

CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: UM ESTUDO DE SUAS COMPETÊNCIAS E COMPOSIÇÕES

Maria Luiza Amaral Rizotti¹
Márcia Helena Carvalho Lopes²
Jane Firmino dos Santos³

RESUMO

Este artigo analisa as trinta e duas Leis de Criação dos Conselhos Municipais de Assistência Social da região da AMEPAR e AMUVI - Pr, considerando as composições e competências destes conselhos.

Palavras-chave - Conselhos municipais, co-gestão, participação, assistência social

Introdução

A política de assistência social na esfera municipal vem sendo implementada com maior intensidade na década de 90, sobretudo a partir da promulgação da Lei Orgânica de Assistência Social em dezembro de 1993. As diretrizes e princípios propostos nesta lei prevêem alterações fundamentais no sentido desta política setorial garantir direitos sociais aos cidadãos. Dentre estas, cabe destacar a constituição dos Conselhos Municipais de Assistência Social, de caráter deliberativo e co-gestor.

O primeiro passo adotado pela grande maioria dos municípios da região foi legalizar através de projetos de lei a criação dos conselhos municipais, dando-lhes garantia legal para o funcionamento. Muito embora a existência legal não garanta a efetiva ação destes organismos públicos de acompanhamento e controle, sem esta etapa de legalização

¹ Professora do Departamento de serviço social da UEL

² Professora do Departamento de serviço social da UEL

³ Aluna do 3º ano do curso de serviço social da UEL

tais conselhos não teriam condições de funcionamento. Por este motivo, uma das primeiras preocupações do Projeto de Extensão do Departamento de Serviço Social - UEL "Capacitação Técnico-política aos Conselheiros Municipais de Assistência Social das Regiões da AMEPAR (Associação dos Municípios do Médio Paranapanema) AMUVI (Associação dos Municípios do Vale do Ivaí) -PR"⁴, criado com o intuito de realizar um programa de capacitação dos conselheiros municipais de assistência social, foi a análise dessas leis, sobretudo quanto às disposições referentes às suas competências e composições.

Os indicadores utilizados para a análise foram as determinações propostas na lei nacional de criação dos conselhos nas três esferas governamentais (lei n.8752). No caso específico das competências, a preocupação central foi observar se estas garantiam aos Conselhos Municipais formas de participação ativa na gestão da política de assistência social, em especial no que tange às funções de fiscalização e controle do fundo público municipal para a política de assistência social.

1- Organização do conteúdo das leis

Os conselhos municipais de assistência social na região começaram a ser formados a partir de 1994, sendo que a maior concentração se deu nos anos de 1995 e 1996. Foram sancionadas naqueles anos a maioria das leis municipais que dispõem sobre a criação das conferências, dos fundos e dos conselhos municipais de assistência social, regulando aspectos tais como a composição, as competências, o funcionamento ordinário e o modo de eleição deste conselhos.

O estudo sobre os aspectos *composição* e *competência* teve o objetivo de conhecer a abrangência legal da ação dos conselhos, a

⁴ São os seguintes os municípios que constituem a área de abrangência do projeto: Alvorada do Sul, Apucarana, Araongas, Arapuã, Ariranha do Ivaí, Bela Vista do Paraíso, Cafeara, Califórnia, Cambé, Centenário do Sul, Cruzmaltina, Faxinal, Florestópolis, Grandes Rios, Godoy Moreira, Guaraci, Ibioporã, Ivaiporã, Jaguapitã, Jardim Alegre, Lidianópolis, Londrina, Lunardelli, Lupionópolis, Marilândia do Sul, Mauá da Serra, Miraselva, Pitangueiras, Porecatu, Prado Ferreira, Primeiro de Maio, Rio Bom, Rio Branco do Ivaí, Rolândia, Rosário do Ivaí, Sabáudia, São João do Ivaí, Sertãoópolis e Tamarana, totalizando 39 localidades. Para o presente artigo, devido à impossibilidade de obter as leis municipais de alguns municípios, foi realizada a análise de 32 leis de criação dos CMAS.

pertinência destes dispositivos em relação à legislação na esfera nacional, a capacidade representativa e a legitimação destes conselhos.

A organização destes dados consiste numa primeira etapa de ação junto aos conselhos, que teve por objetivo contribuir para o aprimoramento do seu funcionamento. Acreditávamos, os participantes do projeto, que com uma análise mais detalhada deste quadro e o levantamento empírico das dificuldades vivenciadas no cotidiano, seria possível realizarmos uma intervenção mais precisa e eficaz através do processo de capacitação proposto.

O resultado dos dados aqui apresentados reforça a necessidade de uma reflexão sobre a distância entre o direito legal e as condições objetivas para o exercício e o usufruto das leis. A capacidade e a amplitude de poderes delegados aos conselhos em termos de sua competência demonstra amparo para o cumprimento de ações de caráter gerenciador e controlador em torno da política de assistência social. Não obstante, uma das mais freqüentes reclamações que se constata em contato com os conselheiros refere-se aos limites efetivos da capacidade de intervenção do conselho no planejamento e acompanhamento das políticas locais de assistência social.

Os resultados de nossa análise não apontam, quanto às competências previstas para os conselhos, grandes discrepâncias entre as legislações municipais estudadas e o conteúdo da LOAS. Constatamos, portanto, que tais competências devem possuir amparo legal na legislação maior, inexistindo razões de caráter jurídico para a inaplicabilidade que se observa. Apresentamos, a seguir, uma sistematização dos principais conjuntos de competências prescritos nas legislações que analisamos.

1.1 - Análise das competências previstas para os CMAS

Como regra geral, podemos afirmar que as 32 leis municipais estudadas reproduzem para a esfera local as competências definidas na LOAS para o Conselho Nacional de Assistência Social.

A análise mais minuciosa das legislações em tela permitiu-nos concluir que as disposições de competências nelas inscritas podem ser agrupadas em quatro grandes eixos, assim descritos:

- 1 - a definição da política de assistência social do município – esta competência encontra-se expressa através de dispositivos diferentes

- e diversos, tais como “definir diretrizes” e “aprovar o plano municipal e o orçamento local para a assistência social”;
- 2 - o acompanhamento, a avaliação e a fiscalização da política local de assistência social, expressos nas seguintes atribuições: “definir critérios da finalidade e funcionamento da rede de serviços”, “acompanhar condições de acesso da população aos serviços”, “reconhecer as instituições não-governamentais como aptas para atuar no âmbito da política de assistência social”;
 - 3 - a garantia de formas de participação da sociedade civil organizada no processo de formulação e gestão da política municipal de assistência social, posta em atribuições tais como “convocar e realizar a conferência municipal de assistência social” e “divulgar as ações do Conselho e o orçamento do Fundo Municipal de Assistência Social”;
 - 4 - a capacitação técnica e estruturação administrativa para o funcionamento do Conselho, dispostas nas seguintes atribuições: “realização de pesquisas e estudos da realidade social e da rede de serviços” e “estruturação administrativa do Conselho – elaboração do regimento interno, eleição de sua diretoria executiva e organização de comissões temáticas”;

Entre as competências relacionadas para os conselhos municipais de assistência social mostra-se de fundamental importância discriminarmos as ações de caráter deliberativo daquelas outras que possuem natureza executiva. A exemplo, podemos verificar que em alguns casos estão previstas competências e funções executivas, tais como a realização de pesquisas e estudos sobre a realidade social do município. Ressalte-se que esta competência, na forma como encontra-se prescrita, atribui aos conselhos, órgãos de caráter fundamentalmente deliberativo, a organização e realização direta das pesquisas e estudos necessários à análise da realidade social sobre a qual atuam, impondo severas dificuldades à sua concretização, uma vez que os conselhos não possuem qualquer estrutura técnica e administrativa adequada à consecução de tais objetivos.

Quanto às funções deliberativas desempenhadas pelos conselhos municipais de assistência social, entendemos que sua real importância deriva do fato de que os conselhos constituem-se em instâncias de participação permanente da sociedade civil na formulação, gestão e avaliação da política municipal de assistência social. Sobre esse

ponto de vista, cabe ressaltar que no conjunto das 32 leis analisadas, apenas 23 prevêm, dentre as atribuições dos conselhos, a obrigatoriedade de publicação de seus atos e do orçamento aprovado para o fundo municipal de assistência social, através de sua veiculação em órgãos de informação oficiais e/ou locais. Mais que isso, tornou-se de nosso conhecimento durante as visitas realizadas nos municípios abrangidos pelo projeto que mesmo naquelas localidades onde a publicidade de tais atos encontra-se expressa em lei, dela não decorre maiores iniciativas de discussão e de apropriação dessas informações pelos atores sociais envolvidos com a política de assistência social.

Finalmente, chamou-nos a atenção também o fato de inexistir, recorrentemente nas leis estudadas, qualquer atribuição relativa ao acompanhamento da destinação e uso dos recursos públicos advindos de esferas governamentais e não-governamentais para a assistência social. Naturalmente, não esperávamos que as legislações locais detalhassem exaustivamente os procedimentos e normas a serem seguidos na captação e utilização desses recursos. Entretanto, estranhamos o fato de que nem mesmo uma menção genérica a tal atribuição existe na maioria das leis, evidenciando o fato de que os conselhos em funcionamento não se ocupam usualmente desta tarefa. Neste sentido, concluímos que, a despeito das competências e atribuições anteriormente definidas, situa-se virtualmente fora do alcance dos conselhos o acompanhamento e a fiscalização da utilização dos recursos financeiros empregados na política de assistência social dos municípios, sobretudo quando tais recursos advêm de fontes identificadas como “comunitárias” - o que limita extremamente a possibilidade de avaliação, por parte daqueles conselhos, dos projetos desenvolvidos com o emprego de tais recursos.

1.2 - Análise da composição dos CMAS

Conforme afirmamos no princípio desta seção, da análise das competências e atribuições previstas nas leis municipais de criação dos conselhos e fundos de assistência social, firmamos a convicção de que os entraves e limitações às ações desempenhadas pelos conselhos não se originam de qualquer aspecto formal de suas disposições, mas ao contrário, das dificuldades práticas de aplicar os dispositivos prescritos nas leis.

Neste item que aqui iniciamos apresentaremos nossa análise acerca da composição vigente nos conselhos em funcionamento. Nosso objetivo, com isso, é o de investigarmos a hipótese de que tais entraves e dificuldades acima mencionados tenham como causas as divergências de interesses e a inadequada correlação de forças originadas da insuficiente representação de usuários, em contraste com a superestimada representação dos demais segmentos – especialmente prestadores de serviço – na constituição dos conselhos locais de assistência social.

O quadro 1, abaixo, registra a composição dos conselhos de assistência social em funcionamento na região, segundo os municípios e o segmento de origem:

Quadro1- Composição dos conselhos de assistência social, segundo os municípios e segmento de origem dos representantes

Município	Represent. Governam.	Representantes da Sociedade Civil					
		usuários	prestadores serviço	profissionais	patronal	Sub-total	Total
Alvorada do Sul	05		05			05	10
Apucarana	07	02	04		01	07	14
Arapongas							
Arapuã	05					05	10
Ariranha do Ivaí	06					06	12
Bela Vista do Paraíso	07	02	05			07	14
Cafeara	03					03	06
Califórnia	05	01	04			05	10
Cambé	07	03	04			07	14
Centenário do Sul	05					05	10
Cruzmaltina							
Faxinal	05		05			05	10
Florestópolis	05	02	03			05	10
Godoy Moreira	03	01	01	01		03	06
Grandes Rios	07	03	04			07	14
Guaraci	06	02	04			06	12
Ibiporã	06	02	04			06	12
Ivaiporã							
Jaguapitã	06					06	12
Jardim Alegre							
Lidianópolis	02	02	01			03	05*
Londrina	13	05	05	02	01	13	26
Lunardeli	06	02	03		01	06	12
Lupionópolis	03		03			03	06
Marilândia do Sul	05					05	10
Mauá da Serra							
Miraselva							
Pitangueiras	04	02	02			04	08
Porecatú	07	04	02		01	07	14
Prado Ferreira	04					04	08
Primeiro de Maio	06	01	03	01	01	06	12
Rio Bom	04					04	08
Rio Branco do Ivaí	04	02	01	01		04	08
Rolândia	07	04	02		01	07	14
Rosário do Ivaí	05	03	02			05	10
Sabáudia							
São João do Ivaí	07	03	04			07	14
Sertãozinho	05	01	03		01	05	10
Tamarana	04	01	02	01		04	08
Total	174	48	76	06	07	175	349

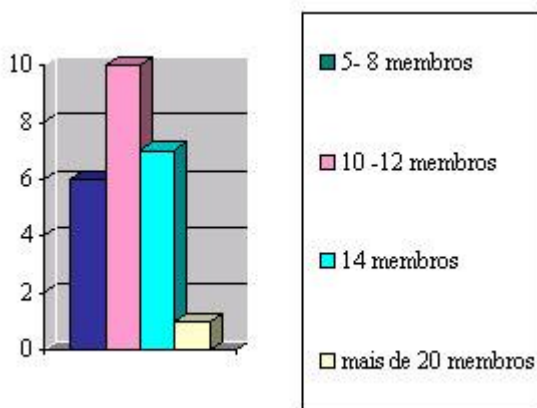
Fonte: Leis de criação dos conselhos municipais de assistência social.

* a composição deste conselho não apresenta paridade entre o Poder Público e a sociedade civil

As linhas gerais que descrevem os dados apresentados no Quadro 1 podem ser sinteticamente arroladas nas seguintes observações:

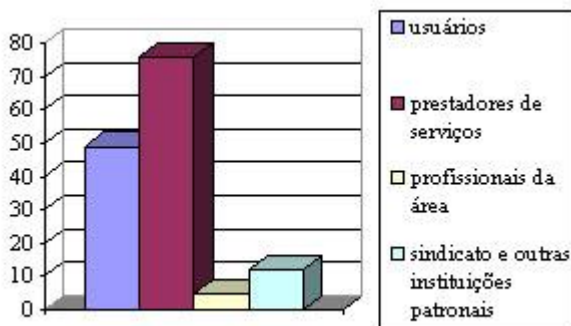
- 1) o número de componentes dos conselhos varia de um mínimo de 5 a um máximo de 26 titulares, com igual número de suplentes; com exceção do conselho de Lidianópolis, em todos os demais a composição é paritária entre os representantes do poder público e da sociedade civil local;
- 2) das 32 localidades para as quais há informações acerca da composição dos conselhos, apenas 24 especificam os segmentos dos quais devem originar-se os representantes da sociedade civil;
- 3) dentre essas mesmas 32 localidades, os números de membros varia entre o máximo de 26 e o mínimo de 5 ; mais especificamente, 1 conselho possui 5 membros, 3 conselhos possuem 6 membros, 5 conselhos possuem 8 membros, 9 conselhos possuem 10 membros, 6 conselhos possuem 12 membros, 7 conselhos possuem 14 membros e 1 conselho possui 26 membros, donde se conclui que 2/3 dos conselhos possuem mais de 10 membros;

Gráfico 1 – composição dos conselhos de acordo com o número de membros



- 4) para os casos em que há especificação acerca do segmento de origem dos representantes da sociedade civil, podemos agrupar cinco diferentes grupos de instituições neles mencionados: instituições prestadoras de serviço, com 76. vagas no total; associações de defesa de usuários, com 48 vagas; sindicatos e outras instituições patronais, com 7 vagas; e organizações de profissionais da área, com 6 vagas;

Gráfico2- Segmentos que compõe a representação da sociedade civil



Além dessas observações, que podemos deduzir diretamente da análise do quadro 1, a leitura dos dispositivos constituintes das leis municipais que estudamos permitiu-nos extrair informações mais detalhadas, que passamos a expor a seguir.

Em primeiro lugar, nos deteremos na forma de escolha e composição dos representantes do poder público municipal.

Quanto a este aspecto, a grande maioria das leis 23 dentre as 32 que analisamos – discrimina previamente os órgãos públicos que deverão indicar representantes para os conselhos. Nas demais esta indicação é prevista como responsabilidade exclusiva e imediata dos prefeitos, que podem, neste caso, escolher livremente os órgãos de origem dos representantes.

Nos casos em que a lei define os órgãos de origem dos representantes do poder público no conselho, a menção mais freqüente é feita ao órgão gestor da política municipal de assistência social, seja ele organizado ou não sob forma de uma secretaria municipal – Secretaria de Ação Social, de Promoção Social, etc. A

SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 2, N. 1, P.63-76 , JUL./DEZ. 1999

seguir, aparecem com mais frequência os órgãos responsáveis pela gestão de políticas sociais afins, tais como Educação e Saúde e, em municípios de maior porte, órgãos responsáveis por funções de intermediação administrativa, tais como as secretarias de Fazenda, do Planejamento e de Obras. Ainda como representação do poder público algumas das leis indicam a representação de um membro do poder legislativo, o que na maioria dos fóruns de discussão e deliberação tem sido proposto sua supressão.

Já no que diz respeito à escolha de representantes da sociedade civil nos conselhos, encontramos uma grande variação, não tanto nas formas pelas quais se processa tal escolha, mas nos critérios de representação instituídos para cada município.

Na quase totalidade dos municípios os representantes da sociedade civil no conselho devem ser eleitos nas conferências locais de assistência social. Apenas no caso do município de Jaguapitã a lei prevê a eleição em “fórum próprio”, sem especificar qual seja este. Esta lei, diga-se de passagem, mantém o tratamento genérico em vários tópicos que aborda, por exemplo, apenas limitando-se a prever a criação do fundo municipal de assistência social, sem tratar de qualquer aspecto de seu funcionamento.

Podemos atribuir à heterogeneidade dos municípios que compõem as regiões estudadas, a diversidade de fórmulas encontradas na escolha dos representantes da sociedade civil para os conselhos de assistência social. De fato, em localidades de pequeno porte faz-se regra a exigüidade da rede de serviços assistenciais instalada, e é sempre pequeno o número de instituições não-governamentais em atuação. Em função disso, as legislações locais têm tratado de adaptar o princípio da representação dos diversos segmentos relacionados à política municipal de assistência social.

Quando o número de serviços e instituições é por demais limitado, as leis municipais têm previsto a escolha dos representantes da sociedade civil em conferências municipais sem fazer qualquer menção a critérios de vagas por segmentos de origem; prevêm apenas que os representantes escolhidos devem participar das conferências na condição de delegados, facultando à assembléia reunida o livre arbítrio na eleição dos futuros conselheiros. Este é o caso de, ao menos, três municípios: Arapuã, Ivaiporã e Marilândia do Sul.

A nosso ver, essa possibilidade prevista, se por um lado permite adaptar os princípios da representação dos segmentos envolvidos à realidade local dos municípios, por outro importa num risco permanente de esvaziamento da representatividade dos conselhos municipais. Como a eleição dos membros do conselho passa a depender exclusivamente do grau de mobilização dos diferentes segmentos na conferência municipal, há sempre o risco de que o conselho seja composto por representantes de um número pequeno de segmentos, impossibilitando que na condução e controle da política de assistência social do município, esteja representada a diversidade de perspectivas que compõe a realidade local.

Uma forma variante que produz idêntico desvio na representação dos conselhos de assistência social ocorre quando a legislação prevê a origem dos representantes que deverão ser eleitos não apenas indicando os segmentos dos quais devem provir, mas nomeando as instituições que deterão a faculdade de indicá-los. A justificativa que encontramos para tal prática prende-se ao fato de que em muitos dos pequenos municípios, alguns dos segmentos enumerados pela LOAS possuem apenas uma instituição em funcionamento; contudo, dado o fato de que importantes transformações têm transcorrido na assistência social, inclusive com a ampliação do conjunto de serviços em funcionamento e o surgimento de novas instituições no setor, a existência de um dispositivo dessa natureza nas leis de criação dos conselhos acarreta transtornos à participação das novas instituições instaladas nos municípios, e que reivindicam a possibilidade de se fazer representar nos conselhos.

Finalmente, não poderíamos deixar de ressaltar os desequilíbrios encontrados na proporção de representação prevista para cada segmento nos diferentes conselhos analisados. Em parte, eles se devem aos dispositivos que já mencionamos na análise que até aqui empreendemos; contudo, faz-se necessário esclarecer que tais desequilíbrios foram detectados mesmo naqueles conselhos para os quais a legislação contempla a previsão de representação dos quatro segmentos da política de assistência social pública. Ocorre que, mesmo prevendo tal diversidade de segmentos, as legislações analisadas estipulam em muitos casos diferenças marcantes entre o número de vagas destinadas a cada segmento, minimizando a representação de alguns e maximizando a de outros.

Se compararmos o número de representantes oriundos do

segmento de prestadores de serviço com o número daqueles oriundos do segmento de usuários da assistência social, verificaremos um exemplo desse desequilíbrio. De fato, de um modo geral originam-se do segmento de prestadores de serviço a metade dos representantes da sociedade civil, enquanto que do segmento de usuários originam-se em torno de 35% dos representantes da sociedade civil e apenas 17% se comparado com o total dos membros do conselho (poder público e sociedade civil). A sub-representação desses últimos em relação aos primeiros determina que atuem em permanente desvantagem na correlação de forças que se estabelece nos conselhos, especialmente ao tratar de temas nos quais o tipo de compreensão formada e os interesses que postulam chocam-se com aqueles que orientam a ação dos representantes das instituições prestadoras de serviço.

Com a observação que registramos acima não desejamos afirmar que os conflitos existentes entre os diferentes segmentos representados pelos membros da sociedade civil nos conselhos municipais de assistência social constitua a tônica principal de seu funcionamento. Mas é importante assinalarmos que nessas ocasiões confrontam-se concepções antagônicas das práticas de assistência social, de um lado vinculadas a experiências tradicionalmente instituídas e que já demonstram exauridas suas potencialidades, de outro, motivadas pelo despertar da noção de direito dos novos movimentos sociais que eclodem nas comunidades.

Registre-se ainda que, em decorrência do maior ou menor número de integrantes dos conselhos e o grau de complexidade na organização da sociedade civil local, o segmento dos usuários pode estar composto por três grandes grupos de origem de seus representantes, a saber: as associações de defesa de usuários ligadas a setores específicos da política de assistência social (idosos, criança e adolescente, portadores de necessidades especiais, etc.); os sindicatos de trabalhadores e as associações civis e comunitárias em atuação nos municípios (associações de mulheres, associações de moradores, etc).

Quanto à representação dos segmentos de profissionais da área, registre-se que, muito embora as legislações destinem geralmente um pequeno número de vagas para essa finalidade, tem sido prática corrente a escolha de técnicos (geralmente, assistente social) para ocupar as vagas destinadas a outros segmentos, tanto

por parte do poder público municipal quanto por parte de instituições não-governamentais prestadoras de serviço.

Considerações Finais

A análise das competências e composição dos CMAS indicou dois aspectos fundamentais em torno dos quais deveremos aprofundar nossa análise sobre a capacidade de exercer controle e co-gestão da política de assistência social por parte dos conselhos.

O primeiro aspecto diz respeito à necessidade de mesclar o componente político dos conselhos, que envolve correlação de forças, articulação com segmentos da sociedade civil, princípios de democracia e transparência, com a capacidade técnica e competência legal que os conselheiros têm na garantia de espaços de participação e controle da coisa pública.

O segundo aspecto refere-se à capacidade que têm os conselheiros, no uso de suas atribuições legais, de superarem as tendências burocratizantes e legalistas típicas da conduta do segmento que se apresentou majoritário na composição dos conselhos, ou seja, os prestadores de serviços. Muito embora o segmento de usuários seja representado nos conselhos em pequeno número, cabe a esses concretizarem processos orgânicos de negociação que poderão resultar em transformação das tradicionais práticas clientelistas e centralizadoras ainda encontráveis na política de assistência social pública.

ABSTRACT

This article analyses the creation of the thirty three Social Assistance Municipal Councils Laws on the AMEPAR and AMUVI - PR area, taking into consideration the main composition and competences of these councils.

Key-words - municipal councils; co-management, participation, social assistance

BIBLIOGRAFIA

BRASIL - Lei nº 8742 - Lei Orgânica de Assistência Social - 1993

DANIEL, C. **Gestão Local e participação da sociedade**. Rev. Polis n.14. São Paulo. 1994

CARVALHO, Nanci V. **Autogestão: governo pela autonomia**. São Paulo, Brasiliense, 1983.