

A CONSTRUÇÃO DO CONTROLE SOCIAL: CARACTERIZAÇÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ARARUNA/PB

Joana Paula Costa Cardoso e Andrade

Pós-graduanda *lato sensu* em Gestão Pública Municipal - UFPB

Prof. Me. Lucas Milanez de Lima Almeida

Professor do Departamento de Economia - UFPB

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo compreender a constituição dos conselhos municipais de gestão de políticas públicas na cidade de Araruna-PB a partir do entendimento de que os conselhos municipais são espaços privilegiados, historicamente construídos como garantia da participação das pessoas na gestão do Estado. Para tanto foi estabelecido como *corpus* para o estudo o Conselho Municipal de Assistência Social. Propõe-se a análise dos processos legais de construção dos conselhos e sua posterior caracterização. Os procedimentos metodológicos estruturam-se a partir da revisão bibliográfica do aporte teórico acerca da temática do controle social a partir dos estudos de Siraque (2004) e a partir das contribuições de Santos (2002) a respeito das experiências dos conselhos municipais como instrumentos de controle social. Dando continuidade ao trabalho, foi realizada a coleta de dados necessários à caracterização dos conselhos municipais, bem como a análise das informações obtidas. A partir dos resultados obtidos é possível concluir que o Conselho Municipal de Assistência Social se estabelece como importante espaço de interação entre o poder público e a sociedade.

Palavras-chave: Controle Social, Conselho Municipal, Gestão Pública.

1 - INTRODUÇÃO

Os conselhos gestores de políticas públicas são espaços efetivos de participação que favorecem o estabelecimento de uma sociedade na qual a cidadania seja uma realidade, uma vez que a própria existência dos conselhos está diretamente relacionada com o conceito de cidadania.

Definida ao longo dos séculos, a noção de cidadania refere-se à ideia de que ao cidadão é facultada a possibilidade de tomar decisões e participar da gestão da cidade ou do lugar onde vive. Esse é um conceito que surge no mundo helênico e que é revisitado pelos ilustrados durante a revolução do conhecimento vivido pelo ocidente a partir do século XVIII. Assim o paradigma da modernidade traz de volta essa definição a partir da Revolução Francesa, cujos princípios de cidadania e de participação social serviram de alicerce ao ideal democrático que se espalhou pelo mundo junto com o fervor revolucionário.

A escolha desse tema se deu em decorrência da percepção de que o amadurecimento de nossa jovem democracia exige um novo posicionamento do cidadão em relação ao Estado e para realização desse estudo, acerca da experiência dos Conselhos Municipais como possíveis instrumentos de controle social, propõe-se uma reflexão a respeito da seguinte questão problematizadora: como se constituíram os conselhos municipais de gestão de políticas públicas a partir da Constituição Federal de 1988?

Dessa forma, a temática do presente trabalho é corroborada, pois, a partir do reconhecimento de que a construção das garantias mínimas capazes de dar condições de vida a todo e qualquer cidadão brasileiro passam inexoravelmente pelo estabelecimento de políticas públicas das mais diversas, cabendo aos conselhos municipais tanto a fiscalização como a própria implementação das ações, em diversos casos.

A compreensão sobre a dinâmica dos conselhos como espaço de participação popular na gestão pública trará elementos para uma melhor reflexão sobre a maturidade de nossa democracia.

A fim de contribuir com os estudos pertencentes à temática do Controle Social, campo de estudo que engloba de modo bastante receptivo as discussões e reflexões acerca das experiências de conselhos gestores, constitui o propósito deste trabalho compreender como os conselhos municipais de gestão de políticas públicas têm se constituído como espaços de controle social sobre as ações do Estado. Para tanto, busca-se identificar os impactos

provocados pela atuação dos conselhos municipais de gestão de políticas públicas junto à gestão pública municipal de Araruna-PB.

Assim, a realização desse trabalho se justifica enquanto oportunidade de reunir num mesmo objeto de estudo aspectos que caracterizam uma prática de verificação sobre as ações do Estado, ao mesmo tempo em que se dedica ao estudo de esferas que tratam da representação de interesses coletivos, bem como mediam conflitos, se configurando, dessa forma como um novo padrão de interação entre Estado e sociedade.

Some-se a esse quadro, a contribuição a partir da análise constituição dos Conselhos Municipais através de elementos teóricos de determinadas áreas de estudo do campo político visando ao enriquecimento teórico das ciências, buscando conhecer uma realidade através de um estudo sistemático. De modo mais específico, este trabalho se justifica enquanto contribuição para os estudos concernentes a temática do controle social.

Dessa forma, estabelece-se como objetivo geral compreender como se constituíram os Conselhos municipais de gestão de políticas públicas na cidade de Araruna-PB, a partir da Carta Constitucional brasileira de 1988. Para tanto foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

I - Analisar os processos legais de construção do Conselho Municipal de Assistência Social

II – Caracterizar o Conselho observando-se sua composição, vinculação e seus aspectos institucionais;

III – Identificar os impactos provocados pela atuação do Conselho junto à gestão pública municipal de Araruna-PB.

2 - FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 O Controle Social

Inicialmente é importante destacar o entendimento acerca do controle social empregado na realização desse estudo. As discussões acerca da organização da sociedade estão relacionadas necessariamente com a discussão acerca do processo de socialização e do controle social, tendo em vista que, de acordo com Vila Nova (2006), constitui controle social qualquer meio de levar as pessoas a se comportarem de forma socialmente aprovada.

O processo de socialização pode ser entendido como transmissão e assimilação de padrões de comportamento, normas, valores e crenças, bem como o desenvolvimento de atitudes e sentimentos coletivos pela comunicação simbólica; é o mesmo que aprendizado, no sentido mais amplo dessa expressão.

Esta socialização se dá por meio do processo de comunicação mediado através de símbolos que, segundo Leslie White (*apud* LARAYA, 2006) é alguma coisa cujo valor ou significado é atribuído pelas pessoas que o usam, não se limitando a palavra, que constituem uma linguagem. Dessa forma, é através da socialização que o indivíduo pode desenvolver a sua personalidade e ser admitido na sociedade.

A socialização aparece, portanto, como sendo um processo fundamental não apenas para a integração do indivíduo na sua sociedade, mas também para continuidade dos sistemas sociais. No que tange ao controle social, seu meio básico se refere à socialização que pode ser entendida como processo de aquisição de normas e valores.

De acordo com Marconi e Pressotto (2006), sua atuação, contudo, só tem eficiência quando a ação realizada é baseada não somente na punição ou na recompensa, que são considerados instrumentos universais de controle social, mas também quando está baseada na legitimidade (aceitação) das regras de convivência socialmente impostas.

As normas, construídas socialmente, estão envolvidas em um princípio de obrigatoriedade e se referem a padrões de comportamento considerados aceitáveis. Uma norma que pode ser explícita, quando codificada, ou implícita, quando não formulada por meio de palavras, apresenta também poder de coerção ao provocar sentimentos de culpa ao ser transgredida.

Dessa forma, símbolo, norma e socialização sintetizam, pois, o modo humano de convívio. Só o homem tem o seu comportamento e a satisfação de suas necessidades regulamentadas por normas coletivamente partilhadas. Só o homem tem o comportamento moldado pela aprendizagem (socialização) através da comunicação simbólica.

Siraque (2004) apresenta uma ideia geral a respeito do termo controle. Para o autor, controle pode ser entendido como ações de vigilância, de fiscalização e de coleta de informações sobre determinado objeto. Ao tratarmos da expressão controle social, podemos afirmar que o objeto a ser controlado, no dizer do autor, é a função administrativa do Estado.

Para Azambuja (2005) a sociedade é uma organização permanente que se configura como uma união moral de seres racionais e livres, organizados de maneira estável, em busca de um fim comum conhecido de todos. Para o autor, desde o nascimento o indivíduo ingressa e participa de diversas sociedades, sendo a família, a sociedade natural de fundamental importância.

Ainda para Azambuja (2005), embora o Estado seja um fato social bastante complexo e de difícil definição, ele pode ser entendido como uma sociedade política que aglomera uma coletividade de indivíduos com finalidade comum, conforme podemos observar no texto abaixo:

O Estado, portanto é uma sociedade, pois se constitui essencialmente de um grupo de indivíduos unidos e organizados permanentemente para realizar um objetivo comum. E se denomina *sociedade política*, porque tendo sua organização determinada por normas de Direito positivo, é hierarquizada na forma de governantes e governados e tem uma finalidade própria, o *bem público*. (AZAMBUJA, 2005, p.2, grifo do autor).

Também sobre o Estado, Azambuja (2005) afirma que a autoridade é característica intrínseca deste, sendo o poder seu elemento essencial. Ademais, o Estado controla a sociedade e apresenta poder de coação, poder de mando, governo e dominação.

A respeito do termo *controle social* no âmbito das relações estabelecidas entre Estado e sociedade, Siraque (2004) afirma que o controle social é aquele realizado por sujeitos que não atuam em exercício de função ou órgão do Estado. Dessa forma, as ações de controle social podem ser realizadas por uma pessoa individualmente, assim como também pode ser exercido por uma coletividade por meio de entidades juridicamente constituídas. Conforme podemos observar em:

Controle social é o ato realizado individual ou coletivamente pelos membros da sociedade, por meio de entidades juridicamente organizadas ou não,

através dos diversos instrumentos jurídicos colocados à disposição da cidadania para fiscalizar, vigiar, velar, examinar, inquirir e colher informações a respeito de algo. O “algo” a ser controlado é o resultado do exercício da função administrativa do Estado. O controle social da função administrativa do Estado tem, assim, a finalidade de submeter os agentes que exercem função administrativa junto aos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário ao controle da sociedade. (SIRAQUE, 2004. p. 116)

O autor destaca ainda que o exercício do controle social é uma manifestação da soberania popular prescrita na nossa Carta Magna. Para Siraque (2004) no momento em que nosso texto constitucional afirma que todo poder emana do povo e que este poder pode ser exercido através de representantes ou diretamente, podemos entender como desdobramentos desse poder os aspectos relacionados ao poder político de participação nas decisões do Estado e os aspectos relativos ao controle da execução das decisões políticas.

A esse respeito, Georg Jellinek (*Apud* BRANCO, 2010 p. 332) estabelece os seguintes status:

Em algumas situações o indivíduo tem o direito de exigir do Estado que atue positivamente, que realize uma prestação. O indivíduo se vê com a capacidade de pretender que o Estado aja em seu favor. O status é, assim, positivo (*status civitatis*).

Jellinek cogita ainda de um quarto *status*, que denomina ativo, em que o indivíduo desfruta de competência para influir sobre a formação da vontade do Estado, como, por exemplo, pelo direito ao voto. O indivíduo exerce os direitos políticos.

Assim, a partir do exposto é possível perceber que na posição de indivíduo, quando alguém procura, por exemplo, um posto de saúde, ele espera que o Estado lhe preste um serviço, exige que o Estado aja positivamente em seu favor. Por outro lado, a partir do momento em que passa a fazer parte do Conselho Municipal de Saúde, este indivíduo se torna membro de uma coletividade e passa a tomar decisões que interferem na vida social do grupo do qual faz parte, além de exercer influência sobre o Estado.

Para Manzini Covre (1991) cada grupo social constrói para si uma noção de cidadania, portanto o conceito de cidadania é resultado de um processo dialético em incessante percurso em nossa sociedade. Falar em cidadania é falar em lutas reivindicativas por saneamento básico, saúde, educação, pelo fim da discriminação sexual e racial.

De acordo com a autora:

Podemos afirmar que ser cidadão significa ter direitos e deveres, ser súdito e ser soberano. Tal situação está descrita na Carta de direitos da Organização das Nações Unidas (ONU), de 1948, que tem suas primeiras matrizes marcantes nas cartas de Direito dos estados Unidos (1776) e da Revolução

Francesca (1798). Sua proposta mais funda de cidadania é a de que todos os homens são iguais ainda que perante a lei sem discriminação de raça, credo ou cor. E ainda: a todos cabe o domínio sobre seu corpo e sua vida, o acesso a um salário condizente para promover a própria vida, o direito a educação, à saúde, à habitação, ao lazer (Manzini Covre, 1991, p.9).

A esse respeito gostaríamos ainda de destacar a posição de Silva (2008, p. 263) que entende que

a concepção de controle social requer ainda um maior esclarecimento para poder superar limitações que impedem um exercício democrático. Isto não significa afirmar que será possível chegar a um momento em que este controle se efetivará sem sofrer embates, pois isto seria negar as contradições que constituem uma sociedade capitalista pluralista. Entretanto, nos marcos da sociedade atual, é necessário descobrir como transformar espaços institucionalizados em possibilidades cada vez maiores de construção, expressão e defesa de um projeto ético-político.

De modo semelhante, para Siraque (2004) as ações de controle social estão relacionadas com o aspecto de controle da execução das decisões, e, portanto, tem a finalidade de averiguar se as decisões do Estado estão sendo executadas de acordo com aquilo que foi decidido. Além disso, o controle social também observa se as atividades estatais estão sendo realizadas de acordo com os parâmetros previstos pela Constituição e pelas demais normas.

Como importante manifestação do controle social, e conseqüentemente, do poder de verificação das ações do Estado, podemos identificar a experiência dos Conselhos Municipais.

2.2 Os Conselhos municipais como instrumentos de controle social

Acerca dos conselhos municipais, Gomes (2003, p. 45) apresenta a seguinte definição:

Conselho municipal gestor de política pública como um colegiado institucionalizado, composto de um pequeno número de representantes do governo e da sociedade civil, estes designados democraticamente, que é responsável pela gestão de uma determinada política pública.

Santos (2002) caracteriza os Conselhos municipais como esferas que tratam da representação de interesses, bem como mediam conflitos, se configurando, dessa forma como um novo padrão de interação entre Estado e sociedade.

Para o autor, o grande marco nessa relação entre Estado e Sociedade surge como o novo delineamento institucional proposto pela Constituição de 1988: a tentativa de ruptura do

paradigma centralizador da gestão das políticas públicas, e a proposição de um processo de descentralização das políticas sociais, bem como a abertura de processos de participação da sociedade.

Santos (2002) destaca ainda o crescimento de conselhos de gestão de políticas públicas. Esses tipos de conselho relacionam-se com a dimensão do poder Executivo e podem se referir a políticas setoriais, como educação e saúde, por exemplo, bem como podem estar ligados a segmentos específicos, a exemplo dos conselhos dos direitos da criança e do adolescente.

Para o autor, a temática dos Conselhos está inserida nas discussões acerca das políticas de descentralização, que buscam, necessariamente, o fortalecimento da autonomia dos municípios. Essa temática ainda se relaciona com o processo de abertura de vias de comunicação que aglutinem os mais diversos segmentos sociais, que se traduzem por maiores espaços de participação social.

Ainda de acordo com Santos (2002), a relevância da instituição dos conselhos setoriais está relacionada, entre outros aspectos, ao fato de que as leis federais tornaram quase que obrigatória a estruturação de alguns conselhos já que vincularam as transferências de recursos para os municípios e estados à existência desses canais de participação.

Para Gomes (2003), os conselhos se constituem enquanto espaço democrático com o objetivo de promover o exercício e a construção da cidadania, como também da educação política. Além disso, o conselho deve funcionar como entidade capaz de identificar as preferências quanto aos fins desejados e quanto as políticas públicas necessárias para alcançá-los. O autor também reafirma que o objetivo precípua dos conselhos é o controle social sobre as políticas públicas.

Ainda sobre a relevância desses espaços, Santos (2002) afirma ainda que os conselhos municipais são formados por uma diversidade de atores sociais, o que efetivamente, se traduz enquanto possibilidade de incorporação no âmbito do Estado de interesses plurais, relacionados à reivindicações de classe, como também à qualidade de vida

Ao traçar o percurso histórico dos conselhos, o autor afirma que as análises sobre o surgimento de novos atores sociais no meio urbano no final dos anos 1970 retratavam o questionamento sobre o padrão de interação existente entre as classes populares e o poder público, denunciando um quadro de debilidade das instituições representativas tradicionais, entre elas partidos e parlamento em incluir as reivindicações sociais na pauta política.

Santa (2002) expressa que, na visão de vários autores, a dinâmica dos movimentos populares apresentava mecanismos que exigiam a presença do Estado para o processamento

de suas reivindicações. Para o autor, nesse período, o que prevalecia na relação entre os movimentos populares e o Estado, era uma postura de negociação e não uma atitude de enfrentamento.

É destacado ainda por Santos (2002) o fato de que a ascensão de partidos de oposição aos governos municipais durante os anos 80 contribuiu para a revisão de alguns paradigmas clássicos no interior das esquerdas, ao favorecer o surgimento de questões referentes à natureza do Estado e ao papel de administrações de caráter popular, tendo esses temas assumido papel primordial na agenda de debates políticos.

Sobre isso, Santos (2002) afirma que as práticas políticas dos partidos de oposição nas esferas administrativas nas quais o autor destaca o PT (Partido dos Trabalhadores) tiveram como ponto comum, a criação de estruturas mais permanentes de participação e interação entre sociedade e Estado através dos Conselhos.

Ao apresentar uma conceituação dos conselhos gestores de políticas públicas, Gomes (2003) afirma que a implementação de conselhos setoriais foi fomentada pelos princípios constitucionais de participação popular, pelas legislações regulamentadoras das políticas sociais e pelo processo de descentralização ocorrido no final dos anos 80.

No entanto, o Gomes (2003) relembra que, no Brasil, a experiência dos conselhos enquanto forma de organização e participação não é tão recente. Segundo o estudioso, os conselhos, enquanto forma, são inseridos na agenda política nacional desde os anos 70, obviamente adaptados aos modelos de participação em voga na época. Inicialmente são criados pelo poder público os conselhos comunitários que se destinam a negociação das demandas dos movimentos populares e, por parte dos próprios movimentos, são criados conselhos populares não institucionalizados, autônomos e reivindicativos

Para Gomes (2003) as experiências dos conselhos comunitários e dos conselhos populares, bem como as discussões acerca da sua natureza política forma referências importantes para Assembleia Constituinte.

Segundo o autor, os constituintes decidiram por aceitar a ideia do conselho como uma das formas de participação popular que buscam mudanças na gestão pública e na elaboração de políticas destacando valores como democratização e transparência, assumindo dessa forma o papel de um canal de relação entre Estado e Sociedade. (GOMES, 2003.)

Ainda segundo Gomes (2003, p. 39)

Os conselhos são 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, deliberativas e/ou de controle.

Gomes (2003) destaca ainda que os formatos dos conselhos variam de acordo com sua vinculação:

- Vinculados à implementação de ações que se configuram como conselhos gestores de programas governamentais, a exemplo dos conselhos de merenda ou alimentação escolar.
- Vinculados à elaboração, implantação e controle de políticas públicas que se configuram como conselhos de políticas setoriais, definidos por leis federais para concretizarem direitos de caráter universal, tais como os conselhos de saúde e de educação.
- Conselhos envolvidos com temas transversais que permeiam os direitos e comportamentos dos indivíduos na sociedade e podem ser exemplificados a partir dos conselhos de direitos.

De modo semelhante, Santos (2002) afirma que é possível identificar duas formas de inserção dos conselhos na agenda política dos anos 80: inicialmente, na forma de **conselhos comunitários** criados pelo poder público com o objetivo de negociar demandas dos movimentos populares, depois, com características de **conselho popular**, criados a partir da dinâmica dos próprios movimentos, sem uma estrutura formal definida e baseado em ações diretas e sem nenhum envolvimento institucional.

Acerca dessas manifestações, o autor conclui que estas experiências estavam, de certo modo, imbuídas no viés ideológico de participação provocaram uma visão fragmentada dos atores sociais, atreladas a ideia de autorrepresentação, e quanto ao poder público, afirma que o governo local atuou no alargamento da esfera pública o que resultou na criação de espaços com autonomia, mas esvaziados de poder.

Ao tratar dos modelos de participação na gestão pública, Santos (2002) destaca classificação proposta por Azevedo e Prates a partir de dois grandes tipos de interação entre sociedade e Estado: Um primeiro tipo, denominado **Participação Restrita** caracterizado por favorecer o envolvimento da comunidade beneficiada através de fornecimento de mão-de-obra voluntária ou sub-remunerada; e um outro tipo de classificação identificado como **Participação Ampliada** que trata da capacidade de grupos de interesse influenciar os processos de implementação de programas e políticas públicas.

Ao tratar da relação entre conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas, Santos (2002) destaca que os espaços para o exercício do formato de participação ampliada tem uma grande amplitude, já que necessariamente diz respeito a à natureza político-normativa, relacionada a elaboração de políticas públicas e ao caráter regulatório e de controle social sobre o poder público e privado.

No que se refere às temáticas de interesse da participação ampliada, o autor destaca que estas limitam-se a políticas distributiva, ou seja, bens de usufruto imediato da população, como calçamento de ruas, construção e reformas de escolas, postos de saúde, etc.

Entretanto, o autor destacar que é possível perceber que a discussão sobre critérios de distribuição de recursos, formato de gestão, regulação de entes privados e públicos, bem como o debate sobre as causas dos problemas sociais, que propiciasse diretrizes na formulação de políticas redistributivas foi, na maioria das vezes, negligenciada.

Em seguida, Santos (2002) discute a participação institucionalizada nos anos 1990 através das experiências dos Conselhos Municipais. De acordo com o autor, podemos perceber novas variáveis: a incorporação da participação na Constituição de 1988, estabelecendo o reconhecimento da legitimidade das organizações sociais e a organização de entidades e movimentos sociais em nível nacional.

Para Santos (2002), a construção de um novo arcabouço jurídico canalizou as energias sociais no sentido de inscrever as demandas sociais como direitos, inseridos em plataformas reformistas no plano das políticas sociais.

O autor destaca ainda que as políticas nacionais apresentam como característica a incorporação da participação da sociedade nas três esferas de poder através de conselhos a serem compostos por representantes das instituições da sociedade civil e representantes do Estado, com atribuições que não estão limitadas à identificação das prioridades e reivindicações sociais, mas que assumem um caráter deliberativo na formulação de políticas públicas.

É oportuno destacar as palavras do autor acerca do papel dos conselhos:

De um modo geral, os Conselhos estabelecem mecanismos de formulação de diretrizes, prioridades e programas sociais, e formas de acompanhamento e controle da gestão, que implicam a transparência do poder público no fornecimento de informações e a criação de indicadores necessários ao planejamento e à avaliação das ações (SANTOS, 2002, p. 104)

Ainda no bojo das discussões acerca da participação ampliada o autor ressalta a possibilidade de abertura de novas modalidades de relações entre Estado e sociedade, marcada

por características específicas, entre elas, a participação organizada a partir de temáticas e não por movimentos sociais, o caráter permanente e abrangente e o funcionamento autônomo ao governo e caráter colegiado entre Estado e sociedade.

Santos (2002) destaca ainda o deslocamento ocorrido na década de 90 a respeito da ideia de autonomia com relação às décadas anteriores problematiza a possibilidade da constituição de esferas de participação que não estejam subsumidas à lógica da administração pública, favorecendo, dessa forma, o florescimento de valores, normas, diretrizes e propostas construídas no espaço da sociedade.

Ainda de acordo com o autor, a função dos conselhos na gestão municipal adquire, maior ou menor centralidade como espaço de democratização das relações entre Estado e sociedade, conforme o contexto local. O que reforça a ideia de que sua dinâmica é dependente, de um lado, do compromisso do poder público em reconhecer esses canais “como arenas privilegiadas na relação entre Estado e sociedade e, de outro, da existência de organizações sociais capazes de representar interesses sociais e expressar valores construídos na cotidianidade”. (SANTOS, 2002, p. 105)

Neste ponto, o autor conclui sua argumentação reforçando a ideia de conselho como esfera de participação ampliada conforme podemos ver no texto abaixo:

A diferenciação dos Conselhos Municipais em relação a outros formatos de participação, se a princípio permite que os primeiros se apresentem como esferas de participação ampliada devido ao formato abrangente de incorporação de segmentos sociais e do escopo de suas atribuições, incidindo sobre políticas públicas de caráter regulatório, não garante de forma automática que se verifiquem as condições para a realização de tal objetivo, tendo em vista que o capital social se distribui de forma desigual entre os municípios, de acordo com a tradição existente de associativismo, sua democracia interna e às experiências exitosas ou fracassadas dessas organizações quanto à sua rede de solidariedade, quanto ao grau de autonomia e de interação com o poder público local. (SANTOS, 2002, p. 106)

3 - PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Para o desenvolvimento desse estudo, foi traçado o percurso metodológico descrito a seguir: Inicialmente foi realizado o levantamento de literatura acerca da temática da experiência dos conselhos municipais como instrumentos de controle social. Assim, é

possível afirmar que esta perspectiva de estudo que se caracteriza como uma pesquisa qualitativa.

No que se refere à finalidade da pesquisa proposta, é possível caracterizá-la, inicialmente, como uma pesquisa pura, uma vez que está vinculada ao enriquecimento teórico da ciências e busca conhecer uma realidade através de um estudo sistemático.

Quanto aos objetivos da pesquisa, podemos classificá-la como sendo um trabalho de caráter descritivo já que se presta a descrever as características de um determinado fato ou fenômeno, no caso em estudo, como já expusemos anteriormente. Neste ponto, a pesquisa assume um caráter aplicado, visto pelo objetivo de caracterizar o Conselho Municipal de Assistência Social criado no município de Araruna.

Dando continuidade ao trabalho, foi realizada a coleta de dados necessários à caracterização dos conselhos municipais, bem como a análise das informações obtidas. Quanto aos procedimentos adotados na coleta de dados, recorreu-se a pesquisas de base bibliográfica e documental uma vez que os dados foram obtidos junto a publicações oficiais.

4 – RESULTADOS E DISCUSSÕES

De acordo com Franco (2010) o Conselho Municipal de Assistência Social deve seguir as orientações ditadas pela Lei 8.742 de 07/12/93 uma vez que o conselho se configura como espaço de âmbito local para formulação de estratégias e de controle da execução da política de assistência social, inclusive no que diz respeito aos aspectos econômicos e financeiros.

Ainda segundo Franco (2010), a criação do Conselho Municipal de Assistência Social exerce profundas modificações no que se refere à forma de organização das ações de assistência social nos municípios. Para a autora citada, as principais transformações estão relacionadas ao fato de que os municípios devem constituir os conselhos a partir de iniciativas locais e autônomas que devem ser reconhecidas por lei municipal.

Além disso, a estruturação desses órgãos colegiados deve ser entendida por parte do gestor como um item integrante da organização administrativa do Governo Municipal uma vez que a representatividade da sociedade civil que se faz presente nos Conselhos de Assistência Social é dotada de poder deliberativo.

Franco (2010) também apresenta as funções dos Conselhos Municipais de Assistência Social. De acordo com a autora, compete aos conselhos atuar na formulação e no controle da

execução da política de assistência social tendo em vista que os conselhos apresentam poder deliberativo e que podem decidir sobre planejamento local de assistência social resultando no Plano Municipal de Assistência Social.

Os Conselhos de Assistência Social podem ainda fiscalizar o Fundo Municipal de Assistência Social além de propor medidas que se voltem para o aperfeiçoamento da organização e funcionamento dos serviços prestados na área de assistência social.

O Conselho Municipal de Assistência Social de Araruna/PB foi instituído pelo poder público através da Lei 01/1997. A respeito de sua vinculação, é possível afirmar que o conselho é vinculado à elaboração, implementação e controle de políticas públicas, tendo em vista que o mesmo se configura como um conselho de política setorial com o objetivo de concretizar direitos de caráter universal.

Assim, para Bidarra (2006, p. 49)

Na condição de espaço público, devem exercitar a partilha equitativa dos processos decisórios entre as representações das organizações da sociedade civil e do segmento governamental, para que as questões, intituladas como públicas, tenham como referente aquilo que está sendo denominado de interesse público, isto é, o conjunto de necessidades e reivindicações que correspondem aos interesses mais abrangentes de uma coletividade

O Conselho apresenta composição paritária entre Estado e sociedade, possui caráter deliberativo e conta com a seguinte constituição:

Dentre os membros indicados pelo governo, o Conselho conta com um representante da Secretaria de Cidadania, Trabalho, Assistência Social e Jurídica; um representante de órgão de Educação; um representante da Secretaria de Saúde e um representante do órgão de finanças.

Dentre os membros da sociedade civil, as vagas são distribuídas entre os seguintes atores:

- a) Representantes dos prestadores de serviços da área (representantes de creches, escolas, instituição de atendimento a criança e/ou adolescente);
- b) Representantes de profissionais da área;
- c) Representantes dos usuários (entidades e associações comunitárias, sindicatos e entidades de trabalhadores, sindicatos e entidades patronais, associação da criança e do adolescente).

No tocante aos membros da sociedade civil, o poder público envia ofícios a entidades tais como igrejas, sindicatos, associações, para que cada instituição indique um representante para compor o Conselho. É possível perceber assim a ausência de instrumentos necessários a participação autônoma da sociedade nesses espaços, como por exemplo, a existência de um fórum específico para escolha de representantes de entidades, o que no nosso entender atribuiria maior legitimidade aos conselheiros que ocupam as vagas destinadas a sociedade civil.

Esta conformação indica que os principais atores sociais que desempenham suas intervenções no município estão contemplados na constituição do Conselho, o que sinaliza a representação de um vasto número de identidades sociais. No entanto destaca-se a ausência de representação de organizações não-governamentais bem como representação de movimentos populares.

Sobre a composição do Conselho é possível ainda inferir que esse se mostra de modo bastante diferenciado das experiências de conselhos comunitários e conselhos populares descritos por Santos (2002). No cenário atual, o Conselho Municipal de Assistência Social se consolida como um espaço de participação ampliada uma vez que abrange novas representações e identidades que são capazes de influenciar os processos de implementação de programas e políticas públicas.

Assim, embora o Conselho tenha sido criado por iniciativa do poder público, fato que garante seu aspecto institucional, à semelhança dos conselhos comunitários, o Conselho mantém sua autonomia ao funcionar como espaço deliberativo.

Outro aspecto diferenciador reside no fato de que com a ampliação dos entes representados amplia-se também a abrangência da atuação do Conselho. O que antes era voltado apenas para uma demanda de um movimento específico, agora se mostra capaz de discutir diretrizes que podem ser referenciais para atuação da gestão pública em todo o município. Assim, seguindo o dizer de Santos (2002) os conselhos passam a constituir esferas capazes de traçar orientações de macroprioridades em torno de políticas públicas setoriais.

Quanto aos impactos sociais gerados pelas ações do Conselho, é possível identificá-los a partir de dois aspectos. De um lado, como já citamos anteriormente, o conselho se constitui enquanto espaço de inter-relação entre o poder público e a sociedade como um todo, a partir de seus representantes.

Isto posto, entende-se que no momento em que o conselheiro – representante da sociedade civil – entra em conato com a dinâmica de funcionamento do poder estatal, seus ritos e suas exigências, essa experiência é automaticamente convertida em aprendizado capaz

de ser posto a serviço de sua prática em outras esferas de atuação, tornando-se assim ainda mais preparado para uma intervenção mais qualificada nos processos de negociação com o poder público.

Num outro aspecto, o reconhecimento da experiência de mobilização e de reivindicação da sociedade civil para composição do Conselho representa a busca pela legitimidade das políticas públicas e das ações do poder público, uma vez que essa presença é capaz de trazer para a pauta de discussão as demandas dos grupos sociais que são representados no Conselho.

A esse respeito Gomes (2003, p. 56) afirma que:

De uma forma bastante breve e geral, podemos aceitar que quanto à construção da cidadania e à formação política, estes espaços de participação, de fato, tendem a promovê-las. A simples abertura de novos espaços de reivindicação, de interlocução política, de discussão em torno de recursos escassos e necessidades públicas e coletivas tende a produzir “melhores cidadãos” (grifo do autor)

Outro impacto que merece destaque refere-se a realização das Conferências Municipais de Assistência Social. As conferências se configuram como espaço privilegiado de participação cidadã e de discussão sobre questões relacionadas a políticas públicas de assistência social, assim, podemos identificar como sua principal característica o fato de reunir governo, sociedade civil organizada e cidadãos comuns, para debater e decidir as prioridades nas políticas públicas.

Além disso, as conferências se mostram como oportunidades de tornar públicas as ações do conselho, levando informações sobre a gestão pública a toda a comunidade, ao mesmo tempo em que também traz a população como um todo para participar da vida e das decisões do conselho, e, por conseguinte, da gestão pública.

No que se refere a iniciativas de capacitação, identifica-se a existência de processos de capacitação dos quais os conselheiros participam com o objetivo de fazer uma participação mais qualificada e assim desempenhar de modo eficiente suas atribuições.

Pode-se citar de modo mais específico às capacitações promovidas pelo Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome, como um momento mais formativo, mas é possível entender que a própria participação em encontros mensais, em conferências municipais também se constitui como oportunidades de capacitação.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Para a realização desse trabalho, foi eleita como campo temático a investigação acerca da experiência dos Conselhos Municipais como instrumentos de controle social, tendo sido estabelecido como objetivos a análise dos processos de construção do Conselho Municipal de Assistência Social de Araruna/ PB, bem como a caracterização do referido Conselho, nos aspectos que se referem a sua composição, vinculação e seus aspectos institucionais.

A partir desse estudo, é possível ainda afirmar que os Conselhos Municipais exercem uma função mediadora entre População e o Governo. Ademais, os Conselhos Municipais são, essencialmente, instrumentos da democracia participativa, uma vez que têm como objetivo contribuir com o processo de formulação de políticas públicas.

Os resultados obtidos, a partir da caracterização do Conselho Municipal de Assistência Social, nos permitem concluir que o Conselho Municipal de Assistência Social apresenta potencialidades capazes de oportunizar uma nova relação entre governo e sociedade, pois ao se configurar enquanto espaço de participação ampliada, o conselho se transfigura num ambiente de constituição de políticas públicas de caráter universal, espaço de expressão de interesses, mediação de conflitos e ainda, como espaço precípuo de construção de consensos e de uma atmosfera de coletividade.

No entanto é importante destacar que o conselho não deve ser entendido como único canal de interação e interlocução entre a comunidade e o poder público, assim como também o conselho não substitui outros instrumentos e mecanismos de participação popular, à semelhança do instrumento conselho, legítimos.

Dessa forma, gostaríamos de destacar o pensamento de Correia (2002) que enxerga de modo extremamente positivo a existência dos conselhos:

Como espaços democráticos de gestão do que é público, os Conselhos apesar de suas contradições e fragilidades, tem sua importância, num país como o Brasil, em que a cultura de submissão ainda está arraigada na maioria da população e em que o público é tratado como posse de pequenos grupos de privilegiados. O controle social, ou seja, o controle dos segmentos que representam as classes subalternas sobre as ações do Estado e sobre o destino dos recursos públicos, torna-se um desafio importante na realidade brasileira para que se criem resistência à redução de políticas sociais, à sua privatização e à sua mercantilização (CORREIA, 2002, p. 41).

Com relação à composição do conselho estudado, podemos perceber também a preocupação com o aspecto institucional que orienta a constituição do Conselho Municipal de

Assistência Social, na medida em que o poder público segue às determinações ditadas pela Lei 8.742 de 07/12/93 Lei Orgânica da Assistência Social, e inclui entre seus conselheiros tanto técnicos do poder público, quanto representantes de prestadores de serviço, profissionais da área e usuários.

A esse respeito é importante destacar que os processos de interação permanente entre o poder público e a sociedade, de modo institucionalizado, com atribuições definidas para ambas as esferas, no tocante a gestão de políticas públicas, são experiências recentes em nossa sociedade.

Além disso, os avanços ocorridos ao longo do nosso processo histórico de democratização nos permite identificar a existência de uma preocupação constante em horizontalizar a relação entre gestores públicos e a sociedade a partir do compartilhamento de responsabilidades e méritos, permitindo, assim que, na gestão pública, exista uma relação de respeito e confiança mútua, tornando o processo de participação democrática uma experiência de aprendizagem e de prática cidadã.

MINI CURRÍCULO

JOANA PAULA COSTA CARDOSO E ANDRADE



Licenciada em Letras com Habilitação em Português/Inglês e especialistas em Língua e Linguística, ambos os cursos promovidos pela Universidade Estadual da Paraíba. Atualmente é aluna do Mestrado em Literatura e Interculturalidade, aluna do Curso de Direito da Universidade Estadual da Paraíba, e pós-graduanda *lato-sensu* em Gestão Pública Municipal pela Universidade Federal da Paraíba - UFPB Virtual. Atua profissionalmente como professora do magistério B Classe C com lotação na Secretaria Municipal de Educação, Cultura e Desporto da Prefeitura Municipal de Araruna/PB.

REFERÊNCIAS

AZAMBUJA, D. **Teoria Geral do Estado**. 44 ed. São Paulo: Globo 2005.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Teoria Geral dos Direitos Fundamentais. In: MENDES, Gilmar Ferreira. **Curso de Direito Constitucional**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

BIDARRA, Zelimar Soares. Conselhos gestores de políticas públicas: uma reflexão sobre os desafios para a construção dos espaços públicos .In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 88, nov. 2006.

CORREIA, Maria Valéria C . Que é controle social na política de Assistência Social. In: **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, Cortez, n. 72, set. 2002.

COVRE, M.L.M. **Primeira aproximação de cidadania**. São Paulo: Brasiliense, 1991.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. São Paulo: EAESP/ FGV, 2003. 110 p. Disponível em: <www.planejamento.gov.br >. Acesso em: 25 out. 2011. Dissertação.

LARAYA, Roque de Barros. **Cultura: Um conceito antropológico**. 20 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed, 2006.

MARCONI, M. Andrade; PRESOTTO, Zélia. **Antropologia: uma introdução**. 6ed. São Paulo: Atlas, 2007

SANTOS, Mauro R. M. Conselhos municipais e a participação cívica na gestão das políticas públicas: o caso da metrópole fluminense. In: **Cadernos Metrópole** n. 7, pp. 97-112, 1º sem. 2002. Disponível em < http://www.cadernosmetropole.net/download/cm_artigos/cm7_33.pdf. >. Acesso em: 25 out.2011.

SILVA, V. R. et al. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. In: **Revista Textos & Contextos** Porto Alegre v. 7 n. 2 p. 250-265. jul./dez. 2008 Disponível em <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/fass/ojs/index.php/fass/article/viewFile/4825/3630>>. Acesso em: 30 nov. 2011.

SIRAQUE, Vanderlei. **O Controle Social da Função Administrativa do Estado: Possibilidades e Limites na Constituição de 1988.** Disponível em: <siraque.tempsite.ws/monografia2004.pdf>. Acesso em: 25 out.2011. Dissertação.

VILA NOVA, S. **Introdução a Sociologia.** São Paulo: Atlas, 2006.