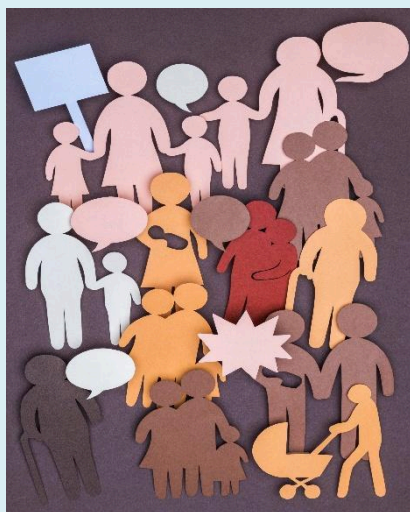


TEXTO - 02

MECANISMOS E INSTÂNCIAS DE CONTROLE E CONTROLE SOCIAL



ANTECEDENTES

Ao tratarmos da participação social e popular no primeiro texto, dando ênfase a participação do usuário, introduzimos os conceitos básicos sobre participação, afunilando na direção desse segmento em especial, indicando as complexidades e contextos de sua participação nos espaços de conselho e no próprio Sistema Único de Assistência Social, entre outros apontamentos. Neste segundo texto, vamos nos dedicar aos mecanismos e instâncias de controle e controle social, entendendo o controle como uma atribuição de instâncias públicas e o controle social como um ato soberano da sociedade civil nos seus mais variados espaços de organização. Entretanto nesse texto, contemplamos os espaços de conselho, sua natureza, atribuições, aspectos de seu funcionamento e seu lugar nas políticas públicas, com ênfase na Política de Assistência Social, incluindo os Conselhos de Assistência Social e a condição de ser e estar conselheiro e conselheira, nessas instâncias.

INTRODUÇÃO

A gestão de políticas públicas se apresenta como algo complexo, com dinâmicas próprias e com muitas variáveis, que coloca a gestão num patamar extremamente desafiador, considerando o conjunto de interesses em jogo nesses contextos. Segundo Luiz Mafra (2009), o processo de descentralização que vem ocorrendo ao longo das últimas décadas no Brasil, leva a que este espaço (o território), antes diretamente atrelado às decisões de outros escalões da política, ganhe destaque, mais responsabilidades e alguma autonomia.

Colaborando com essa reflexão, Rosângela Silva (2000) afirma que a descentralização pode ser definida, de forma geral, como a transferência de poder, para planejar, gerir, executar e tomar decisões, do nível nacional para instâncias subnacionais. Entendidas aqui como os municípios e suas instâncias.

Ao considerar essa premissa, a autora coloca em perspectiva a descentralização política administrativa do estado como um processo de reestruturação interna no aparelho estatal, atravessando as várias esferas de governo envolvendo aspectos políticos, administrativos, técnicos e financeiros.

A descentralização ganha força com a ideia de que é preciso conferir mais poder àqueles que estão perto dos cidadãos e de suas necessidades, mas, pode-se dizer que tal processo colocou em evidência tanto as possibilidades e oportunidades existentes neste espaço como os problemas, conflitos e obstáculos que se construíram com base nas especificidades locais ao longo da história e da formação da cultura política local. Esta crença vai sofrer impactos na prática do processo de municipalização quando ficam evidentes as dificuldades de implementação das ações e políticas necessárias para atender a esta população próxima, dando conteúdo, forma e existência às políticas sociais (Mafra, 2009 p. 36).

A análise apresentada pelo autor nesse recorte, evidencia a complexidade do processo de descentralização e o que estaria por vir, principalmente pelo que se mostraria na prática. Nessa direção, Rosângela Silva (2000) destaca que a luta pelo fim do Estado autoritário e de seus mecanismos e arranjos de poder fortemente centralizadores fez a descentralização tornar-se, para muitos, sinônimo incontestável de democracia. Especialmente na área social, o perfil da intervenção estatal prevalecente no período

autoritário – centralizado, fragmentado organizacionalmente e excludente no que tange às comunidades mais pobres da população – induziu à crença de que a descentralização levaria, por si só, à maior equidade na distribuição de bens e serviços e à maior eficiência na operação do aparato estatal.

Ao nos apegarmos a essa reflexão de Silva, nos parece plausível a compreensão do termo “complexidade” ou “complexidades”, utilizado para adjetivar esse processo de descentralização e sua vivência prática. No processo de descentralização, Luiz Mafra (2009) nos traz o seguinte: uma vez assumindo um novo papel, os municípios precisam mudar suas estruturas administrativas, capacitar-se financeiramente e mudar o relacionamento com o setor privado e organizações da sociedade civil como forma de viabilizar a operacionalização de suas políticas sociais.

E, nessa toada, se vivencia o surgimento de novas iniciativas de gestão democrática das políticas públicas, com a introdução de reformas institucionais que visam o fortalecimento da autonomia dos municípios e o estabelecimento de novos formatos de organização do poder no território, vinculados à criação de parcerias entre o poder público e setores organizados da sociedade civil. Nessa direção, Roberto Rocha (2009) nos indica que convém, analisar esse processo de redefinição da gestão pública brasileira, com a institucionalização dos Conselhos Gestores, associados a dois mecanismos que lhes constituem condição *sine qua non* - a descentralização e a participação, tendo em vista os impactos que incidirem diretamente na configuração desse novo formato da gestão das políticas públicas.

CONSELHOS GESTORES: DEMARCAÇÕES CONCEITUAIS E PRÁTICAS

Ao nos propormos discorrer sobre Conselhos Gestores, de pronto se faz necessário iniciar revisitando o tema da participação, que em sentido estrito, é um conjunto de situações em que o indivíduo contribui direta ou indiretamente para uma decisão política. Esse é o ideal democrático, já que a soberania popular é o princípio maior da forma democrática. Na verdade, num Estado democrático, não deveria haver decisões políticas que não fossem condicionadas e/ou determinadas pelas opiniões

públicas emanadas da sociedade civil. Por isso, a participação deve ser ampla, deve desenvolver-se tanto na sociedade civil como nas instituições políticas formais.



PHOTOMORPHIC PTE. LTD. – (Imagem capturada internet)

A participação popular pode ser expressa por duas vias: a via indireta, que se realiza através da escolha de seus representantes, através do sufrágio universal (o voto), onde representantes são escolhidos para que, em nome do povo possa exercer o poder político. E a via direta, através da participação ativa no exercício do poder, com isso caracterizando, tanto a democracia representativa como a democracia participativa.

É o processo mediante o qual as diversas camadas sociais têm parte na produção, na gestão e no usufruto de bens de uma sociedade historicamente determinada, Juan Bordenave (1994, p.25). E o processo de formulação de políticas públicas diz respeito, exatamente, ao modo de identificar as pretensões em questão, para se chegar à definição do interesse público (ou dos interesses públicos, no plural), a ser efetivado sob a coordenação da Administração Pública, e não sob a sua imposição.

Aqui tratamos de um ponto fundamental colocado para os conselhos gestores, o de formulação de políticas públicas, atribuição de destaque dessa instância de deliberação, reforçada no texto abaixo:

Partindo do pressuposto de que um Estado descentralizado não pode prescindir de canais de participação, possibilitando que as questões sejam administradas no âmbito da esfera pública, a Constituição de 1988 regulamentou no país, a participação popular como elemento no processo político. Introduziu-se uma série

de mecanismos permitindo que representações de segmentos sociais tivessem acesso ao governo e tomassem decisão sobre alguns problemas públicos, sinalizando para o fato de que a dinâmica social deve exercer uma influência significativa sobre as experiências de formulação e implementação de políticas locais (Lubambo & Coutinho, 2004 p. 63).

Ao adentrarmos no universo de atribuições dos conselhos gestores, um outro pilar de sua atuação é o controle das políticas públicas, de como se dá sua implementação pelo executivo e pelas instituições privadas, de forma complementar, nas suas três esferas, a partir da composição de segmentos governamentais e da sociedade civil, imbuídos do status de órgão público com seus agentes públicos, exercendo seu poder de fiscalizador e controlador da política pública.

Na Constituição Federal de 1988 encontram-se evidências da luta pela democratização da gestão pública, quando nela se garantiu, por exemplo, o princípio da gestão descentralizada e participativa. Nos artigos 204 e 227, a Carta Constitucional assegura a participação da população, por meio de organizações representativas, no processo de formulação e controle das políticas públicas em todos os níveis da gestão administrativa (municipal, estadual e federal).

Por gestão definimos desde a formulação e o planejamento da política pública, o acompanhamento de sua implantação, a avaliação de seus resultados e a retroalimentação do sistema de gestão, incluindo o estabelecimento de ações corretivas e preventivas aos comportamentos e/ou eventos desviantes.

Na dimensão municipal, a democratização da gestão pública, acontece ou deve e pode acontecer, nesse ambiente de ações conjuntas, entre representações governamentais e da sociedade civil, que é amparada pelo que discorre Maria Gohn (2001, p. 83): "um dos principais resultados das reformas municipais, que têm buscado instaurar um regime de ação política de tipo novo, com uma maior interação entre o governo e a sociedade."

A autora destaca que os conselhos "se constituíram, no início do novo milênio, como a principal novidade em termos de políticas públicas" (Gohn 2003, p. 7). E que "são uma das formas de constituição de sujeitos democráticos" (p. 9). Ao chegar a essa

conclusão, reforça a importância da atuação e o que representa esta instância dentro do cenário da descentralização política administrativa do estado.

Na esteira desse mesmo entendimento, Frederico Silva (2009) ressalta que “os conselhos emergem, sobretudo, das demandas de democratização da sociedade em face do processo decisório que permeia as políticas sociais”. E vai mais além, apontando que “buscou-se, assim, por intermédio dos conselhos, oferecer canais para a participação da população nas decisões sobre os rumos das políticas social.” (Silva et al, p. 75/76).

E nessa direção, materializam as interações entre a população e o governo, assumindo a cogestão das políticas públicas. Sustentando a premissa de que o poder é partilhado entre os representantes do governo e da sociedade, e todos assumem a tarefa de propor, negociar, decidir, implementar e fiscalizar a realização do interesse público (Carvalho, 1998).

A consolidação do espaço de conselhos acontece mais efetivamente nos anos 90, contudo o ambiente que se lastreou seus fundamentos, ocorreu nos anos 70 e 80 com o crescimento dos movimentos sociais, na luta contra ditadura militar, onde construíram ao mesmo tempo um sentido forte de democracia cuja ideia central era o direito a ter direitos, assim como a ideia de participar da gestão das políticas públicas, e nessa direção surgem os conselhos gestores.

Na década de 1990, assiste-se a um processo de regulamentação da gestão descentralizada das políticas públicas em diversas áreas sociais com as legislações regulamentadoras (Lei 8.069/1990 - Estatuto da Criança e do Adolescente; Lei nº 8.080/1990, Lei Orgânica da Saúde; Lei 8.742/1993 - Lei Orgânica da Assistência Social/LOAS; Lei nº 9.394/1996 - Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional/LDB, entre outras), com a inserção da participação da sociedade civil, via Conselhos Gestores, na sua formulação e controle. Nesse sentido, tais Conselhos passam a ser considerados canais de participação mais expressivos da emergência de um outro regime de ação pública na esfera local, caracterizados pela abertura de novos padrões de interação entre governo e sociedade na gestão de políticas públicas (Santos Júnior, 2001).

Uma vez institucionalizados e previstos legalmente, os conselhos gestores ou conselhos setoriais e os intersetoriais representam um espaço de discussão, formador de

opinião pública e tomador de decisões que são levadas em conta pelos Poderes Legislativo e Executivo. Neles os segmentos da população articulam-se, trocam informações, criam conceitos que posteriormente são transmitidos para outros segmentos e assim por diante. Como espaços públicos de cogestão política, os conselhos devem trazer à tona novos temas de interesse público para suscitar decisões públicas a partir de entendimentos e opiniões gerados pelo agir comunicativo.

A institucionalização promove a ponte entre as opiniões públicas geradas nas bases dos movimentos sociais, de onde se originam os conselheiros da sociedade civil (ONGs, associações de trabalhadores, movimentos de bairro etc.), e nas instâncias do Poder Executivo, o que provoca a execução de políticas públicas mais próximas às necessidades da população (BRASIL, 2023)

Os Conselhos Gestores se constituem, assim, o novo formato institucional previsto nos artigos da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a participação em diversas áreas sociais: na saúde, como “participação da comunidade” (art. 198, inciso II); *na assistência social, como “participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e **controle** em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II); e na educação, como “gestão democrática do ensino público” (art. 206, inciso VI).*

Embora instituídos através de projetos de lei de iniciativa do poder público, a criação desses Conselhos deu-se, fundamentalmente, em decorrência de um intenso processo de mobilização social, que contou com a participação direta de diversos segmentos sociais organizados, ligados às diversas áreas sociais, reunidos em vários momentos para discutir a sua necessidade e importância na gestão pública municipal (Rocha, 2009 p. 21).

O caráter deliberativo dos Conselhos compreende a participação da sociedade civil na definição de agendas públicas que representam interesses coletivos, a formação de políticas, o controle público sobre as ações e decisões governamentais, a discussão de projetos relacionados ao interesse público, em que se estabelecem alianças, explicitam conflitos, atuam como espaços que permitem a negociação, a pactuação e a construção de consensos (Cunha Apud Rocha, 2009).

O fortalecimento dos mecanismos de controle de política setorial e intersetorial, mediante a criação de instâncias de deliberação e consulta que aglutinam representantes dos interesses diretamente envolvidos, como também de entidades da sociedade civil, provedores de serviços. Nessa perspectiva, os conselhos setoriais são uma das formas de constituição de sujeitos democráticos com o propósito de atuar nas políticas públicas, sem anular ou substituir os movimentos de pressão organizados (Lubambo & Coutinho, 2004 p. 63).

Aqui, os autores destacam a ação da sociedade nos conselhos, considerando a interação com entes governamentais a partir da instância conselho, seus pares conselheiros/as, reforçando a ação de controle do referido órgão, sem perder de vista, nem ser substituída ou prejudicada a ação de pressão da sociedade civil em outras instâncias próprias, certamente nos seus fóruns e redes, podendo exercer o controle social.

NATUREZA E ATRIBUIÇÕES DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Ao nos debruçarmos sobre o entendimento da natureza dos conselhos de políticas públicas e suas atribuições, precisamos antes de qualquer coisa, compreender que os conselhos constituem-se normalmente em órgãos públicos de composição paritária entre a sociedade e o governo, criados por lei, regidos por regulamento aprovado por seu plenário, tendo caráter obrigatório uma vez que os repasses de recursos ficam condicionados à sua existência, e que assumem atribuições consultivas ou deliberativas e de controle.

Essa compreensão é condição para se situar no universo de responsabilidades que este órgão assume, principalmente na condição de órgão deliberativo, caso dos Conselhos de Assistência Social.

Adentrando aos outros elementos constitutivos dos conselhos, se faz necessário entender algumas características desta instância colegiada. A começar por sua classificação, caracterizada aqui por setorial, intersetorial, segmental e intersegmental.

Os conselhos de direitos e intersetoriais: conhecidos como conselhos segmentais, que representam um determinado segmento ou agrupamento social, como os conselhos de Criança e Adolescentes, de Mulheres, da Igualdade Racial, do Idoso, entre outros. Interessante perceber, que por serem intersetoriais, promovem a articulação e integração de múltiplos setores (como saúde, educação e assistência social) para tratar de problemáticas complexas cujas soluções exigem uma abordagem multidimensional e coordenada. Eles promovem o diálogo e a colaboração entre diferentes saberes e poderes, na perspectiva do alcance dos direitos daquele segmento específico.

Já os conselhos de políticas ou setoriais: conhecidos como conselhos intersegmentais, que aglutinam os interesses de variados segmentos, como os conselhos de assistência social, educação, saúde, entre outros. Também caracterizados como conselhos de políticas públicas ou conselhos gestores, se concentrando em uma área temática específica. Eles têm a incumbência de formular, supervisionar e avaliar as políticas públicas dentro do seu setor de atuação, por isto denominados de conselhos setoriais.

Em ambas as classificações, há questões históricas que estão postas e colocam este espaço no *hall* dos mecanismos complexos, que desde sua implantação, vem deixando governo e sociedade civil sempre desafiados a se superar. Em relação aos conselhos de Direitos, um grande desafio é conseguir elaborar uma política de atendimento, que considere o envolvimento dos diversos setores da política pública, mesmo que nestes conselhos se tenha as representações desses referidos setores. O que temos é cada política desenvolvendo seu atendimento e em algum nível com alguma prática intersetorial, muitas vezes vivenciadas através dos planos de políticas públicas, principalmente os temáticos, tais como os de prevenção e enfrentamento as violências nos diversos segmentos (criança e adolescente, mulheres, idosos etc.). Entre outros planos, que em alguma medida tentam suprir a ausência de uma política devidamente estruturada.

Em relação aos conselhos setoriais, composto por vários segmentos, um desafio latente, é o atendimento equitativo as diversas demandas, sem hierarquizar ou priorizar nenhum segmento em detrimento a outro, salvo os momentos específicos e direcionados. É fato que cada público tem inúmeras demandas e as capacidades de luta e

tensionamento de cada uma é que vai meio que ditando o ritmo, e é nesse ponto, que o conselho tem papel fundamental, no sentido do atendimento as mais diferentes situações para os diversos segmentos.

Em outra dimensão, a autonomia dos conselhos, é um ponto de atenção, pois parte significativa dos governantes não entendem a autonomia dos conselhos; que eles são vinculados administrativamente ao Poder Público, porém a vinculação administrativa não quer dizer subordinação.

Quando os conselhos usam suas prerrogativas, manifestam sua independência, geram reações negativas dos governantes. Essas reações vão da falta do apoio, instalações, equipamentos, materiais etc., a outras formas de inviabilização dos conselhos.

Importante compreender algumas características dessa autonomia, iniciando por sua Institucionalização e Base Legal, pois os conselhos são criados por lei específica (municipal, estadual ou federal), que define sua função, vinculação e objeto de atuação. Outra característica é sua composição paritária com representações do poder público e da sociedade civil, cujos membros são escolhidos em fóruns próprios, e não indicados unilateralmente pelo governo.

Em outra dimensão, seu poder deliberativo, deixando evidenciado que as decisões dos conselhos sobre as políticas e a alocação de recursos (como os Fundos) são consideradas parâmetros para os órgãos governamentais e devem ser amplamente fundamentadas. Muito embora existam conselhos consultivos, apresentando dessa forma, algumas limitações.

O exercício da autonomia está sujeito a alguns desafios, entre eles, a infraestrutura e condições de funcionamento, como a falta de recursos, espaço físico e pessoal de apoio, que pode limitar a capacidade de atuação autônoma dos conselhos em relação ao poder público. A garantia de recursos financeiros, considerando as responsabilidades dos conselhos, é fundamental acessar recursos adequados para a execução de sua missão, o que nem sempre é assegurado na prática. E segurança jurídica, posto que quanto mais nítida e condizente for a lei de criação do conselho com a política pública em questão, maior será a segurança jurídica e a legitimidade de sua atuação.

Conselhos criados por decreto, podem ter vida curta ou estar à mercê da maré do governo dessa ou daquela legislatura, assim é sempre indicado a criação por lei. E em termos de exercer maior poder, ser deliberativo. No governo Bolsonaro, alguns conselhos sofreram, por estarem nesta situação, como foi o caso do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional, que teve seu decreto de criação revogado, deixando de existir enquanto conselho, a época. E só foi retomado no atual governo do Presidente Lula.

CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: DESAFIOS QUE PERSISTEM

Fruto das reivindicações de espaços de participação social na esfera pública, até então dominadas pelos agentes estatais, os conselhos surgiram na história das políticas sociais no Brasil na última década do século XX como estratégia para a sociedade civil participar da gestão das políticas públicas, em prol de um estado democrático, significando uma nova relação entre Estado e sociedade (Moreto & Silveira, 2010 p. 10). Aqui, temos a demarcação do tempo histórico do surgimento dessa instância de participação, entretanto, cabe o registro de que em termos práticos e que envolveu a atenção e ação por parte do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) na direção da promoção da participação da sociedade civil, destacadamente dos usuários, só aconteceu, apenas no final da década seguinte, conforme exposto abaixo:

Após mais de uma década de implantação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), no biênio 2008/2009, o Conselho Nacional, a época, apresentou o ciclo de Conferências da Política de Assistência Social com o tema central: “Participação e Controle Social” (Paiva et al 2010, p. 251).

Ao ser demarcada essa questão, não se tira o mérito da importância da criação dessa importante instância de participação social e popular. Mas nos revela as complexidades de garantia para o exercício da efetiva participação da sociedade civil e do segmento em destaque.

A nova cultura de participação da sociedade na gestão das políticas sociais é materializada na Constituição Federal de 1988 ao introduzir artigos que estabeleceram a participação dos cidadãos nas decisões das políticas públicas, entre elas a política de assistência social, conforme o artigo 204 da C.F. (BRASIL, 1988, p. 94):

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes:

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.



Arte: Anne Gonnzales (imagem capturada da internet)

É nesse importante fragmento constitucional que se fundamenta a participação social e popular nos conselhos de assistência social e em outras instâncias organizativas.

A conquista dos conselhos, vinculados ao Poder Executivo, foi um dos principais mecanismos democratizados propostos na LOAS, que definiu como suas atribuições a aprovação, o acompanhamento, a fiscalização e a avaliação da política de assistência social (Moreto & Silveira, 2010 p. 12).

Os conselhos de Assistência Social, estão presentes nas três esferas de governo, iniciando pelo Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, instituído pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (Lei Orgânica da Assistência Social – LOAS), de caráter permanente e de composição paritária entre governo e sociedade civil, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS), com detalhamento no artigo 7º da referida Lei.

Nos conselhos paritários a representação da sociedade civil se dá pelos usuários ou organizações de usuários; entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores que atuam na área da assistência social (BRASIL, LOAS, art. 17, II). Cabe ressaltar que os usuários da política de assistência social são “aquelas pessoas e/ou grupos beneficiados pelos programas, projetos, serviços e benefícios da PNAS [...] (Pinheiro; Cunha Apud Moreto & Silveira, 2010 p. 13).

O lugar ocupado pelos Conselhos de Assistência Social na gestão da Política de Assistência Social, é estratégico e colabora para a busca da qualidade e fortalecimento do Sistema Único de Assistência Social. Essa afirmação é amparada por Moreto & Silveira (2010) quando discorrem que

na conformação do SUAS, os conselhos de assistência social são espaços privilegiados que somam forças para sua efetiva implantação e implementação em todas as etapas da gestão desse atual sistema. Assim, a potência dos conselhos como espaço privilegiado de construção da política retoma força na perspectiva do SUAS, reforçando o que já é determinação legal a partir da LOAS, efetivar a assistência social como política social de direitos.

Em termos do detalhamento das atribuições e funcionamento do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), acessar a Resolução CNA/MDS nº 157 de 22 de dezembro de 2024, que aprova e discorre sobre o seu Regimento Interno. Importante fonte de informação e base para revisão e qualificação dos regimentos internos dos municípios.

Lei 8.742/93

Art. 17. Fica instituído o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), órgão superior de deliberação colegiada, vinculado à estrutura do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, cujos membros, nomeados pelo Presidente da República, têm mandato de 2 (dois) anos, permitida uma única recondução por igual período.

§ 1º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é composto por 18 (dezoito) membros e respectivos suplentes, cujos nomes são indicados ao órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, de acordo com os critérios seguintes:

I - 9 (nove) representantes governamentais, incluindo 1 (um) representante dos Estados e 1 (um) dos Municípios;

II - 9 (nove) representantes da sociedade civil, dentre representantes dos usuários ou de organizações de usuários, das entidades e organizações de assistência social e dos trabalhadores do setor, escolhidos em foro próprio sob fiscalização do Ministério Público Federal.

§ 2º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) é presidido por um de seus integrantes, eleito dentre seus membros, para mandato de 1 (um) ano, permitida uma única recondução por igual período.

§ 3º O Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) contará com uma Secretaria Executiva, a qual terá sua estrutura disciplinada em ato do Poder Executivo.

§ 4º Os Conselhos de que tratam os incisos II, III e IV do art. 16, com competência para acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, deverão ser instituídos, respectivamente, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, mediante lei específica.

Os Conselhos Estaduais de Assistência Social (CEAS) são órgãos colegiados permanentes e deliberativos do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Eles têm composição paritária (metade governo, metade sociedade civil) e são responsáveis por planejar, fiscalizar e avaliar a política pública de assistência social no âmbito do estado.

Em Pernambuco o Conselho Estadual de Assistência Social – CEAS foi instituído pelo poder público através da Lei nº 11.271, de 08 de novembro de 1995. A Lei foi atualizada primeiramente pela Lei nº 11.837, de 13 de setembro de 2000 e depois sofreu modificações com a Lei nº 13.151, de 04 de dezembro de 2006, revogada pela Lei nº 17.556, de 22 de dezembro de 2021, atualmente em vigor.

O CEAS PE possui seis comissões, que tem o papel de atender as demandas de acordo com o conteúdo temático relacionado, facilitando sua atuação e deliberação frente as diversas temáticas permanentes e temporárias. As comissões são as seguintes:

- Comissão de Acompanhamento aos Conselhos Municipais de Assistência Social
- Comissão de Articulação e Política
- Comissão de Normatização e Fiscalização
- Comissão de Planejamento e Finanças
- Comissão de Acompanhamento aos benefícios socioassistenciais e transferência de renda
- Comissão de Educação Permanente

Em relação aos Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS, assim como as instâncias federal e estadual, são paritários e deliberativos, compreendendo o âmbito municipal e com funções bem definidas. Dentre suas atribuições e competências estão:

1. Exercer a orientação e o controle do Fundo Municipal de Assistência Social;
2. Aprovar a política municipal de assistência social, elaborada em consonância com a política estadual de assistência social na perspectiva do SUAS e as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social;
3. Acompanhar e controlar a execução da política municipal de assistência social;
4. Definir os programas de assistência social obedecendo aos objetivos e aos princípios estabelecidos na Lei 8.742, de 1993, com prioridade para a inserção profissional e social;
5. Definir os critérios e prazos para concessão dos benefícios eventuais (provisões suplementares e provisórias prestadas aos cidadãos e às famílias em virtude de nascimento, morte, situações de vulnerabilidade temporária e de calamidade pública);
6. Estabelecer a forma de participação do idoso no custeio de entidade de longa permanência, na falta de Conselho Municipal do Idoso, observando-se o limite de

até 70% (setenta por cento) de qualquer benefício previdenciário ou de assistência social percebido pelo idoso;

7. Appreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, tanto os recursos próprios do município quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocados no respectivo Fundo Municipal de Assistência Social, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais e municipais;
8. Appreciar o relatório anual de gestão que comprove a execução das ações com recursos federais descentralizados para o Fundo Municipal de Assistência Social;
9. Inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social no âmbito municipal, independentemente do recebimento ou não de recursos públicos;
10. Receber, analisar e manifestar-se sobre a aprovação, integral ou parcial, ou rejeição da prestação de contas anual da aplicação dos recursos transferidos pelo FNAS a título de apoio financeiro ao aprimoramento da gestão descentralizada do SUAS, isto é, os recursos do IGDSUAS;
11. Acionar, quando necessário, o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais;
12. Elaborar e publicar seu regimento interno;
13. Aprovar o plano municipal de assistência social e suas adequações;
14. Zelar pela implementação e pela efetivação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito das três esferas de governo e efetiva participação dos segmentos de representação dos Conselhos;
15. Acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados na Política Municipal de Assistência Social;
16. Regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social, no âmbito do município, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da política estadual de assistência social, as proposições da

conferência municipal de assistência social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços;

17. Aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos;
18. Aprovar critérios de partilha de recursos, respeitando os parâmetros adotados na LOAS e explicitar os indicadores de acompanhamento;
19. Aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS – NOB/SUAS – e de Recursos Humanos – NOB-RH/SUAS;
20. Acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a rede prestadora de serviços da assistência social; e
21. Informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição de entidades e organizações de assistência social, na área da assistência social, para a adoção das medidas cabíveis.

Retomando seu caráter e sua natureza, os conselhos de assistência social possuem caráter deliberativo, que se estabelece através das seguintes ações:

- a) **Deliberação/regulação:** se estabelecem por meio de **resoluções**. É a normatização das decisões do Conselho de Assistência Social, contribuindo para a continuação do processo de implantação do SUAS e da PNAS.
- b) **Acompanhamento e avaliação:** acompanham e avaliam atividades e serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social, públicas e privadas.
- c) **Controle:** exercem o acompanhamento e a avaliação da execução das ações, seu desempenho e a gestão dos recursos (BRASIL, 2013)

No que se refere a sua natureza, se destacam três em especial, a político-organizativa; a operacional e a técnica, compreendidas das seguintes formas:

- **Natureza político-organizativa:** voltadas para efetivação da política e o atendimento de qualidade ao usuário. Para isso, é preciso que se garantam as condições para uma participação efetiva.
- **Natureza operacional:** relacionadas ao acompanhamento e controle da execução da política de assistência social, incluindo a questão orçamentária e a inscrição e o cancelamento de registro das entidades e organizações de Assistência Social.
- **Natureza técnica:** relacionadas à competência de fiscalizar, acompanhar e avaliar a adequação e a qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial.

E considerando as atribuições previstas para os conselhos de assistência social, é fundamental que os conselheiros participem ativamente das discussões e deliberações referentes a três instrumentos principais de planejamento da área: Plano Municipal de Assistência Social; Planejamento da aplicação dos recursos; e Orçamento da Política de Assistência Social.

FUNCIONAMENTO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

No que concerne à estrutura de funcionamento dos Conselhos de Assistência Social, existem três requisitos que são fundamentais: a primeira é a estrutura física; a segunda, a secretaria executiva e equipe; e a terceira são as comissões.

Em relação à infraestrutura, a Lei 12.435/2011 incorporada ao art. 16 da LOAS prevê que o órgão gestor de assistência social deve providenciar a infraestrutura necessária para o funcionamento de seu conselho, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros e, inclusive, as despesas referentes a passagens e diárias de conselheiros(as) e representantes do governo ou da sociedade civil quando estiverem no exercício de suas atribuições.

O Conselho Municipal de Assistência Social tem função determinante na formulação e controle da Política de Assistência Social no Município e do Sistema único de Assistência Social e a existência de estrutura adequada faz toda diferença para o salutar funcionamento do Conselho.

Apesar das legislações serem bem explícitas sobre o funcionamento dos conselhos, muitos municípios ainda não garantem essa funcionalidade devidamente. Existem várias situações de espaços físicos precários, insuficiência e até inexistência de materiais e equipamentos básicos, fato esse que prejudica a atuação do conselho.

No que se refere à Secretaria Executiva, podemos dizer que é função chave, ou melhor, componente estratégico para o bom andamento dos conselhos de assistência social. Sua presença é fundamental:

- 1) para que as informações úteis sejam transmitidas para todos os(as) conselheiros(as), como cópia de documentos, prazos que devem ser seguidos;
- 2) para registrar as reuniões do Plenário (atas) e manter a documentação atualizada;
- 3) para publicar as decisões no diário oficial, principalmente as resoluções;
- 4) para manter os(as) conselheiros(as) informados(as) das reuniões e da pauta, inclusive das comissões temática (se houver);
- 5) organizar e zelar pelos registros das reuniões e demais documentos do conselho e torná-los acessíveis aos membros do conselho.

Numa perspectiva para além das atribuições administrativas, a Secretária Executiva do CMAS deve assessorar a atuação dos conselheiros e das conselheiras, levantando e sistematizando informações necessárias aos trabalhos realizados pela Presidência, Colegiado, Comissões e Grupos de Trabalho, assim como, coordenar e supervisionar as equipes de trabalho, estabelecendo planos de trabalho e relatórios de atividades do conselho.

Na mesma direção analítica da infraestrutura, com a secretaria executiva, geralmente ocorre o fenômeno da supersecretária, que tem a atribuição de assumir a secretaria executiva de praticamente de todos os conselhos ligados, em alguma medida, a assistência social (assistência social, idoso, mulher, igualdade racial, drogas, criança e adolescente, direitos humanos, entre outros). Nessas condições, fica impossível ser verdadeiramente um/a secretário/a executivo/a e exercer adequadamente sua função.

Em se tratando das comissões, são importantes para o devido e adequado tratamento das matérias e assuntos relacionados ao conselho, funcionando como primeira

instância de análise que consegue realizar discussões e reflexões mais aprofundadas dos respectivos assuntos, sejam eles solicitações de apoio, solicitação de inscrição, denúncias, relatórios de execução programática, orçamentária, execução de programas e projetos, entre outras pautas.

Quando os assuntos passam pela comissão, geralmente já seguem para a assembleia, sessão plenária com parecer da referida comissão, facilitando sua apreciação nesse momento, que geralmente é ou deve ser mais objetivo, por se tratar de momentos que tem duração de poucas horas.

Um outro aspecto a considerar em relação as comissões, é a possibilidade de cada conselheiro compor a comissão que já tenha alguma *expertise*, conhecimento acerca dos temas que lhe competem.

E nessa questão, também se apresentam dificuldades de efetivação das referidas comissões em muitos conselhos e em número significativo de municípios. Essa impossibilidade compromete a qualidade da atuação na sua atribuição de formular, deliberar e controlar.

SER E ESTAR CONSELHEIRO/A: AGENTES PÚBLICOS EM ATUAÇÃO

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) define como competência dos conselheiros a possibilidade de tomar decisão (e não apenas dar opinião) sobre as ações administrativas de planejamento e controle das ações governamentais e das entidades socioassistenciais para que os direitos dos cidadãos em situação de vulnerabilidade sejam concretizados (BRASIL, 1993)

É esperado que os conselheiros governamentais indicados pelo gestor (secretário de assistência social ou equivalente) sejam capazes de trazer para os demais conselheiros informações *nítidas* e atualizadas sobre as diretrizes e que diga qual é a posição do governo nos assuntos em pauta. É importante ressaltar que os conselheiros governamentais são só aqueles ligados ao Poder Executivo. Não devem atuar como conselheiros de assistência social: vereadores, deputados, juízes, promotores ou quaisquer outros representantes dos Poderes Legislativo ou Judiciário.

Quanto aos conselheiros da sociedade civil espera-se que não usem o espaço do conselho para defender os interesses das entidades que representam, mas que sejam capazes de trazer as contribuições dos segmentos que representam em favor da política pública, alimentadas também pelos debates e discussões próprias da sociedade civil, como os fóruns, movimentos sociais etc.

Como conselheiro você faz parte da estrutura do Poder Executivo e suas responsabilidades estão definidas na Lei Orgânica de Assistência Social. Ninguém nasceu conselheiro e não será conselheiro para sempre. O tempo que você exerce esta função é definido pelo mandato que você tem. Por isso, faça deste tempo uma oportunidade de contribuição para que os cidadãos possam ter uma vida mais digna e valiosa.

Mesmo pertencendo à esfera administrativa do Poder Executivo, os conselheiros da sociedade civil não possuem vínculo funcional, ou seja, não são considerados servidores públicos. Na verdade, os conselheiros da sociedade civil são agentes públicos, porque têm poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos etc. Por esta razão, os conselheiros estão submetidos à Lei 8.429/92, alterada pela Lei nº 14.230, de 2021:

Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. ([Redação dada pela Lei nº 14.230, de 2021](#))

O § 4º do art. 37 da Constituição Federal trata da improbidade administrativa. O texto constitucional determina que os atos ímprobos importarão nas seguintes sanções, na forma e gradação previstas em lei: suspensão dos direitos políticos; perda da função pública; indisponibilidade dos bens; ressarcimento ao erário.

Ainda recorrendo a Lei 8.429/92 no seu artigo 2º ela discorre sobre agente público, considerando para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Ao constatarmos que o/a conselheiro/a, seja ele da sociedade civil ou do governo, ao ser nomeado ela ou ele passa a ser um agente público, que conforme já mencionando anteriormente, com atribuições e responsabilidades relacionadas a um órgão público, que

é o conselho, passamos a compreender melhor o exercício do controle e do controle social. Deixando explícito que quando as representações da sociedade civil no conselho, apresentam suas pautas, realizam seus embates com as representações governamentais, em defesa dos interesses da política de assistência social a partir das demandas coletivas e da perspectiva da sociedade civil, estão exercendo o controle social no conselho.

Mas quando estes, juntamente com outras representações governamentais, conselheiros/as exercendo a atribuição de fiscalizar seja um programa de governo, seja um projeto desenvolvido por instituições da sociedade civil, seja o funcionamento do CadÚnico, eles estariam realizando uma ação de controle? Fazendo valer o que discorre o inciso II do artigo 204 da Constituição Federal, que diz: *“participação da população”, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas sociais e **controle** em todos os níveis de governo (art. 204, inciso II).* (BRASIL, 1998).

Na perspectiva de anunciar alguns elementos de reflexão para o texto três, estes dois últimos parágrafos poderão compor alguns elementos de estudo aprofundado sobre controle e controle social, cada um no seu lugar natural e legítimo, sem redução de importância e mérito e valorizado de acordo.



REFERÊNCIAS

- BORDENAVE, Juan E. Díaz. **O que é participação?** 8ª ed. São Paulo: Brasiliense, 1994.
- Brasil. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 33 de dezembro de 2012.** Aprova a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília - DF, 2012.
- _____. Conselho Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome. **Regimento Interno do CNAS** - Resolução 157 de 12 de dezembro de 2024. Brasília - DF. 2024.
- _____. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Brasília, 2010.
- _____. Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS): Lei nº. 8.742, de 7 de dezembro de 1993
- _____. Ministério da Educação. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: 1988.
- _____. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Brasília: 2023.
- _____. **Política Nacional de Assistência Social.** 2004. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Brasília, dezembro de 2004.
- CARVALHO, M. Carmo A. A. **A participação social no Brasil hoje.** São Paulo: Pólis, 1998.
- GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** 2. ed. São Paulo: Cortez, 2003.
- _____. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001. (Coleção Questões da nossa época, v. 84).
- LUBAMBO, Cátia Wanderley & COUTINHO, Henrique Guimarães. **CONSELHOS GESTORES E O PROCESSO DE DESCENTRALIZAÇÃO.** São Paulo em Perspectiva. 18(4): 62-72, 2004.
- MAFRA, Luiz Antonio Staub. **Gestão de políticas sociais: a importância das articulações institucionais e setoriais em programas de segurança alimentar e nutricional.** CADERNOS EBAPE. BR, v. 7, nº 1, artigo 3, Rio de Janeiro, Mar. 2009.



MORETO, Sandra de Souza & SILVEIRA, Darlene de Moraes. **A CONTRIBUIÇÃO DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NA MATERIALIZAÇÃO DO SISTEMA ÚNICO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL (SUAS)**. Artigo apresentado ao Curso de Especialização Lato Senso em Gestão Social de Políticas Públicas da Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL). Florianópolis, 2010.

PAIVA, Beatriz; ROCHA, Mirela e CARRARO, Dilceane. **Participação popular e assistência social: contraditória dimensão de um especial direito**. Rev. Katál. Florianópolis v. 13 n. 2 p. 250-259 jul./dez. 2010.

ROCHA, Roberto. **A GESTÃO DESCENTRALIZADA E PARTICIPATIVA**. Revista Pós Ciências Sociais. v. 1 n. 11 São Luís/MA, 2009.

SANTOS JÚNIOR, O. Alves dos. **Democracia e governo local: dilemas e reforma municipal no Brasil**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

SILVA, Frederico Barbosa da; JACCOUD, Luciana; BEGHIN, Nathalie. **Políticas Sociais no Brasil: Participação social, conselhos e parcerias**. p. 373-407 In: JACCOUD, Luciana (org.). Questão social e políticas sociais no Brasil contemporâneo. Brasília: IPEA, 2009;

SILVA, Rosângela Viana Alves da. **Descentralização e municipalização: a redefinição do papel do Estado no âmbito local**. Encontro da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Administração. Anais... 24, Florianópolis 2000.