



**CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL NO MUNICÍPIO DE NATAL
COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE SOCIAL**

*Mary Helena Maia de Oliveira Rocha*¹

Richard Medeiros de Araújo,²

*Thiago Ferreira Dias*³

RESUMO:

Este artigo objetiva analisar o exercício do controle social na gestão da Política de Assistência Social, no município de Natal, de 2012 a 2014. Para tanto, foi realizada uma pesquisa documental e bibliográfica das Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, Regimento Interno, Resoluções e Relatórios do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS. Dentre os resultados da pesquisa, podem ser destacados como principais entraves a uma plena participação democrática e consequente controle social efetivo na gestão da Política de Assistência Social em Natal: a demasiada burocratização dos procedimentos deliberativos; a frequente ausência de alguns segmentos importantes no processo decisório das políticas de assistência social; e a inexistência de usuários na composição do colegiado, o que acaba não contribuindo para uma formulação de políticas públicas na área de assistência social em efetiva consonância com a realidade da população. Concluiu-se, no sentido de ser essencial para a melhoria do controle social e avanço democrático na gestão da Política de Assistência Social no município de Natal, ser necessária a abertura para a participação dos usuários na composição do colegiado, o que fomentaria o debate sobre as desigualdades sociais enfrentadas, sobre a desburocratização dos procedimentos deliberativos, tornando possível dessa forma a participação mais incisiva dos diversos segmentos nas decisões e formulações das políticas públicas na área em questão.

Palavras chave: Política de Assistência Social. Conselhos. Controle Social.

¹ Bacharel em Ciências Sociais – Universidade Federal do Rio Grande do Norte e especialista em Gestão Pública pelo UNIFACEX

² UNIFACEX e PPGP/UFRN, Doutor em Administração pelo PPGA/UFRN.

³ UNIFACEX e PPGP/UFRN, Doutor em Administração pelo PPGA/UFRN.

ABSTRACT:

This article aims to analyze the exercise of social control in the management of Social Assistance Policy, in Natal, from 2012 to 2014. For this purpose, documentary and bibliographic research of the Minutes of the regular and special meetings, internal regulations was held, and resolutions Reports of the Municipal Council of Social Assistance - CMAS. Among the results of the research, can be highlighted as the main obstacles to full democratic participation and consequent effective social control in the management of Social Assistance Policy for Christmas: the excessive bureaucratization of decision-making procedures; the frequent absence of some important segments in the decision process of social assistance policies; and the lack of collegiate users in the composition, which ends up not contributing to the formulation of public policies in the area of social assistance in line with the actual reality of the population. It was concluded, to be essential for the improvement of social control and democratic advance in the management of Social Assistance Policy in Natal, be required to open to user participation in collegiate composition, which foster the debate on the social inequalities faced on the bureaucracy of the decision-making procedures, making it possible in this way the more effective participation of the various segments in decisions and formulation of public policies in the area in question.

Keywords: Social Assistance Policy. Councils. Social Control.

1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 trouxe significativas mudanças e conquistas na área de assistência social, sobretudo no que tange à participação da sociedade civil na construção de políticas sociais públicas. Da mesma forma, várias outras leis aprovadas posteriormente, dentre elas a lei nº 8.742/93 (Lei Orgânica de Assistência Social – LOAS), marcam a afirmação dessas conquistas, consolidando direitos universais e reiterando a importância da participação popular no exercício do controle social.

O advento da LOAS trouxe significativas contribuições ao campo social. Pode-se mencionar, como uma das principais contribuições, a previsão de criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que reúnem representantes do governo e da sociedade civil para discutir, fiscalizar e estabelecer normas relativas à prestação dos serviços socioassistenciais no Município, além de permitir o estreitamento da relação entre governo e sociedade civil.

Tais Conselhos, juntamente com as Conferências, as quais ocorrem em um número cada vez maior em nosso país, favorecem um incremento dos canais de participação popular, na perspectiva do exercício do controle social.

O presente estudo parte de uma análise do controle social no Conselho Municipal de Natal, na gestão da Política de Assistência Social, no período de 2012 a 2014, de forma a levar o leitor a compreender como ocorreram as deliberações, quais foram às prioridades elencadas e de que forma foram efetivadas, além dos resultados obtidos.

No campo metodológico, o trabalho é realizado através de processo investigativo a respeito da temática em livros e artigos correlatos, além da pesquisa documental nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, regimento interno, resoluções e relatórios. Destarte, busca-se, com o presente estudo, contribuir com o debate sobre o controle social na Política de Assistência Social, trazendo-o para o contexto local do município de Natal, sob a ótica da vasta documentação relativa ao tema.

2. CONTEXTUALIZANDO A POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Para que se possa analisar o processo de construção das políticas sociais atuais, é necessário fazer um resgate a partir do marco histórico inaugurado com a Constituição de 1988, que reconhece a assistência social como dever do Estado no campo da Seguridade Social e não mais como política complementar, de caráter subsidiário às demais políticas, como consta no seu artigo 203 que segue *in verbis*:

Art. 203. A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social, e tem por objetivos:

I - a proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice;

II - o amparo às crianças e adolescentes carentes;

III - a promoção da integração ao mercado de trabalho;

IV - a habilitação e reabilitação das pessoas portadoras de deficiência e a promoção de sua integração à vida comunitária;

V - a garantia de um salário mínimo de benefício mensal à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que comprovem não possuir meios de prover à própria manutenção ou de tê-la provida por sua família, conforme dispuser a lei. (BRASIL, 1988).

Dessa forma, cinco anos se passaram até ser, em 7 de dezembro de 1993, aprovada a Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), que regulamentou os preceitos constitucionais sobre a assistência social, reafirmando-a como política de Seguridade Social no campo dos direitos sociais, e tornou possível a assistência social como um dever do Estado e um direito de cidadania, sem a necessidade de contribuição prévia. Justifica a lentidão da aprovação da LOAS o fato de que o seu

processo de implantação se deu em uma conjuntura adversa, na qual se destaca a profunda incompatibilidade entre os ajustes estruturais econômicos e os investimentos sociais.

Em seus artigos, a referida Lei dispõe sobre a organização da Assistência Social, no que diz respeito, dentre outros assuntos, aos seguintes capítulos temáticos:

1. princípios e diretrizes;
2. forma de organização e gestão das ações;
3. competências das esferas de governo;
4. caráter e composição das instâncias deliberativas;
5. instituição e competências do Conselho Nacional de Assistência Social;
6. competências do órgão nacional gestor da PNAS;
7. conceito de benefícios, serviços, programas e projetos;
8. financiamento da política.

Nesse sentido, pode-se afirmar que a LOAS estabeleceu uma nova matriz para a assistência social brasileira, iniciando um processo que tem como perspectiva torná-la visível como política pública e direito dos que dela necessitarem. O primeiro passo em direção a esse fim foi à criação e instalação de conselhos deliberativos e paritários nas esferas federal, estadual, do Distrito Federal e municipal de governo.

A inserção na Seguridade Social aponta também para seu caráter de política de Proteção Social, como vimos antes, articulada a outras políticas do campo social voltadas à garantia de direitos e de condições dignas de vida. Desse modo, a assistência social configura-se como possibilidade de reconhecimento público da legitimidade das demandas de seus usuários e espaço de ampliação de seu protagonismo.

Nessa direção, em 1997 foi editada uma Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB) que buscou dar concretude aos princípios e diretrizes da LOAS. A NOB conceitua o Sistema Descentralizado e Participativo, amplia o âmbito das competências dos governos Federal, municipal, do Distrito Federal e estadual e institui a exigência de Conselho, Fundo e Plano Municipal de Assistência Social para que o município estivesse habilitado a receber recursos federais. Daí em diante acelera-se o processo de conformação das bases do Sistema Descentralizado e Participativo.

Nova NOB é editada em 1998, diferenciando serviços, programas e projetos; amplia as atribuições dos Conselhos de Assistência Social; cria os espaços de negociação e pactuação: as Comissões Intergestores Bipartites (CIBs), que reúnem representações de gestores estaduais e municipais e Tripartite (CIT), e representações dos gestores municipais, estaduais e federais da assistência social. Nessa caminhada histórica, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) convocou e realizou, extraordinariamente, em 2003, a IV Conferência Nacional de Assistência Social, com a finalidade de avaliar a situação atual da assistência social e propor novas diretrizes para o seu aperfeiçoamento. A IV Conferência fortaleceu o reconhecimento da gestão democrática e descentralizada da assistência social, recomendada pela LOAS, em busca de um modelo de gestão a ser consolidado na implantação de um sistema descentralizado e participativo de Assistência Social, que passou a ser chamado de Sistema Único da Assistência Social - SUAS.

Outro desdobramento se deu em 2004, com a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), e em seu âmbito, a instituição da Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS), que aceleraram e fortaleceram o processo de construção do SUAS, em uma relação compartilhada com a Comissão Intergestora Tripartite (CIT) e o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). Em dezembro desse mesmo ano, após ampla mobilização nacional, o CNAS editou a Política Nacional de Assistência Social (PNAS/2004).

Assim, a nova Política Nacional de Assistência Social (PNAS) define que a proteção social deve ser realizada a partir de ações de caráter básico e especial, assim como assume compromissos com a garantia de seguranças sociais próprias da política: de sobrevivência (de autonomia e de rendimento); de acolhida; de convívio ou vivência familiar (PNAS, 2005). Essas definições e o compromisso com a construção do SUAS foram inovações que contribuiriam na afirmação da assistência social como política pública.

A PNAS/2004, na perspectiva do SUAS, introduz mudanças profundas nas referências conceituais, na estrutura organizativa e na lógica de gerenciamento e controle das ações na área. Tal documento apresenta as bases e referências necessárias para a implantação e gestão do SUAS em todo o território nacional.

O Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) apresentou uma proposta preliminar para a NOB/SUAS, em evento que reuniu 1.200 participantes (gestores, conselheiros, técnicos, intelectuais, entre outros) de todo o Brasil, em

Curitiba (PR). O texto foi debatido em seminários municipais, estaduais e no Distrito Federal, com representação do MDS e do CNAS, e sua versão final foi aprovada no dia 15 de julho 2005, em reunião ordinária do Conselho Nacional de Assistência Social, conforme Resolução nº 130 que em seu artigo 1º afirma:

Art. 1º - Aprovar a Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB SUAS, anexa, e encaminhá-la ao Senhor Ministro de Estado do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, titular do órgão da Administração Pública Federal responsável pela coordenação da Política Nacional de Assistência Social, para sua publicação por meio de Portaria.

A Norma Operacional Básica do SUAS, de 2005 (NOB-SUAS/2005), representa um marco fundamental na estruturação da Política Pública de Assistência Social, assim como para regulamentar a atuação dos Conselhos de Assistência Social (CAS), que foram instituídos de forma paritária, por representação do governo e da sociedade civil, e têm as funções de elaborar, acompanhar e avaliar e controlar a gestão da política de assistência social nas três esferas de governo, sobre as quais discorreremos mais adiante.

A NOB-SUAS/2005 imprimiu um salto quantitativo na implantação de serviços socioassistenciais em todo o território nacional, tendo como base critérios de partilha transparentes e objetivos, adequados à distribuição territorial das populações vulneráveis, o que possibilitou a alocação equitativa do cofinanciamento federal e a superação de distorções regionais históricas. Observa-se nesse período um intenso processo de regulamentações das ações que vão consolidar o novo modelo de organização e gestão da política de assistência social.

Diante da necessidade de padronização dos serviços socioassistenciais de proteção básica e especial, o Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS) editou por meio da Resolução nº 109, de 11 de novembro de 2009 (DOA), a Tipificação dos Serviços Socioassistenciais. A aprovação da norma possibilitou uma enorme conquista para a assistência social brasileira, estabelecendo tipologias, que sem dúvida, legitimam a garantia do direito socioassistencial.

A nova versão da Norma Operacional Básica (NOB/SUAS 2012), publicada em 03 de janeiro de 2013(DOU), produto de ampla discussão com diversos segmentos do setor, representou um marco primordial na organização do SUAS, tanto na gestão, como na oferta de serviços socioassistenciais, partindo do princípio da participação e controle social democrático.

2.1 A GESTÃO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

No Brasil, amiúde, associa-se a descentralização à democratização e à participação popular. Contudo descentralização não é garantia de democratização na gestão de políticas públicas. Segundo Paula (2013),

no Brasil, além do modo particular em que nossas classes sociais foram constituídas, soma-se a esse processo as inflexões legadas pelo nosso passado colonial que mesmo após a fundação da República mantém os traços de indistinção entre o público e o privado, marcando a história da gestão pública brasileira com os traços do patrimonialismo, do clientelismo, do coronelismo, do mandonismo local, dentre outras mazelas. (p.35-6).

O autor observa ainda que para a área social, em destaque para a política de assistência social, já nominada na Constituição de 1988.

esse período foi especialmente desastroso, pois agudizou a indefinição de seus campos constitutivos (campo teórico, político e operacional); deslocou responsabilidades estatais para a “sociedade civil”; agravou a questão social; aprofundou a crise da seguridade social pública; desprofissionalizou os quadros de trabalhadores sociais com o apelo ao solidarismo e ao voluntarismo; incorporou metodologias dominantes no mercado à administração pública como a mensuração de resultados pelos marcos da eficiência, eficácia e efetividade; reviu os marcos legais de entidades sociais e socioassistenciais na lógica do chamado terceiro setor; sucateou as organizações e entidades de assistência social estatais; desvirtuou o controle social das políticas públicas; incentivou a precarização da gestão do trabalho com o estabelecimento de vínculos e condições precárias de trabalho (voluntariado, terceirização, privatização, etc.) dentre outros aspectos. (PAULA, 2013, p. 40-1).

Em torno dessas questões levantadas por Santos Paula é pertinente considerar que a Assistência Social se constituísse como política de Seguridade Social, apesar de muita luta e resistência de vários setores da sociedade, no campo dos direitos, da universalização dos acessos e da responsabilidade estatal.

Para Raichelis (2000),

o cenário político da década de 90 introduz inflexões importantes nesse movimento, relacionadas à participação de segmentos organizados da sociedade civil na formulação, gestão e controle das políticas públicas. Vai ganhando força a ideia de espaços públicos que possibilitem a participação de novos sujeitos sociais. (p.53).

Diz ainda, no mesmo texto, que “analisar a gestão das políticas sociais implica referir-se a ações públicas como resposta a necessidades sociais que têm origem na sociedade e são incorporadas e processadas pelo Estado em suas diferentes

esferas de poder” (Raichelis, 2000). Necessário dizer que nas décadas de 1990 e 2000 o debate em torno do tema da gestão das políticas sociais tem sido constante. A primazia do Estado não lhe dá o direito de responsabilidade exclusiva, cabendo à participação da sociedade civil nos processos de formulação e controle social, através dos Conselhos. Entende-se controle social como componente fundamental da estratégia política da esfera pública. De acordo com Raichelis (2000),

este implica o acesso aos processos que informam decisões da sociedade política, que devem viabilizar a participação da sociedade civil organizada na formulação e na revisão das regras que conduzem as negociações e arbitragens sobre os interesses em jogo, além da fiscalização daquelas decisões segundo, critérios pactuados. (p.54).

Segundo Ivanete Boschetti (2003)

um importante indicador que revela se o órgão gestor reconhece e respeita os Conselhos como instância colegiada de decisões é a frequência com que as deliberações são cumpridas, já que são resultado das decisões coletivas e consensuadas entre representantes governamentais e da sociedade civil. (p.75).

A avaliação do controle social democrático, “[...] entendido como a possibilidade da sociedade civil organizada participar da formulação do Estado brasileiro em seus três níveis federados” (CALVI, 2008, p.288), dentro da fiscalização das políticas sociais, como acompanhar e fiscalizar as ações da Política de Assistência Social a partir da promulgação da Constituição de 88, trouxe seu texto como o mais democrático que o país já possuiu, abrindo um contexto favorável à participação dos cidadãos nas decisões políticas essenciais ao bem-estar da população. Diversos autores vêm se posicionando sobre o exercício do controle social a partir das instâncias dos conselhos. Para Barttini (1999), “controle social é o exercício de trazer as questões e decisões referentes à elaboração, operação e gestão das políticas públicas para mais interlocutores, extrapolar os espaços de fiscalização e construir espaços de negociação” (p.73).

Segundo Maria Inez Bravo (2009), o controle social pressupõe “a participação da população na elaboração, implementação e fiscalização das políticas sociais” (p.45). Nesse sentido, Pedrini, Adams e Rabassa (2007) afirmam que “na relação entre Estado e sociedade civil, o espaço público implica a transparência das ações dos governos e a participação da sociedade civil organizada” (p.121).

No contexto brasileiro, deve-se lembrar das conquistas dos movimentos sociais, sempre presentes em maior ou menor escala em cenários muitas vezes desfavoráveis, pela restrição promovida pelo Estado aos direitos humanos e sociais. Para Pedrini, Adams e Rabassa (2007), “o controle social se concretiza no processo de mobilização social de acordo com a capacidade da sociedade civil organizada de interferir na gestão pública” (p.226).

Ainda citamos Bravo (2009), ao apontar que “o princípio da participação popular, garantido na Constituição de 88, prevê duas instâncias de participação - os conselhos e as conferências – e pretende ampliar a democracia representativa para a democracia participativa, de base” (p.396).

Dessa forma, com o intuito de efetivar essa participação, foram instituídas na Lei Orgânica da Assistência Social (Lei 8.742/ 93), em seu artigo 16, as instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, que são os conselhos municipais, estaduais, do Distrito Federal e Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). De acordo com a PNAS (2004), “Dentro desta lógica o controle do estado é exercido pela sociedade na garantia dos direitos fundamentais e dos princípios democráticos balizados nos preceitos constitucionais” (p.51).

A Resolução N°23/2006 do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), que estabelece as diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social e define o controle social como o exercício democrático de acompanhamento da gestão bem como de avaliação da Política de Assistência Social, do Plano Plurianual de Assistência Social e dos recursos financeiros destinados a sua implementação, prevê ainda, em seu texto, que uma das formas de exercício desse controle é zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços socioassistenciais para todos os destinatários da Política no âmbito de atuação destes conselhos.

Partindo dessa norma, fica clara a relação estabelecida entre Estado e sociedade civil na gestão da política de assistência social, dando competência para nortear as ações dos conselheiros no espaço dos conselhos para que de fato requeiram seu fortalecimento e implementação.

3. METODOLOGIA

Seguindo a visão de Vergara (2004), a presente pesquisa, por se tratar de um artigo científico-teórico e empírico, terminou por se enquadrar como descritiva de abordagem qualitativa, quanto aos seus fins, e documental, quanto aos meios de investigação, uma vez que a mesma teve como substrato-base à detida consulta às Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, Regimento Interno (2008) e relatórios do Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) de Natal. Na visão da mencionada doutrinadora (2004), uma pesquisa descritiva.

expõe características de determinada população ou de determinado fenômeno. Pode também estabelecer correlações entre variáveis para definir sua natureza. Não tem compromisso de explicar os fenômenos que descreve, embora sirva de base para tal explicação, enquanto a investigação documental é a realizada em documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados de qualquer natureza, ou com pessoas: registros, anais, regulamentos, circulares [...] (p. 47-8).

No total, foram sistematizadas 40 Atas e outros documentos, como as folhas de frequência dos conselheiros. O campo de pesquisa foi a Secretaria Executiva do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal. O período da análise foi o recorte de setembro a dezembro de 2014, caracterizando-se como um estudo de corte transversal. Após o levantamento bibliográfico, seguiu-se com uma leitura minuciosa dos documentos citados, extraíndo as deliberações pertinentes, com o tema Controle Social Democrático.

Os conteúdos das atas investigadas e dos demais documentos foram tratados por meio da análise documental, que objetiva, como lembra o autor Oliveira Netto (2008), “ter por finalidade conhecer os diversos tipos de documentos e provas existentes sobre conhecimentos científicos” (p.30).

4. CONTROLE DEMOCRÁTICO DA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL EM NATAL: ANÁLISE DAS PRINCIPAIS DELIBERAÇÕES DO CMAS NATAL NO PERÍODO DE 2012/2014

Primeiramente ressalte-se como se deu o processo de criação do Conselho Municipal de Assistência Social de Natal, relatado por Oliveira (2005, p. 202-3):

iniciados os debates promovidos pelo Fórum de Assistência Social do RN sobre o texto da Lei e contando com a articulação e contribuição do mandato do vereador Fernando Mineiro (PT) para que apresentasse o projeto de Lei na Câmara, em 26 de julho de 1995 foi aprovada na Câmara dos Vereadores a Lei nº 4.657/95, que cria o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS e dispõe sobre a organização da assistência

social em Natal, criando simultaneamente o Fundo Municipal de Assistência Social.

Nesse processo deu-se início à mobilização da sociedade civil para a escolha dos conselheiros. Após dois meses de mobilização e de debates foi realizada uma assembleia que elegeu os novos representantes da sociedade civil para o Conselho. A partir daí, Natal inicia seu processo de municipalização da política de assistência social, embora suas ações fiquem mais no âmbito da institucionalização e da formalização do processo de municipalização ou do cumprimento dos critérios definidos pelo artigo 30 da LOAS:

Art. 30. É condição para os repasses, aos Municípios, aos Estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

- I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;
- II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;
- III - Plano de Assistência Social.

A concepção de assistência e a forma como essa política foi executada no município não se alterou até 1997, segundo pesquisa realizada, mesmo com o início de uma nova administração municipal, e somente em 1998 o município assumiu definitivamente a política de assistência social, pondo em prática a Norma Operacional Básica (NOB) (OLIVEIRA, 2005). A diretriz da descentralização aponta os encargos da esfera municipal de governo, conforme dispõe a LOAS em seu artigo 15:

- I – destinar recursos financeiros para o custeio do pagamento dos auxílios natalidade e funeral, mediante critérios estabelecidos pelos Conselhos Municipais de Assistência Social;
- II – Efetuar o pagamento dos auxílios natalidade e funeral;
- III – Executar os projetos de enfrentamento a pobreza, incluindo a parceria com organizações da sociedade civil;
- IV – atender as ações assistenciais de caráter de emergência;
- V – prestar os serviços assistenciais de que trata o art.23 desta Lei.

Os Conselhos e Conferências fazem parte da gestão da Política de Assistência Social em Natal. Conselho, Plano e Fundo são condição *sine qua non* para que os municípios recebam recursos do governo federal, estadual ou municipal.

O Conselho de Assistência Social de Natal é constituído por 16 membros titulares com os seus respectivos suplentes, paritário, conforme preconiza a Lei (8.742/93),

sendo 06 representantes do Governo Municipal, 02 representantes da Administração Pública Federal (INSS e UFRN) e 08 representantes da sociedade civil, eleitos em fórum próprio, dentre as organizações de usuários, as entidades e organizações de assistência social e os trabalhadores do setor, conforme o Regimento Interno em vigor em seu artigo 4 da Resolução Nº 28/2008 – CMAS) a seguir:

Art. 4º - Compete ao CMAS, observadas as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social n.º 8.742, de 07.12.1993, e da Lei Municipal n.º 4.657, de 26.07.1995, respeitadas as competências exclusivas do Poder Legislativo e Executivo Municipal, o seguinte:

I- Aprovar a Política Municipal de Assistência Social, elaborada em consonância com a Política Estadual, na perspectiva do SUAS, e as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;

II - Acompanhar e controlar a execução da Política Municipal de Assistência Social;

III - Apreciar e aprovar o Plano Municipal de Assistência Social e suas adequações, elaborado dentro da perspectiva definida pela legislação operacional vigente;

IV - Zelar pela efetivação do SUAS;

V- Regular, acompanhar, avaliar, fiscalizar e garantir o respeito à assistência social prestada à população pelos órgãos e entidades públicas e privadas no Município, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da Política Estadual de Assistência Social, as proposições das Conferências Municipais de Assistência Social e os padrões de qualidade para a prestação dos serviços;

VI - Aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados às ações finalísticas de assistência social, alocados no Fundo Municipal de Assistência Social;

VII - Aprovar o plano de aplicação do Fundo Municipal de Assistência Social e acompanhar a execução orçamentária e financeira anual dos recursos;

VIII - Elaborar e aprovar seu Regimento Interno;

IX - Apreciar e aprovar os convênios celebrados entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal;

X - Convocar ordinariamente, a cada 02 (dois) anos, ou extraordinariamente, por deliberação da maioria absoluta de seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá a atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema;

XI - Aprovar a organização e normas da Conferência Municipal de Assistência Social;

XII - Propor o regimento da Conferência Municipal de Assistência Social, o qual será submetido à aprovação da referida instância;

XIII - Efetivar a inscrição e fiscalizar as entidades ou organizações de assistência social que visem funcionar no município, desde que atendam aos critérios previamente estabelecidos;

XIV - Cancelar a inscrição de entidades e organizações de assistência social que incorrerem em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados, inclusive pelo poder público, e não obedecerem aos princípios e diretrizes da Lei Federal n.º 8.742/93, da Resolução n.º 017/07-CMAS e da legislação operacional vigente;

XV - Manter atualizados os serviços de inscrição e emissão de Certificado de Inscrição de entidades e organizações de assistência social do Município;

- XVI - Propor ao CNAS cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que incorrerem em descumprimento dos princípios previstos no art. 4º da LOAS ou em irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados, inclusive, pelos poderes públicos;
- XVII - Aprovar e acompanhar o alcance dos resultados dos pactos estabelecidos com a Rede Sócio Assistencial prestadora de serviços no âmbito municipal;
- XVIII - Aprovar o Relatório Anual de Gestão e a composição da Rede Sócio Assistencial;
- XIX - Acompanhar e avaliar a aplicação dos recursos, bem como ganhos sociais e desempenho dos programas e projetos aprovados;
- XX - Regulamentar a concessão e o valor dos benefícios eventuais, mediante os critérios definidos pelo CNAS;
- § Único - O Controle Social será executado pelo CMAS como exercício democrático de acompanhamento de gestão e avaliação da política e Plano Plurianual de Assistência Social, bem como dos recursos financeiros destinados à sua implementação, como forma de zelar pela ampliação e qualidade da rede de serviços assistenciais para todos os destinatários da Política Municipal de Assistência Social.

Após a contextualização do CMAS, discorrer-se-á acerca dos dados obtidos por meio da análise das Atas das reuniões ordinárias e extraordinárias, Regimento Interno, Resoluções e Relatórios, no intuito de verificar como o controle social está sendo efetivado no Conselho Municipal de Assistência de Natal.

Importante destacar como competência do CMAS, a regulamentação e concessão dos benefícios eventuais, propostos em lei e, até a presente data, não regulamentado, conforme leitura das Atas analisadas. Várias discussões foram realizadas ao longo desses últimos anos, já que é necessário cofinanciamento estadual, para definição dos valores. Observa-se a interferência do Ministério Público, intermediando as discussões para definição de quantitativo para ser definido no orçamento do Estado. O fato é que os benefícios são realizados unicamente pelo município, sem regulamentação, em forma de doação, que arca sozinho, sendo doadas urnas funerárias e/ou pequenos enxovais para gestantes.

Ainda dentro das competências garantidas em lei, a elaboração do Plano Municipal de Assistência Social ocorre de forma burocrática, envolvendo apenas técnicos do órgão gestor, sem a participação e envolvimento do Conselho.

Outro aspecto importante é o acompanhamento e o controle da qualidade dos serviços prestados à população pela gestão municipal. O CMAS vem realizando visitas às unidades públicas e prestadoras de serviços socioassistenciais do município, por comissões de conselheiros designados em plenário especificamente para esse fim, como pudemos verificar nas discussões realizadas em plenário.

Cada equipe de dois conselheiros elabora um relatório da visita e encaminha ao presidente da comissão que se responsabiliza em condensar e apresentar em assembleia para discussão e aprovação. Em seguida é enviado para conhecimento da SEMTAS e Ministério Público do Rio Grande do Norte, através da 21ª Promotoria de Justiça.

Destacamos aqui as unidades visitadas: os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS), Centros de Referência Especializados de Assistência Social (CREAS), Centro POP (Atendimento à População de Rua), Serviços de Convivência e Fortalecimento para Idosos – Marly Sarney e Ivone Alves, Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Crianças e Adolescentes de 06 a 17 anos (PETI), SOS Idoso e Serviço de Acolhimento Institucional Albergue Municipal.

A Rede Socioassistencial Conveniada é constituída por 15 entidades, recebendo recursos de duas Fontes: 184 – Recursos do Governo Federal e 111 – Recursos da Prefeitura Municipal de Natal. Segue abaixo Rede Socioassistencial aprovada pelo Conselho para o ano 2014, publicada no Diário Oficial do Município, em 23 de dezembro de 2013:

Tabela 1 - Fonte 184 – Recursos Federais

Nome da Instituição	Valor
Associação Casa de Idosos Jesus Misericordioso – ACIJM	R\$ 3.109,20
Associação de Orientação aos Deficientes – ADOTE	R\$ 59.882,24
Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE	R\$ 51.515,36
Associação dos Pais e Amigos dos Autistas do Rio Grande do Norte – APAARN	R\$ 14.112,00
Associação Espírita Enviados de Jesus – Lar da Vovozinha	R\$ 25.953,00
Associação Rio-grandenses Pró-Idosos – ARPI	R\$ 24.786,00
Centro Integrado de Assistência Social da Igreja Evangélica Assembleia de Deus – CIADE	R\$ 7.590,60
Centro Sócio Pastoral Nossa Senhora da Conceição	R\$ 13.460,40
Centro SUVAG do RN	R\$ 98.950,56
Instituto de Educação e Reabilitação dos Cegos – IERC	R\$ 38.754,24
Instituto Juvino Barreto	R\$ 98.983,80
Lar do Ancião Evangélico	R\$ 22.664,40
Sociedade Professor Heitor Carrilho	R\$ 28.528,96

Fonte: Diário Oficial do Município, em 23 de dezembro de 2013.

Tabela 2 - Fonte 111 – Recursos Próprios

Nome da Instituição	Valor
Aldeias Infantis SOS Brasil	R\$ 1.378.950,00
Associação Casa de Idosos Jesus Misericordioso – ACIJM	R\$ 130.944,00
Associação Espírita Enviados de Jesus – Lar da Vovozinha	R\$ 130.944,00
Centro Educacional Dom Bosco	R\$ 823.468,76
Centro Integrado de Assistência Social da Igreja Evangélica Assembleia de Deus – CIADE	R\$ 104.755,20
Centro Sócio-Pastoral Nossa Senhora da Conceição	R\$ 130.944,00
Instituto Juvino Barreto	R\$ 510.000,00
Lar do Ancião Evangélico	R\$ 130.944,00

Fonte: Diário Oficial do Município, em 23 de dezembro de 2013.

Ao iniciar o levantamento, estudo e análise documental, procurou-se identificar como se apresenta em Natal a questão da democratização da gestão e do controle, a partir das deliberações colegiadas no período pesquisado, sobre o funcionamento do CMAS, e sua participação na formulação da política e a relação com o órgão gestor. Os dados indicam na leitura das Atas, período 2013-2014, que embora não haja forte expansão das ações da política de assistência social, também não está havendo uma tendência de transferência de responsabilidade da gestão para as entidades de assistência social como ocorreu em 2012.

Os documentos mostram a predominância da execução das ações de assistência social pelo órgão gestor, bem como intervenção do Ministério Público no processo de defesa dessa responsabilidade estatal.

Outro aspecto importante encontrado, citado nas Atas nos anos pesquisados, se refere à elaboração dos Planos Municipais de Assistência Social. Elaborados unicamente por técnicos do órgão gestor, sendo encaminhados ao Conselho, já finalizados, para apreciação e sugestões. Nota-se que são em sua maioria acatadas as modificações sugeridas.

No que se refere à periodicidade na realização de capacitação para conselheiros, instituído no IGD-SUAS, pode-se observar que em 2012 houve essa preocupação, mas que, devido a entraves burocráticos, não foi realizada. Na gestão 2014, a

capacitação foi realizada, sendo observada uma participação maior na execução dessa tarefa por parte da sociedade civil (SUVAG- CRESS), na condição de membros do CMAS. Pode-se aferir no relatório de frequência a presença de 06 conselheiros governamentais e 11 conselheiros da Sociedade Civil. Na síntese das deliberações do colegiado pode-se aferir como um dos assuntos mais tratados, a discussão sobre a solicitação de inscrição das entidades de assistência social, visando garantir legitimidade ao processo de inscrição, pauta constante na quase totalidade das reuniões analisadas no período.

Essa incumbência consta no Regimento Interno, que destaca como uma das principais competências, embora burocrática, o fornecimento do Certificado de Inscrição, também definida na Lei de Criação e que são inerentes aos conselhos de assistência social, conforme Resolução N°017/2011CMAS, de 28 de setembro de 2011, em seu artigo 6º:

Art. 6º - A inscrição dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais no Conselho Municipal de Assistência Social de Natal é o reconhecimento público das ações realizadas pelas entidades e organizações sem fins econômicos, ou seja, sem fins lucrativos, no âmbito da Política de Assistência Social.

Essa inscrição é concedida às entidades que desenvolvem serviços, programas e projetos na área da assistência social, tendo como procedimento visitas às instituições, realizadas por comissão paritária de conselheiros e emissão de parecer. O parecer é lido em plenário, discutido e votado, sendo a decisão de deferimento ou indeferimento definida pela maioria simples dos presentes.

Necessário lembrar que esse trabalho é realizado com acuracidade, como foi observado nas discussões plenárias registradas nas Atas, regulamentado por Resoluções que orientam essa atividade e de instrumentos produzidos pelo Conselho que facilitam a confecção de relatórios e parecer com base nas visitas realizadas.

Observa-se na Resolução N°017/2011CMAS a exigência às entidades que já obtiveram o certificado de inscrição, para que se mantenham inscritas é necessário apresentarem anualmente, até 30 de abril do ano subsequente, relatório de atividades, plano de ação e relatório contábil. Importa lembrar que através de amostragem essas entidades também são visitadas pelos conselheiros.

No detalhamento das análises das Atas, aparecem várias vezes a reclamação de que alguns documentos (relatório de execução físico-financeiro, Termos de aceite,

Planos) são encaminhados com tempo escasso para análise, normalmente com prazo exíguo para devolução, com aprovação, em uma linguagem técnica, desconhecida pela maioria dos conselheiros, dificultando o controle do destino dos recursos.

Ressalta-se nas deliberações que o/a Presidente do Pleno justifique solicitação para aprovação em tempo insuficiente, para não causar prejuízo à população usuária do município. Com relação à composição do Conselho para o biênio 2013/2015, em pesquisa às folhas de frequência das reuniões e documentação apresentadas para o exercício do mandato, verifica-se que os conselheiros são predominantemente do sexo feminino e possuem nível superior completo em Serviço Social. Ainda analisando a frequência às reuniões, a pesquisa teve acesso a um gráfico apresentado pela Presidência, na 191ª reunião ordinária.

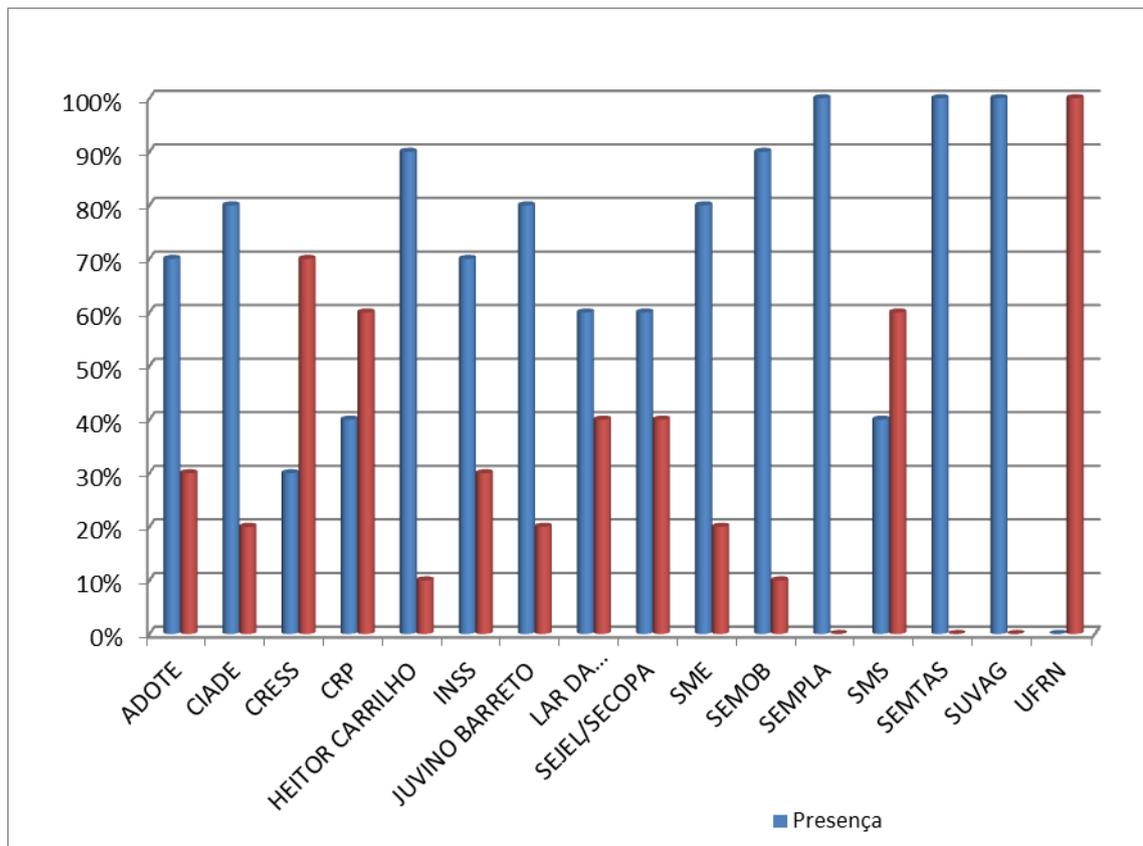


Gráfico 1 – Frequência dos conselheiros, de janeiro a outubro de 2014.

Na análise do gráfico podemos constatar a ausência significativa da UFRN, durante todo o ano de 2014. É importante lembrar que a Universidade faz parte da

composição do Conselho e que a falta da academia ocasiona uma perda para consolidação da política de Assistência Social.

5. CONSIDERAÇÃO FINAIS

A análise aqui exposta procurou avaliar o exercício do controle social na gestão da Política de Assistência Social de Natal, no período de 2012 a 2014.

Dentre as limitações desta pesquisa tem-se a ausência de um diálogo direto com os conselheiros em face da agenda dos mesmos, contudo, o exame detido dos documentos anteriormente mencionados apresentaram elementos suficientes para as conclusões a seguir. Nesse sentido, constatou-se que o controle social na fiscalização das unidades públicas do município e prestadoras de serviços socioassistenciais está sendo efetivado, por exemplo, quando os conselheiros se disponibilizam a visitar toda a rede socioassistencial no intuito de avaliar como a população usuária está sendo atendida.

Também ficou constatado o acompanhamento mensal da transferência dos recursos para a rede privada que desenvolve, através de convênio, o atendimento às famílias, embora de forma burocrática, para cumprir as normas existentes.

Outra atribuição que o CMAS Natal mostrou desempenhar no seu papel de fiscalizador da política de assistência social foi em relação à inscrição das entidades privadas de assistência social.

No entanto, nota-se que o CMAS Natal atua na maioria de suas deliberações, de forma burocrática, cumprindo as normas estipuladas pelo MDS, para garantir o repasse de recursos federais ao município. Isso se reflete na ausência da regulamentação dos benefícios eventuais para consolidação de direitos na perspectiva da proteção social não contributiva.

Enfim, a análise da frequência dos conselheiros às atividades do Conselho reflete a ausência de segmentos importantes no controle, haja vista a autonomia desses membros nas decisões plenárias. É importante acrescentar a ausência de usuários na composição do colegiado, que com certeza fomentaria o debate sobre as desigualdades sociais enfrentadas.

Conclui-se, portanto, com base na análise das Atas, que o CMAS Natal, no exercício de seu papel de controle social-democrático, demanda ultrapassar limitações e

entraves para o desenvolvimento pleno de sua missão institucional, devendo se expressar de maneira mais objetiva na fiscalização da execução da política de assistência social em consonância com a realidade do município de Natal.

E esta necessária mudança passa, sem dúvida, por uma abertura e efetivação da participação dos usuários na composição do colegiado, o que fomentaria o debate sobre as desigualdades sociais enfrentadas; por uma desburocratização dos procedimentos deliberativos; e uma participação mais incisiva dos mais diversos segmentos nas decisões e formulações das políticas públicas do setor em questão, medidas essas que acarretarão na melhoria do controle social e avanço democrático na gestão da Política de Assistência Social no município de Natal.

REFERÊNCIAS

- BRAVO, Maria Inês. O Trabalho do Assistente Social nas Instâncias Públicas de Controle Democrático. **Serviço Social, Direitos Sociais e Competências Profissionais**. Brasília: CFESS/ABEPSS, 2009.
- CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Regimento Interno**, Natal, 2008.
- BRASIL, Lei Orgânica da Assistência Social – Loas. Brasília, 1996.
- _____, Norma Operacional Básica da Assistência Social – NOB/SUAS. Brasília, 2005.
- _____, Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.
- _____, Tipificação Nacional de Serviços Socioassistenciais, Brasília, Ministério de Desenvolvimento Social – MDS, 2009.
- _____, Tribunal de Contas da União, Orientações para Conselhos da Área de Assistência Social, 2009.
- NATAL, Prefeitura do Natal. Diário Oficial do Município, 23 dez.2013.
- CALVI, Kéttine Upp. Controle Social nos Conselhos de Políticas e de direitos. **Emancipação**. Ponta Grossa. v. 8, n. 1, jan/jun – 2008, pp. 09-20.
- SPOSATI, Aldáiza. **A menina LOAS**: um processo de construção da assistência social. 6ªed., São Paulo: Cortez, 2011.
- PAULA, Renato Francisco dos Santos. **O Sistema único de Assistência Social no contexto da gestão pública brasileira**: fundamentos da gestão: volume 1. São Paulo: Livrus Negócios Editoriais, 2013.

PEDRINI, Dalila Maria; ADAMS, Telmo; SILVA, Vini Rabassa da (org.). **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios.** São Paulo: Paulos, Pelotas: EDUCAT, [s.l]: Cáritas Brasileira, 2007.

OLIVEIRA, Iris Maria. **Assistência Social Pós Loas em Natal** – a trajetória de uma política social entre o direito e a cultura do atraso. São Paulo, 2005, 306p .Tese (Doutorado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: Caminhos da construção democrática.** São Paulo: Cortez, 2000.

Lei nº 4.657/95 – Cria o Conselho Municipal de Assistência Social – DOE em 27/07/1995.

Resolução nº 017/2011 – Dispõe sobre os critérios de inscrição de entidades e Organizações de assistência social no Conselho Municipal de Assistência Social e dá outras providencias – publicada no DOM em 05/10/2011.

Resolução nº 028/2008 – Aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social, publicada no DOM em 27/11/2008.

CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Atas das reuniões do período 2012-2014. Natal.

NETTO, Alvim Antonio de Oliveira. **Metodologia da pesquisa científica.** Florianópolis: Visual Books, 2008.

VERGARA, Sylvia Constant. **Projetos e relatórios de pesquisa em Administração.** 5ª ed., São Paulo: Atlas, 2004.