a Rede SUAS representa um avanço, o controle social de que ela possibilita só será efetivado se forem desenvolvidos processos de publicação do sistema e, sobretudo, qualificação para o seu uso.

### **Comunicação e informação no controle social**

O exercício do controle social, entendido aqui como a capacidade da sociedade civil de interferir na gestão pública, orientando as ações do Estado na direção dos interesses da coletividade, banindo práticas fisiológicas e clientelistas (CORREIA, 2000), somente se efetivará sob certas condições. No caso dos conselhos, é necessário garantir a representação dos vários setores, a capacitação técnica dos conselheiros e a interlocução com os vários segmentos relacionados à política de assistência (CARVALHO, 1998; SÁNCHEZ, 2004). No que se concerne aos CMAS, os problemas se ampliam, na medida em que a representação dos usuários acontece, sobretudo, por meio de ONGs e prestadores de serviços, e é frágil a presença dos movimentos sociais.

Sob o ponto de vista da Comunicação Pública, algumas das condições são: acesso de todos às informações de interesse, em formato e tempo adequados e qualificação técnica e capacidade argu-

mentativa para participar do debate. O acesso às informações e a capacitação para o debate são fundamentais para a constituição de um cenário, no qual as autoridades e as instituições públicas possam ser

[...] publicamente interpeladas, questionadas, cobradas, estando, portanto, obrigadas a prestar contas de seus atos diante dos outros atores sociais. É o chamado *societal accountability* (OLIVEIRA, 2007, p. 33).

Nos conselhos gestores, atores distintos, não raramente antagônicos, disputam forças em nome dos segmentos que representam. Disputa essa legítima no quadro da democracia, desde que todos os atores disponham de igual acesso ao arsenal de informações, capacidade argumentativa, como mencionado, e regras claras nos espaços de negociação. E aqui, identificamos a raiz de alguns dos problemas usuais desses espaços, que Oliveira (2007, p. 31) explica a partir de duas hipóteses:

- a) as profundas desigualdades materiais e simbólicas da sociedade se reproduzem no interior dos conselhos reiterando a verticalidade do poder e dificultando a comunicação entre os seus membros e, por consequência, a prática do controle público; b) sem um melhor entendimento sobre as questões inerentes à hipótese *a* e, sem entender claramente o impacto que elas têm nas dimensões cognitiva e comunicacional no cotidiano dos conselhos e respectivos conselheiros, dificilmente conseguiremos entender as razões que travam o funcionamento dos conselhos.

Se a discussão sobre os vários aspectos da comunicação/informação que incidem

sobre o controle social nas políticas públicas, ainda é escasso, na Assistência Social ele mal começou. No Brasil, a área de Saúde foi a que mais avançou nesse tema, assumindo que

[...] o fortalecimento do Sistema Único de Saúde (SUS), da participação e do controle social precisa de novas formas de entender a comunicação (CARDOSO, 2007, p. 45).

A despeito dos esforços promovendo estudos, oficinas e debates sobre o tema, segundo a autora, ainda persiste o entendimento de comunicação apenas como “[...] a ação de transmitir informações ou de idéias de um pólo emissor para um pólo receptor” (sic). Daí, as preocupações apenas com a mensagem, desconsiderando-se os contextos, os processos e as desigualdades sociais.

Por se tratar de Comunicação Pública, desenvolvida nas organizações do Estado ou espaços institucionalizados na perspectiva de uma sociedade democrática, é preciso avançar nos conceitos e práticas, colocando, em marcha, processos de mobilização e de criação de consensos. Para isso,

[...] es necesario desentrañar las claves de la manera como la sociedad se comunica y articula imaginarios potentes de transformación de su realidad, reconociendo la diferencia y el conflicto y construyendo escenarios de encuentro, de concertación y de participación (JARAMILLO LÓPEZ, 2004, p. 8).

Dos debates realizados nas Conferências Nacionais de Saúde que trataram do tema, nasceu o *Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em*

*Saúde*, do qual destacamos algumas propostas importantes para os vários conselhos, inclusive os de Assistência Social:

- Garantir permanente comunicação entre os conselhos e conselheiros das esferas municipal, estadual e nacional, o que inclui infra-estrutura (espaço físico e equipamentos), pessoal e veículos próprios de comunicação;
- Divulgar com antecedência as datas de reunião dos conselhos, esclarecer as suas atribuições e estimular a participação da população;
- Divulgar amplamente as deliberações dos conselhos, das conferências, fóruns e plenárias;
- Informar a população sobre o papel do Ministério Público, PROCON e dos órgãos e conselhos fiscalizadores das profissões (CARDOSO, 2007, p. 48).

Desde a implantação do SUAS, essas questões passaram a ganhar especial atenção, inclusive por parte dos gestores, como se vê no manual *Orientação acerca dos conselhos* (BRASIL, 2006). Entretanto, diferentes estudos mostram que, com poucas exceções, estamos longe de garantir as condições acima descritas. Por exemplo, nas ações de capacitação de conselheiros do Espírito Santo, desenvolvidas pelo NEMPS, os participantes relataram dificuldades como: pouca divulgação sobre as finalidades dos conselhos e sobre a criação de novos; limitações no acesso aos documentos essenciais para a tomada de decisão (por questões de tempo ou linguagem); datas e horários das reuniões inadequados; pouca autonomia dos conselhos, pelas pressões do poder público. Além disso, constatamos que, muitas vezes, os representantes da sociedade civil (e também

os do poder público) desconhecem suas atribuições e as garantias de funcionamento do conselho. Outro problema recorrente, seja na Região Metropolitana de Vitória, seja no restante do País, são os fluxos de informações entre os conselheiros e as suas bases. Na análise feita por Bravo, em outra região, a autora relata que:

[...] a maioria dos representantes informa às suas entidades as deliberações dos conselhos em reuniões da diretoria. Quanto ao conteúdo desse repasse, verificou-se que a maior parte das entidades apenas repassa questões de interesse da própria categoria profissional ou questões mais polêmicas (BRAVO, 2006, p. 89).

Igualmente no SUS, existe a preocupação com o fluxo das informações entre representante e representados. Compreende-se que, para o êxito do sistema,

[...] faz-se essencial um diálogo permanente com a comunicação, investindo no debate sobre o processo de construção de uma sociedade democrática, descentralizada equitativa, comprometida com o controle social e com o respeito à cidadania (MORAES, 2004, p. 61).

Considerando esses aspectos, caberia perguntar: Que comunicação queremos para a Assistência Social? Que comunicação precisamos para viabilizar o controle social da Assistência Social? Para tentar responder essas e outras questões, é preciso conhecer melhor a realidade. Comentaremos, a seguir, alguns dos resultados obtidos na pesquisa, nos conselhos da Região Metropolitana de Vitória.

## Resultados

O típico representante da sociedade civil, nos conselhos de Assistência Social de Cariacica, Guarapari, Serra, Viana, Vila Velha e Vitória, é mulher, entre 30 e 60 anos, com ensino superior completo, ou não, (e, em alguns casos, com pós-graduação), assalariado ou aposentado e renda entre dois a cinco salários.

Cabe ressaltar que o exame particular dos municípios revela características próprias em alguns aspectos – conforme também identificou o levantamento nacional realizado em 2005 (INSTITUTO, 2005). O nível de escolaridade dos conselheiros da sociedade civil, por exemplo, é maior em Vitória que em Guarapari ou em Cariacica. Porém, durante a aplicação dos questionários, excetuando Vitória, identificamos conselheiros com grandes dificuldades para compreender as questões apresentadas. Em alguns casos, a limitação era de leitura simplesmente, noutros, com termos técnicos, como “plano plurianual”. Muitos não conseguiram problematizar a própria atuação, na qualidade de conselheiro ou as condições de trabalho no conselho.<sup>3</sup> Notadamente, vários entrevistados não concebiam sua participação como uma ação política, e foram frequentes as respostas de cunho, extremamente, positivo

<sup>3</sup> Referimo-nos às questões: 27° (“As deliberações das conferências orientam os debates do conselho para a elaboração dos planos plurianuais e anuais?”); 24° (“Como você avalia as suas condições de trabalho como conselheiro?”); e 26° (“Avalie os seguintes pontos em relação ao funcionamento do conselho, com os itens: tempo para debate, apresentações claras e objetivas, documentos entregues com antecedência, regras claras do debate, decisão da maioria prevalece”).

sobre as condições de infra-estrutura ou sobre as dinâmicas das próprias reuniões.

As inconsistências dessas respostas, entretanto, saltam às vistas das pesquisadoras. Nas reuniões em que estivemos presentes, observamos desde falta de cadeiras para todas as pessoas até encontros, meramente, formais, apenas a aprovação de uma série de projetos – sempre em caráter de urgência, sob o risco da perda dos recursos. Aliás, esse tipo de situação tem sido apontado como um dos fatores de desmobilização desses fóruns, visto que os representantes da sociedade civil se veem numa função, simplesmente, burocrática, reduzida a aprovação de projetos e de solicitações de títulos de entidades beneficentes, sem possibilidade concreta de pensar em projetos mais amplos (PONTUAL, 2008; TEIXEIRA, 2000).

O Quadro 1 a seguir indica a legislação que regulamenta os conselhos pesquisados, o total dos membros e as representações da sociedade civil à época das entrevistas. Sobre a composição da sociedade civil, cabem alguns esclarecimentos. O município da Serra prevê representações das entidades das áreas de: criança e adolescente, portador de deficiência, idoso, questão da mulher, defesa de emprego e geração de renda; além de movimentos sociais, nas áreas de direitos humanos, de movimentos populares organizados, de sindicatos e entidades de trabalhadores e do empresariado do município.

Vitória estabelece três assentos para os usuários vinculados aos programas, projetos e serviços de proteção social básica e especial e/ou de organização do

usuário de Assistência Social, quatro representantes de entidades e organizações de entidade de Assistência Social e um dos trabalhadores da área de Assistência Social.

A legislação de Cariacica planeja representações para as entidades das áreas de: criança e adolescente, portador de deficiência e idoso – como também, dos serviços de Assistência Social, entidades prestadoras de serviço, sem fins lucrativos, da área de Assistência Social e dos movimentos populares organizados.

No município de Guarapari, a presença da sociedade civil é garantida por representantes de entidades das áreas da criança e adolescente e de assistência ao idoso, além de representantes de entidades de classe das associações e dos mo-

vimentos comunitários; dos trabalhadores urbanos e dos trabalhadores rurais.

Entretanto, a legislação de Viana determina como sociedade civil: os usuários, as organizações não governamentais de Assistência Social, as entidades representativas de categorias profissionais e as organizações representativas que defendem interesse coletivo.

Finalmente, o município de Vila Velha prevê representações das entidades das áreas de criança e adolescente; de portadores de deficiência; do idoso; dos usuários dos serviços de Assistência Social; de movimentos populares organizados; e dois das entidades representantes das prestadoras de serviço sem fins lucrativos, na área de Assistência Social.

**QUADRO 1:** Composição dos Conselhos<sup>4</sup>

Município e lei que regulamenta o cmas	Total de membros do conselho	Representantes da sociedade civil
Cariacica (Lei N° 3.175, de 1995)	12	Abrigo à Velhice Desamparada Auta Loureiro Machado (AVEDALMA) Associação de Mulheres Unidas de Cariacica Buscando a Libertação (AMUCABULI) Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) Casa de Apoio Campo Grande Mensageiros da Boa Nova/ Projeto Arca da Aliança Representante do usuário
Guarapari (Lei N° 2.913, de 2008)	16	Associação Ebenézer Sociedade São Vicente de Paulo Associação dos Catadores de Materiais Reciclados de Guarapari (ASSCAMARG) Recanto dos Idosos Associação Pestalozzi Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) CRIARTE Escolinha Rural deFutebol

<sup>4</sup> Detectamos alguns conflitos entre as informações obtidas nas legislações, nas secretarias executivas dos conselhos e junto aos próprios conselheiros. Nesse sentido, alguns dados aqui relatados podem sofrer ajustes.

Serra (Lei N° 1.868, de 1995)	18	Cáritas Arquidiocesana Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) Associação de Mulheres Unidas da Serra (AMUS) Centro de Defesa dos Direitos Humanos da Serra (CDDH) Cooperativa COOPSERRA Instituto Franciscano Instituto Pestalozzi Federação de Associação de Moradores da Serra (FAMS) Sindicato dos Eletricitários (SINERGIA)
Viana (Lei N° 1.300, de 1995)	10	Federação dos Movimentos Populares de Viana – FF-MOPOVI Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais de Viana – APAE Sindicato dos Servidores Públicos do Município de Viana – SINDPUV Associação de Idosos do Município de Viana – AIVI Conselho Regional de Psicologia – CRP 16ª Região
Vila Velha (Lei N° 3.161, de 1996)	14	Cáritas Arquidiocesana Fórum Permanente das ONG's - FONG's Hospital Evangélico Lar Fabiano de Cristo Movimento Comunitário de Ataíde União dos Cegos D. Pedro II (UNICEP) Movimento Vida Nova Vila Velha (MOVIVE)
Vitória (Lei N° 6.811, de 2006)	16	Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais (APAE) Centro de Referência de Assistência Social de Maruípe Centro de Referência de Assistência Social do Centro Centro de Referência de Assistência Social da Praia do Canto Conselho Regional do Serviço Social (CRESS) Junta de Ação Social Convenção Batista do Estado do ES Semeando Educação com Arte (SEMEART) Obra Social Nossa Senhora das Graças

O Quadro 1 confirma a tendência da substituição do usuário e dos movimentos sociais por organizações não governamentais, apontada por autores como Carvalho (1998) e Pontual (2008), inclusive na situação de prestadores de serviço. O levantamento também sinaliza para a ausência, nos conselhos, dos trabalhadores da área de Assistência Social – o que merece uma reflexão específica. Chamou-nos a atenção a presença sistêmica de instituições, como APAE e Cáritas Diocesana nos diferentes conselhos.

Embora, praticamente, todos os conselheiros declarassem participação política em outras instâncias, quando perguntados *onde* acontece essa participação, as respostas mais frequentes foram outros conselhos (13 pessoas), seguidas por organização não governamental – nesse caso, a própria organização na qual trabalhavam os respondentes. Em seguida, vieram os movimentos comunitários (10), os partidos políticos (7) e os sindicatos (4) foram as opções menos apontadas. Todavia, o envolvimento político em

outras organizações pode ser bastante diferenciado, de uma atuação, como liderança à presença eventual.

Essa mesma situação, em relação à participação política, foi detectada em outros levantamentos –, o que é preocupante. Concordando com a análise feita por Bravo (2006), se os sujeitos que atuam no controle social têm pouca participação em sindicatos e partidos, isso pode sugerir uma perspectiva política restrita apenas à área do conselho e não a um processo societário mais amplo. Mais grave foi a falta de clareza entre os entrevistados sobre o setor que representava<sup>5</sup>. Em, pelo menos, um caso a pessoa identificou-se como representante do usuário e do prestador de serviço, uma situação que pode ser antagônica. Declararam-se representantes do usuário, 11 pessoas; dos prestadores de serviço, 18; dos trabalhadores da área, quatro. Finalmente, cinco conselheiros indicaram que representavam *outros* setores que não aqueles previstos pela legislação!

Observa-se o grande número de entidades religiosas que se habilitam a participar dos conselhos. Resultado, talvez, mais de um compromisso social, com viés religioso ou *dever moral*, nas palavras de Boschetti (2003), do que propriamente de uma decisão política de atuar no controle social. Noutros termos, segundo a mesma autora, na Assistência Social persiste, ainda, a tensão *assistencialismo versus política de direito*. Um dos entrevistados, por exemplo, admitiu que “[...] nunca há interesse de sua

organização em propor temas de debate para o conselho: a questão religiosa é mais importante”. Noutro caso, o desejo de “continuar ajudando” levou a organização a entrar no conselho: caso contrário, o promotor público local não repassaria à entidade as cestas básicas, oriundas das penas alternativas (que eram, então, distribuídas “aos pobres”).

Questionados sobre os critérios usados na sua escolha como conselheiro, as assembleias das organizações e a indicação da diretoria foram os únicos mencionados pelos entrevistados, sendo que a última opção corresponde à metade das respostas. E, em vários casos, o conselheiro também era dirigente da organização. Ou seja, se a escolha do representante não passou pelo crivo de uma assembleia, significa que não envolveu mais pessoas além da diretoria, o que poderia ampliar o interesse e o debate sobre o controle social.

Assim, os temas relativos ao conselho (ou à Política de Assistência Social) são debatidos apenas com a diretoria, e não, com todos os membros da organização ou movimento – como indicou a maioria das respostas de outra questão. Portanto, confirmam-se, aqui também, os resultados de outros estudos: os fluxos informação/comunicação dos conselheiros com a sua organização ou movimento não são contínuos nem de grande abrangência, ficando restritos às reuniões de diretoria (BRAVO, 2006). E mais: os conselheiros têm poucos contatos e vínculos frágeis com a base representada (FONSECA et al, 2008).

Contraditoriamente, dentre os entrevistados, 26 informaram que suas organizações estão  *muito* interessadas em “[...]”

<sup>5</sup> Referimo-nos à questão 9: “Dentro do conselho você representa: a) Usuários, b) Prestadores de serviço, c) Trabalhadores da área, d) Outros.”

discutir e ajudar na definição dos temas a serem discutidos no CMAS”, embora eles próprios não soubessem detalhes sobre tal interesse. A questão do desinteresse dos movimentos e das organizações sociais pelas temáticas em pauta, nos conselhos, tem sido apontada por vários autores e dela decorre o isolamento (com conseqüente desânimo) e falta de legitimidade dos representantes da sociedade civil, que atuam nesses espaços.

Por isso, o alerta de Teixeira (2000, p. 108): a própria sociedade “precisa se democratizar e assumir uma cultura de participação e também uma ética de responsabilidade pública”. E os conselhos podem contribuir para isso, exigindo que os representantes sejam eleitos em assembleias das entidades ou de fóruns mais amplos e, inclusive, que haja espaços de interlocução onde os cidadãos não organizados possam participar.

Segundo Serafim (2008, p. 2), três componentes principais garantem o exercício do controle social: “[...] acesso à informação, canais de interlocução e partilha de poder com Estado”. No entanto, tais condições de nada adiantam, se for restrita à capacidade do cidadão de “[...] debater questões da realidade, elaborar suas demandas e fazer propostas para as políticas públicas”. O que significa dizer que organizações e movimentos não mobilizados para a temática de Assistência Social oferecem representações frágeis e desmotivadas para os conselhos e demais fóruns.

Para se manterem informados sobre questões gerais, os conselheiros recorrem, com mais frequência, à Internet e

aos jornais impressos e, em segundo lugar, com o mesmo percentual, à televisão e à rádio. Considerando-se o grau de escolaridade identificado, a maioria com ensino superior, essas escolhas correspondem ao perfil de um público escolarizado. Inclusive a Internet foi apontada como meio recorrente, ao buscarmos informações sobre o próprio conselho.

Como mencionamos, foram bastante positivas as avaliações sobre o acesso às informações, ao formato, à linguagem dos documentos e às condições para o debate. Mas a dificuldade de leitura, a compreensão das perguntas do questionário e a observação dos *não debates*, antes da aprovação de programas, nas reuniões presenciadas pelas pesquisadoras, permitem-nos problematizar essas respostas. Um dos problemas é a aparente inexistência de conflitos nesses espaços, o que leva aos questionamentos sobre o real poder de deliberação dos conselhos e ao protagonismo da sociedade civil nesses espaços.

Por outro lado, se os conselhos devem ser “[...] compreendidos como espaços de disputa de ideias, de pactuação, de deliberação e fortalecimento do SUAS” (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007, p. 18), a participação da sociedade civil depende, em grande parte, de seu acesso às informações dos trâmites estatais e do que se passa no governo. Em acréscimo, Carvalho (1998, p.15) alerta “[...] mesmo que não acumule poder para enfrentar as distorções da política, esta relativa transparência, este conhecimento da máquina e dos caminhos da política, é uma importante conquista democrática da sociedade”.

No campo da comunicação/informação, merece destaque o desconhecimento sobre a Rede Suas, cuja implementação e fortalecimento foi uma das metas aprovadas na V CNAS. E o próprio MDS esclarece: os conselheiros

[...] devem ter conhecimento do login e senha do seu conselho, o que permite ainda o acesso a informações importantes para o exercício do controle social (BRASIL, 2006, p. 46).

Mas a alta incidência de resposta, indicando o desconhecimento e pouco uso da Rede Suas, revela que ainda está longe de ser cumprido o objetivo do “[...] ofertar aos diversos atores sociais acesso fácil à informação [...] introduzir o uso de funções que implementem o fluxo de informação de execução das políticas sociais [...]” (TAPAJÓS; RODRIGUES, 2007, p. 89-90).

### **Reflexões finais**

Os resultados parciais obtidos nos conselhos municipais de Assistência Social da Grande Vitória não registram diferenças significativas, em relação aos dados obtidos em outros locais. E confirmam a importância do debate sobre: o controle social, o aperfeiçoamento e a qualificação dos instrumentos e dos atores atuantes, nos vários espaços de deliberação e, em especial, nos conselhos gestores. Para modificar, ampliar o debate e a mobilização da própria sociedade, visando ao controle social na Assistência Social, algumas metas foram traçadas na CNAS de 2005. O controle social também será tema da Conferência de 2009 (e das esta-

duais e municipais) e espera-se um fortalecimento das iniciativas nesse sentido.

Na identificação dos requisitos necessários para que o conselho contribua para um modelo de gestão democrática, Campos (2006) adverte que ele “[...] precisa ser mobilizado e mobilizador”. No que concluímos haver um conjunto de medidas, condições e ações que precisam ser efetivadas por parte do gestor, dos técnicos e dos conselheiros. E os usuários, as organizações e os movimentos sociais também integram esse sistema, e suas atitudes e/ou interesses refletem no próprio desempenho do conselho.

Tanto a Constituição como a LOAS reafirmam a participação como um fator fundamental, o que implica protagonismo da sociedade civil na definição de prioridades e na fiscalização das ações do governo. Esses são princípios e diretrizes que orientam a Política de Assistência, pois, “[...] sem a participação militante e politicamente qualificada da sociedade civil, o paradigma expresso na LOAS é desdenhado” (CAMPOS, 2006, p. 118). No entanto, apesar dos conselhos gestores serem resultados das reivindicações dos movimentos, é preciso ocupar, qualificadamente, tais espaços, onde se faz necessária “[...] maior capacidade técnica e política para a elaboração e a negociação de propostas frente a interlocutores distintos quanto a seus interesses, grau de capacitação técnica e acesso ao poder” (CARVALHO, 1998, p. 15). Assim, constituiu-se um fato grave a falta de clareza dos conselheiros entrevistados e sobre quais segmentos representavam. Portanto, qualquer

proposta de capacitação implica, inclusive, clarificar o lugar de onde se fala, os temas e demandas a serem defendidos e a contribuição que cada segmento pode dar.

Ponderando que os conselhos não podem ser supervalorizados nem subvalorizados, Bravo (2006, p. 93) ressalta que eles são “[...] essenciais para a socialização da informação e a formulação de políticas sociais [...] têm que ser visualizados como uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica do país”. Como vimos, a ênfase nas decisões pontuais e de caráter administrativo termina por adiar o exercício de algumas das funções mais importantes do conselho, como a formulação da agenda a ser tematizada pelo governo e pela sociedade, o estabelecimento de parâmetros para as decisões que preservem o interesse público ou o exercício do controle social sobre os atos e decisões públicas (TEIXEIRA, 2000, p. 106). Esse quadro pode agravar ainda mais a desmobilização do conselho e da sociedade.

Cabe, ainda, um comentário sobre a visão extremamente positiva das condições de trabalho do conselho e da própria atuação. Se as respostas estão em desacordo com as observações feitas *in loco* e com os resultados de investigações semelhantes, a explicação pode estar na herança política que segue introjetada na população mais pobre, no usuário de Assistência Social. Trata-se de uma posição de submissão, sem palavra ou possibilidade de influenciar (BRASIL, 2006). Diante dessa herança, a simples presença do usuário no conselho, ao lado de ges-

tores e técnicos *per se* representaria uma mudança nesse quadro. Trata-se da “[...] incorporação artificial que desconsidera a representatividade dos atores e exponencia o simbolismo da presença”, alerta Campos (2008, p. 23). Em decorrência dessa situação, os debates são evitados, os conflitos escamoteados e, assim, adia-se o protagonismo das organizações e dos movimentos sociais, no campo da política de Assistência Social.

Garantidos os espaços e instrumentos, o desafio é investir nos aspectos pedagógicos, incentivando uma cultura de participação onde gestores públicos, técnicos, organizações sociais e toda a sociedade sintam-se, igualmente, responsabilizados e em condições de exercer o controle social.

## Referências

BOSCHETTI, Ivanete. *Assistência Social no Brasil: um direito entre a originalidade e conservadorismo*. 2. ed. Brasília: GESST/SER/UnB, 2003.

\_\_\_\_\_. *Avaliação dos dez anos de implementação da Lei Orgânica de Assistência Social: o olhar dos conselhos estaduais, municipais e do Distrito Federal*. Brasília, DF: GESST/SER/UNB; MAS, CNAS, 2003.

\_\_\_\_\_. *Seguridade social e projeto ético político do serviço social: que direitos para qual cidadania?*. *Serviço Social e Sociedade*, São Paulo, ano 25, n. 79, p. 108-132, 2004. Especial.

- BRASIL. *Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993*. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 22 maio 2008.
- BRASIL. Secretaria Nacional de Assistência Social. *Política nacional de assistência social*. Brasília: [s. n.], 2004.
- \_\_\_\_\_. *Sobre a rede Suas*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/suas/redesuas/sobre-a-rede-suas.doc/view>>. Acesso em: 20 maio 2008.
- BRAVO. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 26, n. 8, p. 101-121, nov. 2006.
- CAMPOS, Edval Bernardino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. *Serviço Social & Sociedade*, São Paulo, ano 26, n. 8, p. 75-99, nov. 2006.
- CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (Brasil). *Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social*. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas>>. Acesso em: 20 maio 2008.
- CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e Saúde: desafios para fortalecer o SUS, ampliar a participação e o controle social. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007, p. 45-65.
- CARVALHO, M. C. A. A. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo: Instituto Polis, 1998. (Polis papers, 2).
- CORREIA, Maria Valéria Costa. *Que controle social?: os conselhos de saúde como instrumento*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2000.
- DEGENSZAJN, Raquel Raichelis et al. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: Ana Elizabete Mota et al. *Serviço Social e Saúde: formação e trabalho profissional*. São Paulo: Cortez, 2006. p. 73-87.
- \_\_\_\_\_. *Esfera pública e conselhos de Assistência Social: caminhos da construção democrática*. São Paulo: Cortez, 1998.
- FONSECA, Fernanda F. et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. *Textos & Contextos*, Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de informações básicas: perfil dos municípios brasileiros Assistência Social 2005*. Rio de Janeiro: IBGE, 2005.
- JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. *Aporte de la comunicación a la construcción de políticas públicas*. Disponível em: <<http://www.comminit.com/en/node/24570/348>>. Acesso em: 05 nov. 2007.

MORAES, Nilson Alves. Comunicação, sentidos e saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007. p. 61-66.

OLIVEIRA, Valdir de Castro. Desafios e contradições comunicacionais nos conselhos de saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. *Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social*. Brasília: Editora do Ministério da Saúde, 2007, p. 29-44.

PEREIRA, Potyara A. P. *A Assistência Social na perspectiva dos direitos: crítica aos padrões dominantes de proteção aos pobres no Brasil*. Brasília: Thesaurus, 1996.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas. *Instituto Pólis*, São Paulo, ago. 2008. Disponível em:  
<[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=190](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=190)>. Acesso em: 18 ago. 2008.

SÁNCHEZ, Felipe Llamas. Desafios da participação cidadã nos processos de inovação democrática. *Revista Democracia Viva*, Rio de Janeiro, n. 23, ago./set. 2004.

SERAFIM, Lizandra. Controle social: que caminhos?. *Instituto Pólis*, São Paulo, set. 2008. Disponível em:  
<[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=191](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=191)>. Acesso em: 22 nov. 2008.

TAPAJÓS, Luziele; RODRIGUES, Roberto W. da Silva. *Rede Suas: gestão e sistema de informação para o Sistema Único de Assistência Social*. Brasília: [s. n.], 2007.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). *Conselhos Gestores de Políticas Públicas*. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 37).