ISBN: 978-85-7846-440-0

A PARTICIPAÇÃO CIVIL NA CONFERÊNCIA MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA

Lorrayne Caroline Garcia Silva[1]

Carolina Martins de Carvalho[2]

Fabiana Vieira da Silva[3]

Resumo: O controle social envolve a participação do cidadão na gestão, fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública. Ele é possível através da participação em conferências e conselhos. A Lei Orgânica de Assistência Social estabelece que as Conferências Municipais devem abranger a participação social democrática, como forma da consolidação de espaços de decisão paritários. Sendo assim, ela tem como objetivo avaliar e indicar diretrizes para o aperfeiçoamento da política do Sistema Único de Assistência Social, propondo ações em conjunto para consolidação e ampliação de direitos dos usuários. Esse espaço torna-se primordial para a participação da sociedade na criação de políticas sociais, ampliando sua participação democrática.

Palavras-chaves: controle social; conferência municipal, assistência social.

ISBN: 978-85-7846-440-0

1. INTRODUÇÃO

A expressão controle social tem origem na sociologia. De forma geral é empregada para designar os mecanismos que estabelecem a ordem social, disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais (CORREIA, 2006).

O controle social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão, fiscalização, monitoramento e controle das ações da Administração Pública. Trata-se de um importante mecanismo de prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania (CORREIA, 2006).

Deste modo, Serafim & Teixeira (2008) acrescentam que

> A participação da sociedade debatendo em suas organizações, dialogando com o Estado e realizando o controle social é muito importante para garantir que as políticas atendam, de fato, às necessidades prioritárias da população, para melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e também para fiscalizar a aplicação dos recursos públicos. A participação ampla da sociedade no controle social fortalece as políticas públicas, tornando-as mais adequadas às necessidades da coletividade e ao interesse público, e mais eficientes (p. 2).

No Brasil, a preocupação em se estabelecer um controle social forte e atuante mostra-se essencial em razão da extensão territorial do país e da descentralização geográfica dos órgãos públicos integrantes dos diversos níveis federativos. O controle social é possível através da participação em conferências e conselhos (CORREIA, 2006).

É um mecanismo exercido pelo povo sobre o Estado para a garantia da soberania popular. Para algumas análises marxistas, “a burguesia tem no Estado, enquanto órgão de dominação de classe por excelência, o aparato privilegiado no exercício do controle social” (IAMAMOTO & CARVALHO, 1988, p. 108).

Na economia capitalista, o Estado tem exercido o controle social sobre o conjunto da sociedade em favor dos interesses da classe dominante para garantia do consenso em torno da aceitação da ordem do capital. Esse controle é realizado através da intervenção do Estado sobre os conflitos sociais imanentes da reprodução do capital, implementando políticas sociais para manter a atual ordem, difundindo a ideologia dominante e interferindo no “cotidiano da vida dos indivíduos, reforçando a internalização de normas e

ISBN: 978-85-7846-440-0

comportamentos legitimados socialmente" (IAMAMOTO & CARVALHO, 1988, p. 109).

O controle social é uma ferramenta muito importante para a aglutinação da classe trabalhadora em busca da efetivação de seus direitos, pois ao passo que a população começa a frequentar espaços de debates e construção de políticas sociais públicas, passam a se empoderar de conhecimento para cobrar dos representantes do povo na política, uma postura mais transparente, séria e comprometida com a realidade das classes menos favorecidas financeiramente (CORREIA, 2006).

Para que o controle social seja efetivado, torna-se necessário que os representantes da sociedade saibam as prioridades das políticas públicas, elencando o que é necessário para garantir os direitos da população e suprir suas demandas. Para isso, deve ser contínua a busca por informações e debates acerca dos programas, ações, orçamentos e políticas públicas, podendo assim, defender seu espaço de direito (SERAFIM & TEIXEIRA, 2008).

A participação popular em conferências, conselhos de direitos, seções solenes de Câmara de Vereadores, reuniões de associação de bairro, fazem do exercício político uma ferramenta para a transformação da realidade do povo, em primeiro momento para o micro e a longo prazo no macro regionalmente (CORREIA, 2006).

Além dos conselhos e conferências, a população pode recorrer a outros mecanismos de garantia dos direitos sociais, por exemplo, o ministério público, a comissão de seguridade social e/ou da saúde do Congresso Nacional, assembleias legislativas e câmaras de vereadores, a Promotoria dos Direitos do Consumidor (Procon), os conselhos profissionais, entre outros. A denúncia através dos meios de comunicação – rádios, jornais, televisão e internet – também é um forte instrumento de pressão na defesa dos direitos (CORREIA, 2006).

Sendo assim, como forma de efetivação dos direitos, as Conferências de Assistência Social devem ocorrer nas três esferas do governo, sendo União, Estados e municípios. A convocação das mesmas ocorre por meio dos conselhos de assistência social, no período regular de quatro anos ou conferências extraordinárias a cada dois anos (BRASIL, 2012).

Deste modo, salienta-se que

ISBN: 978-85-7846-440-0

> Os conselhos de assistência social são instâncias deliberativas colegiadas do SUAS, vinculadas à estrutura do órgão gestor de assistência social da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil (BRASIL, 2012).

Para que ocorram de fato as conferências os órgãos gestores de assistência social devem antever a dotação orçamentária, como forma de assegurar recursos e infraestrutura. No que tange a convocação das conferências cabe ao mesmo:

> I - elaborar as normas de seu funcionamento; II - constituir comissão organizadora; III - encaminhar as deliberações da conferência aos órgãos competentes após sua realização; IV - desenvolver metodologia de acompanhamento e monitoramento das deliberações das conferências de assistência social; V - adotar estratégias e mecanismos que favoreçam a mais ampla inserção dos usuários, por meio de linguagem acessível e do uso de metodologias e dinâmicas que permitam a sua participação e manifestação (BRASIL, 2012).

A Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) estabelece que as Conferências Municipais devem abranger a participação social democrática, ou seja, governo e sociedade civil em conjunto como forma da consolidação de espaços de decisão paritários. Sendo assim, as conferências municipais de assistência social, tem por objetivo avaliar e indicar diretrizes para o aperfeiçoamento da política do Sistema Único de Assistência Social (BRASIL, 2012).

Por ser um espaço de caráter deliberativo, proporciona por meio de debates a análise da Política de Assistência Social, o direito de representatividade e participação dos usuários, trabalhadores e entidades de assistência social, tendo como finalidade propor ações em conjunto para consolidação e ampliação dos direitos de seus usuários (CNAS, 2013).

A participação nas conferências divide-se em Delegados, que possuem direito a voz e voto; e convidados que possuem somente direito a voz. Portanto nas conferências municipais podem participar os gestores da assistência social, trabalhadores da assistência social, representantes de entidades, usuários, representantes de Conselhos Setoriais, representantes das universidades, do Poder Legislativo (Federal, Estadual e Municipal), Judiciário, Ministério Público, entre outros (CNAS, 2013).

2. DESENVOLVIMENTO

ISBN: 978-85-7846-440-0

A residência técnica na área de Gestão Pública, com ênfase no Sistema Único de Assistência Social, tem como objetivo explorar as temáticas das políticas públicas relacionadas ao Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome. A atuação na residência envolve atividades como o conhecimento da rede da intersetorial e participação em eventos e conferências promovidos pela Secretaria de Assistência Social.

Dessa forma, as residentes técnicas participaram da 11ª Conferência Nacional de Assistência Social, cujo tema era Garantia de Direitos no Fortalecimento do SUAS, contando com os seguintes eixos temáticos:

- A proteção social não-contributiva e o princípio da equidade como paradigma para a gestão dos direitos socioassistenciais;
- Gestão democrática e controle social: o lugar da sociedade civil no SUAS;
- Acesso às seguranças socioassistenciais e a articulação entre serviços, benefícios, transferência de renda como garantias de direitos socioassistenciais;
- A legislação como instrumento para uma gestão de compromissos e corresponsabilidades dos entes federativos para a garantia dos direitos socioassistenciais (CNAS, 2017).

A conferência é realizada em cada município e envolve a discussão de aspectos ligados aos eixos temáticos, contando com a presença de representantes das instituições que compõem a rede, políticos, delegados e usuários dos serviços.

Primeiramente é feito o credenciamento e entregue os documentos pertinentes para a realização da conferência, como regulamento e informe do CNAS sobre os eixos temáticos e o que abrange cada um deles. Após o credenciamento, foi lido o regulamento para que todos os participantes pudessem entender as regras e funcionamento da conferência, assim como houvesse a aprovação do regimento criado.

Depois foi realizada uma palestra explicativa sobre o tema e eixos temáticos da conferência, com explicação de duvidas ocasionais, e foram trazidos alguns aspectos que poderiam ser discutidos em relação a cada eixo. Após a palestra, foram realizados debates com grupos de trabalhos divididos em relação ao interesse de cada participante sobre o tema elaborado. Para finalizar,

ISBN: 978-85-7846-440-0

houve a plenária final para aprovação das deliberações propostas por cada grupo.

3. DISCUSSÃO

Os meios de participação social municipais permitem a efetivação dos direitos sociais, pois através deles, os participantes podem deliberar sobre as políticas públicas, exercendo o controle direto e regulando as ações do governo, transformando assim, o orçamento público em ações, instrumentos e serviços concretos para a comunidade (AVRITZER, 2006).

> Os espaços de concertação entre governo e sociedade, particularmente as conferências e os conselhos, apresentam as seguintes vantagens: • contribuem para aproximar o poder público dos cidadãos/ãs e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesses para esferas públicas de decisão • permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisão • ajudam na identificação de problemas e na construção de alternativas de ação; • aumentam a transparência administrativa e pressionam os governos por resultados (CICONELLO, 2008, p.11).

Os conselhos surgem como forma de construção coletiva de decisões e base da democracia deliberativa. Como forma ideal e ao mesmo tempo uma utopia provável, os conselhos apresentam desafios que se configuram como restrição do seu potencial como instrumento de controle público sobre a ação do Estado. Deste modo, ainda é necessário superar diversas barreiras para a efetivação dos papéis dos conselhos, pois até então, os mecanismos de acompanhamento da execução das políticas públicas são considerados frágeis e a capacidade de intervenção limitada (CARNEIRO, 2002).

A institucionalização dos mecanismos participatórios são complementos ou alternativas às formas tradicionais de representação política, pois através desses canais são apresentados formalmente as demandas de setores sociais excluídos dos processos decisórios, tendo como diretriz central o estímulo à participação comunitária (CÔRTES, 2002).

Os conselhos gestores são agentes chaves para a construção de uma relação entre Estado e sociedade pautada na dialogicidade e equilíbrio, pois são “meios públicos de deliberação criados para promover a participação social” (OLIVEIRA, PEREIRA & OLIVEIRA, 2010, p.1), dotados assim de poder de transformação.

A efetividade dos conselhos enquanto instrumento da democracia vai

ISBN: 978-85-7846-440-0

depender do vínculo e relacionamento com os segmentos sociais e poderes locais. A participação social favorece a transparência das ações governamentais, mudança de práticas e concepções, além da coerência e viabilidade de programas públicos. Entretanto, quando não bem orientada, ou seja, quando os atores não entendem o funcionamentos das estruturas e rotinas estatais, ela pode produzir um interlocutor passivo e desarticulado, que legitimara atos e discursos inapropriados à realidade da população (OLIVEIRA, PEREIRA & OLIVEIRA, 2010).

Embora as conferências sejam um meio para a consolidação de formas mais democráticas de representação de interesses, elas têm seu funcionamento limitado e condicionado pela realidade concreta das instituições e cultura política dos municípios brasileiros (CÔRTES, 2002).

As conferências expressam um rico processo de participação social, entretanto enfrentam algumas dificuldades para a sua efetivação, seja de ordem burocrática ou de conflitos de interesses, pois delas serão encaminhadas questões e demandas para a elaboração e planejamento de políticas públicas (SILVA, 2009).

Levando em conta a participação social, torna-se necessária a criação de mecanismos de comunicação para a prestação de contas aos atores contribuintes das conferências, evitando frustrações consequentes do desconhecimento do que foi feito em relação às propostas oriundas nestes espaços (SILVA, 2009).

Um exemplo desse mecanismo seria a realização de pré-conferências que visam avaliar e acompanhar os encaminhamentos realizados nas conferências anteriores. Para Silva (2009):

> [...] a ausência sistemática de procedimentos dessa natureza já vem provocando, em alguns segmentos, uma espécie de frustração que se alimenta do desconhecimento do que as instituições do Estado fizeram ou estão fazendo com suas contribuições (p.33-34).

Dentre os fatores que vão interferir na participação social e efetivação dos mecanismos criados está a articulação com os movimentos sociais do munícipio, pois o padrão de organização desses movimentos vai influenciar sobre o modo como os usuários se envolvem nas atividades dos conselhos e conferências (CÔRTES, 2002).

Sendo assim, os representantes usuários poderão ter acesso ao

ISBN: 978-85-7846-440-0

dispositivo democrático através de organizações locais, tais como os conselhos, clubes de mães, associações comunitárias ou de moradores, entre outras. As alianças com esses movimentos poderão oferecer suporte político no enfretamento e resistência às ações arbitrárias de governo (CÔRTES, 2002).

Outro fator que irá influenciar será a postura das autoridades municipais, estaduais e federais sobre a participação de usuários e a dinâmica de funcionamento criada para os fóruns, facilitando ou dificultando a participação dos setores populares, em termos de entendimento do conteúdo, divulgação e interação nestes espaços (CÔRTES, 2002).

A dinâmica de funcionamento da conferência propiciou o entendimento de pessoas de diferentes níveis e conhecimentos sobre a assistência social, através dos documentos e explicação na palestra. Entretanto, foi possível perceber que não houve a análise sobre as propostas elencadas na conferência anterior, com o desconhecimento por parte da população se essas propostas haviam sido implementadas nos serviços, gerando propostas repetitivas e que, caso sanadas anteriormente, teriam resolvidos problemas da gestão atual. Esse conflito poderia ter sido sanado com a realização de uma pré-conferência.

Além disso, foi possível perceber que o índice de usuários dos serviços foi baixo em relação às demais classes presentes, contando principalmente com a participação de profissionais das instituições da rede. Isso pode ter sido ocasionado pela falta de divulgação aos usuários e entendimento da importância sobre o objetivo da conferencia, demonstrando ser necessária uma conscientização política e democrática sobre o SUAS.

A falta de participação social, em termos de usuários dos serviços, explicita uma falha muito grande do sistema, levando-se em conta o objetivo da conferência, que é o de promover a democracia e o controle social. Assim como, a falta de continuidade dos encaminhamentos propostos nas conferências vão gerar um sentimento de inutilidade dessa ferramenta.

4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir da análise científica da conferência como ferramenta de controle social por parte da população, foi possível perceber que esse espaço torna-se primordial para a participação da sociedade na criação de políticas e programas

ISBN: 978-85-7846-440-0

governamentais, assim como uma ferramenta de cobrança da comunidade sobre seus direitos, ampliando sua participação democrática na gestão pública.

Entretanto, a participação de forma democrática nas conferências não envolve apenas a presença de cidadãos de diferentes meios e instituições, mas envolve o modo como ela será realizada e que de forma essa participação será consolidada para a tomada de decisões. Dessa forma, os atores sociais que participam dessas conferências precisam estar cientes da importância de sua atuação nesses espaços, assim como dos processos políticos que envolvem a tomada de decisões e possíveis encaminhamentos realizados.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AVRITZER, Leonardo. **Sociedade civil e participação social no Brasil**. DCE/UFMG, Belo Horizonte, 2006.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. **Revista de Administração Pública**, v. 36, n. 2, p. 277-292, 2002.

CICONELLO, Alexandre. A participação social como processo de consolidação da democracia no Brasil. **From poverty to power**, 2008.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **O Que São Conferências, Perguntas e Respostas**. Brasília, 2013.

CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. 11ª Conferência Nacional de Assistência Social. Informe CNAS nº2. Brasília, 2017.

CORREIA, Maria Valéria Costa. Controle social na saúde. **Serviço social e saúde.** São Paulo: Cortez, p. 111-140, 2006.

CÔRTES, Soraya Maria Vargas. Construindo a possibilidade da participação dos usuários: conselhos e conferências no Sistema Único de Saúde. **Sociologias**, v. 4, n. 7, 2002.

ISBN: 978-85-7846-440-0

BRASIL, Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Secretaria Nacional de Assistência Social **Norma Operacional Básica. NOB/SUAS**. Brasília, DF: O Ministério, 2012.

IAMAMOTO, Marilda Villela; CARVALHO, Raul de. **Relações sociais e serviço social no Brasil: esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 41ª ed. São Paulo: Editora Cortez, 1982.

OLIVEIRA, Virgílio Cézar da Silva; PEREIRA, José Roberto; OLIVEIRA, Vânia Aparecida Resende de. Os conselhos gestores municipais como instrumentos da democracia deliberativa no Brasil. **CADERNOS EBAPE-BR**, Rio de Janeiro, v. 8, nº 3, art. 3, p. 422-437, set. 2010.

SERAFIM, Lizandra; TEIXEIRA, Ana Claudia. **Controle social das políticas públicas**. 2008.

SILVA, Enid Rocha Andrade da. **Participação social e as conferências nacionais de políticas públicas: reflexões sobre os avanços e desafios no período de 2003-2006**. Texto para Discussão, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2009.