

3. A Democracia participativa e os Conselhos de Políticas como Controle Social

3.1. O processo de reconstrução da democracia

Segundo Gramsci, o Estado é compreendido em duas esferas: as sociedades política e civil. Ambas se localizam na superestrutura. A sociedade política é chamada de Estado, em sentido restrito, ou de Estado coerção. Este é constituído pelo conjunto de mecanismos através dos quais a classe dominante detém o monopólio legal da violência, identificado com os aparelhos de coerção sob controle das burocracias executiva e policial militar.

Já a sociedade civil é o conjunto das organizações que elaboram e difundem as ideologias, compreendendo o sistema escolar, as igrejas, os partidos políticos, os sindicatos e as organizações profissionais. A concepção de sociedade civil é, pois, a de um espaço contraditório, onde se dá não só a luta pela hegemonia, mas também a socialização da política.

O processo de reconstrução da democracia no Brasil, que se inicia no final da década de 1970 e se prolonga por toda a década de 1980, pode ser interpretado como uma luta entre essas duas esferas. De um lado, tinha-se um Estado autoritário, com o poder concentrado no Executivo federal que, auxiliado por uma tecnocracia estatal e norteado por uma “ideologia da segurança nacional”, justificava todas as medidas de força e arbitrariedade adotadas. Governando por meio de atos institucionais, este Estado amplia de tal forma a capacidade de intervenção governamental que exclui da luta política e das decisões econômicas e sociais os demais poderes, estados, municípios, sociedade, em geral, e as classes subalternas. O acesso ao governo militar será restrito aos tecnocratas, transformados, pelos militares, em assessores técnicos para defesa do desenvolvimento do país e, por conseguinte, da segurança nacional (Mestriner, 2008).

De outro, uma notável dinâmica associativa e organizativa que, se estruturando nos campos e nas cidades e em torno dos mais diferentes temas e reivindicações, introduziram fissuras importantes no pesado contexto autoritário e excludente então vivido pela sociedade brasileira.

Ampliaram-se as pressões para um avanço na construção da cidadania, de forma que “a democracia não seja apenas uma palavra vazia”. Para isso, em oposição à proposta de que o Estado deixe de intervir na economia e na sociedade, novas propostas são apresentadas e debatidas, tanto no que se refere à estruturação e operação do Estado como em relação à definição de novas prioridades nacionais.

No que se refere à estruturação e operação do Estado, a *descentralização*, vale dizer, a redução de um sistema centralizado de decisões e implementações das ações governamentais, é considerada fundamental, principalmente no que tange às políticas públicas e sociais.

Além disso, novas formas de democracia são propostas para além da *democracia representativa*. Esta, segundo Bobbio:

... é caracterizada por um conjunto de regras que estabelecem quem está autorizado a tomar decisões coletivas e com quais procedimentos. No que diz respeito a tomar decisões, a regra básica da democracia é a regra da maioria, onde as decisões aprovadas são da maioria daqueles a quem compete tomar decisões coletivas (Bobbio apud PAZ 2002, p. 13).

Propõem-se outras perspectivas de exercício da democracia nas quais se incluam *formas de participação* no poder, para além da representação formal construída pela via dos partidos políticos e da via eleitoral. Enquanto a democracia representativa implica em que as deliberações que dizem respeito à coletividade sejam tomadas nas esferas legislativas, por pessoas eleitas para esta finalidade, são feitas propostas de estruturação do que se convencionou chamar de *democracia participativa*.

De acordo com Macpherson (1977), a democracia participativa se caracterizaria por um modelo que enfatiza os movimentos sociais e a ampliação da ocupação do espaço político pela sociedade civil. O modelo procura combinar os mecanismos da democracia representativa com formato piramidal de participação direta e indireta dos cidadãos, por meio de conselhos, sem excluir, no

entanto, o sistema partidário. Democracia não é só representação, é participação social.

É importante destacar que, durante o século XX, a democracia assumiu um lugar central no campo político, ao mesmo tempo em que se observou uma intensa disputa em torno do significado da questão democrática. Behring (2000), ao refletir sobre a questão da democracia, ressalta que é necessária uma análise mais conceitual, pois, segundo a autora, afirmações otimistas de que houve uma expansão da democracia no mundo exigem, no mínimo, muita cautela, se o conceito de democracia a ser discutido ultrapassa meramente o procedimento formal, pois:

Existem no mundo vários mecanismos de democracia participativa, mas convivem com graves dificuldades quando se trata de tomar decisões substantivas acerca de conteúdos efetivamente democráticos, no sentido da ampliação do acesso à riqueza e à participação políticas pelas maiorias (Behring, 2000, p. 02).

Para Behring (2000), “ao se buscar um aperfeiçoamento do processo democrático, apontou-se estratégias de democracia participativa como, por exemplo, os Conselhos. Segundo a autora, essa forma de participação pode implicar em uma perigosa autonomia, onde criar arenas de decisão não proporciona a escolha das decisões a serem tomadas. Tal autonomia perigosa será daqueles que decidem complementada pelo poder técnico dos burocratas, que podem, por sua vez, promover uma pressão pelo segredo e pelo controle de informação” (Behring, 2000, p. 03).

Marilena Chauí (1994), quando analisa a democracia no Brasil, ressalta que, pela estrutura autoritária da sociedade brasileira, não é permitido o surgimento de instituições democráticas. Para Chauí (1994), a democracia funda-se na criação, reconhecimento, garantia e consolidação de direitos. O autoritarismo social e a divisão econômica, sob a forma de carência e do privilégio, bloqueiam a emergência de uma sociedade democrática.

3.2. Instrumentos de legitimação da democracia

O retorno à democracia e ao Estado de direito é marcado pelo governo de transição, que incorpora a Assembléia Constituinte, e pelo governo presidencial. “São tempos paradigmáticos”, nas palavras de Mestriner (2008, p.182).

Desta forma, a complexidade da conjuntura da década de 1980, no Brasil, pode ser avaliada pelo tensionamento entre a direção social do governo e a luta política da sociedade civil na aprovação da nova Constituição Federal de 1988.

O anseio pela recuperação das liberdades e do Estado de direito, historicamente voltado para a construção de um novo texto constitucional, mobiliza também dessa vez a sociedade brasileira, propiciando uma articulação efetiva dos vários segmentos, com vista à elaboração de emendas constitucionais. Um amplo movimento se instala na defesa da cidadania e dos direitos sociais com a esperança de que, pela mudança das normas, transformar-se-ia rapidamente a realidade do país (Mestriner, 2008, p. 182).

Obtém-se, assim, uma legislação com alcance social que abre perspectivas às políticas públicas, definindo o direito dos cidadãos à proteção social, bem como o dever do Estado na garantia deste direito e a exigência da descentralização político-administrativa na sua gestão, com a efetiva participação da sociedade no controle social.

Para Boschetti e Stein (2008), a Constituição Federal de 1988 é, portanto, um marco na instituição da democracia representativa, e respondeu ao clamor da democracia participativa ao prever a expansão dos direitos e políticas sociais e a criação de espaços de participação e controle democrático da sociedade, como os Conselhos, as Conferências e os Fóruns de políticas sociais.

Além disso, a universalidade, a participação popular e o controle social deveriam nortear todas as ações políticas, de modo a assegurar a consecução dos preceitos constitucionais em todos os níveis e áreas setoriais. Sugerindo que a participação em torno dos Conselhos significa uma possibilidade de avanço dos níveis de democracia política e social, pontos de partida para se atingir o âmago da questão que é a democratização econômica da riqueza socialmente produzida.

Conquistando uma “Constituição-cidadã”³², o “movimento pela elaboração de leis ordinárias faz-se ainda mais forte, possibilitando aos vários segmentos a democratização do processo de discussão, acumulando proposições mais bem fundamentadas. E conta de início, inclusive, com apoio do primeiro governo pós-ditadura que, com a perspectiva de proceder à transição, propõe-se a enfrentar os graves problemas vividos pelo país, recuperando a dívida social acumulada ao longo do período ditatorial” (Mestriner, 2008, p. 183).

3.3. Conselhos de Direitos e Políticas: espaços formais de participação social

Na sequência da aprovação da Constituição Federal de 1988, observou-se a estruturação de novas redes associativas, dentre as quais a criação de Conselhos nas diversas áreas das políticas públicas do país, amparadas por ampla base legal, assumindo diversos formatos e funções, sendo caracteristicamente compostos por representantes do poder público e da sociedade civil, a exemplo das iniciativas em torno da criação dos Conselhos de Direitos e de Políticas, de Assistência Social, de Saúde, de Educação, etc.

Raichelis (2000) considera que o cenário político da década de 1990 traz inflexões importantes na luta pela democratização do Estado, relacionadas com a participação de segmentos organizados da sociedade civil nas decisões e prioridades das políticas públicas.

Nessa conjuntura, ocorre reiterado consenso nos discursos dos distintos segmentos organizados, quando se referem sistematicamente à importância e à necessidade do fortalecimento da sociedade civil. Esses “novos personagens que entram na cena” (Sader, 1998), organizados em “uma multiplicidade de espaços, redefiniram o cenário das lutas sociais no Brasil, apresentando desdobramentos importantes no encaminhamento das ações coletivas na década de 90”. (Raichelis, 2002, p.77).

³² Expressão usada pelo senador Ulisses Guimarães, quando na aprovação final da CF de 1988.

Foi com base no crescimento dos movimentos sociais urbanos, em seu complexo e conflitivo relacionamento com o Poder Público, e na atuação de certos governos imbuídos da “filosofia participativa”, ainda no período do regime militar e, depois, no período de transição, que o tema dos conselhos populares adquiriu maior expressividade. Basicamente, assumiram duas modalidades organizativas: conselhos formados por trabalhadores, em sua maioria operários; e conselhos constituídos por cidadãos em geral, sem distinção de categorias profissionais ou classistas (Wanderley, 1991).

Os Conselhos são considerados uma conquista popular e constam nas Leis Orgânicas Municipais da maioria dos municípios brasileiros. Estas leis contêm um discurso participacionista muito maior do que previsto na Constituição Brasileira. Nesse sentido, Calderón (1995) coloca que:

... A participação da sociedade civil na gestão da coisa pública, principalmente sob a idéia de Conselhos, é considerada como uma conquista popular, como uma absorção do Estado pela sociedade civil e não o contrário (Calderón, 1995, p. 05).

Essa proposta está direcionada para garantir a participação da população na tomada de decisões governamentais, no controle e fiscalização dos negócios públicos. Para Calderón (1995), existe uma ideologia conciliar que vê na criação de Conselhos o antídoto que possibilitaria a presença da sociedade civil na gestão da coisa pública.

As novas atribuições delegadas aos Estados e Municípios proporcionaram o surgimento de uma nova relação dos mesmos com a União, facilitando ações descentralizadas e desconcentradas, dando oportunidade ao surgimento de várias modalidades de conselhos. Dentro dessa possibilidade, foi possível uma abertura democrática, conduzindo, quando possível, às reformulações na dinâmica do poder local (Wanderley, 1991).

Segundo Wanderley (1991), ao se considerar os Conselhos como formas de aglutinação/integração de interesses de grupos e movimentos sociais, verifica-se que eles podem proporcionar canais apropriados e elevar, a patamares superiores, a participação popular. Há uma aceitação, no interior dos quadros administrativos e no conjunto dos políticos, no sentido de que esses conselhos ajudariam a viabilizar a execução de obras, a prestação de serviços e o atendimento de

necessidades, coisas que o Estado executaria de modo limitado ou simplesmente não executaria.

Além do mais, a participação popular daria possibilidade de que decisões governamentais fossem mais adequadas, eficazes e baratas. Resta saber se a forma Conselho, em sua prática, confirmou essas previsões.

Em termos gerais, pode-se constatar que os defensores dos conselhos populares oscilam entre uma orientação condicionada pelas regras do jogo da democracia representativa (e, nesse caso, há possibilidades reais de uma presença ativa que fica na dependência de conjunturas mais ou menos propícias e dos processos de abertura e fechamento dos governos, ao lado do poder de pressão das várias forças sociais e da sociedade civil) e uma orientação que os entende como órgãos autônomos, forjadores de um poder alternativo, ferramenta para o acúmulo de forças políticas. Nesta orientação, torna-se mais dificultada a participação na gestão pública, sobressaindo o confronto (Wanderley, 1991, p. 29).

Neste sentido, os Conselhos não devem ser encarados como órgãos revolucionários, apresentando-se como órgãos governamentais ou semi-governamentais. Eles são figuras institucionais que fogem da tradicional democracia liberal e pretendem democratizar a tomada de decisões nos negócios públicos, na medida em que as decisões sobre o gerenciamento de escolas, creches, unidades de saúde etc. seriam tomadas numa mesa de negociação entre o poder público e os “representantes” eleitos pela população. Os Conselhos teriam como tarefa fiscalizar as ações governamentais, exigindo o cumprimento das decisões tomadas (Calderón, 1995).

A institucionalização de mesas de negociação, na forma de Conselhos, entre o poder público e a sociedade civil com caráter deliberativo, implicaria não somente em um amplo processo de reestruturação da engenharia institucional, mas também numa nova concepção do funcionamento do sistema político e do gerenciamento da coisa pública, na medida em que o Executivo perderia muitas atribuições, principalmente a “autonomia relativa” que possui para governar. (Oliveira, 1998).

Considerando que os Conselhos são espaços formais de participação social, institucionalmente reconhecidos, com competências definidas, cujo objetivo é de realizar o controle social de políticas setoriais ou de defesa de direitos de segmentos específicos, sua função é garantir os princípios da participação da

sociedade nos processos de decisão, definição e operacionalização das políticas públicas, e:

Embora não sejam os únicos e possíveis canais de participação da sociedade, os conselhos revestem-se de características particulares, posto que são canais permanentes e sistemáticos com garantia jurídico/formal (Gomes, 1999, p. 166).

Entretanto, o seu maior desafio é romper a tradição da privatização da coisa pública, que estabelece uma tênue fronteira entre o público e o privado, herança da nossa história marcada pelas relações de tutela, coronelismo, clientelismo e pelo uso da coisa pública com fins privados, traduzida certamente em corrupção (Gomes, 2000).

Os conselhos são espaços eminentemente públicos – pois se movem na esfera do interesse público, de todos, coletivo, social. São arenas de interferência da sociedade – da ampliação da democracia e do fazer política. Quanto mais democracia, mais possibilidades de realizar o trânsito efetivo para o domínio público. Contudo, esse projeto de participação decisória da sociedade encontra-se na contracorrente da conjuntura (Gomes apud Netto, 1999, p. 167).

O Conselho Municipal de Assistência Social têm como principais atribuições a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pelas Conferências, a aprovação do plano, a apreciação e aprovação das propostas orçamentárias para a área e dos planos de aplicação do Fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos exercida em cada instância em que estão estabelecidos (LOAS).

É nesta arena democrática que a Igreja Católica tentará

manter o seu caráter universalista, conservador e includente, utilizando-se do Estado para se tornar parte integrante da ordem social existente, e tem na classe dominante sua parceira predileta (Paiva, 2003, p.38).

3.4.

O Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro

Segundos estudos de Oliveira (2003), “O CMAS-RJ foi criado como resultado do sucesso da implantação da LOAS no Estado do Rio de Janeiro”. Esse processo foi protagonizado por profissionais do Serviço Social, primeiramente, através de um grupo de funcionários da ex-LBA que, em 1989, organizou a primeira manifestação pública na Cinelândia sobre o tema “A defesa da Assistência Social” (Oliveira, 2003, p.37)

Diante do veto do Presidente Collor ao projeto nº 3.099, formulado e liderado pelo núcleo de Pesquisa Social da UNB, o movimento no Rio incorporou outros atores, dentre eles, as organizações ligadas à pessoa portadora de deficiência e ao Conselho Regional de Serviço Social, passando este último a ter um papel fundamental na articulação deste processo.

É retomado, em 1991, no Estado do Rio de Janeiro, o movimento em torno da regulamentação da política de assistência social, com a realização de eventos ampliados, simpósios e discussões, visando agregar entidades e setores do poder público.

Uma conferência nacional foi realizada em Brasília, nos dias 22 e 23 de junho de 1993, promovida pelo Ministério do Bem-Estar Social, para discutir a assistência social e, entre os participantes, havia a presença de um número expressivo de profissionais do Rio de Janeiro. O resultado deste movimento foi o projeto nº 3154, transformado em lei, aprovada em 30/09/93 e 11/11/93, pela Câmara dos Deputados e Senado Federal, respectivamente.³³ Com a aprovação da lei, priorizou-se garantir sua implementação no Estado do Rio de Janeiro e no Município. Em maio de 1994, houve um marco desta nova etapa, quando o Conselho Regional de Serviço Social – CRESS – organizou o “*Seminário Estadual em Defesa da Assistência Social*”.

No decurso de julho de 1994, sessenta entidades assistenciais formalizaram o movimento “*Pró-Fórum Estadual de Assistência Social*”. Entre as diversas atividades desenvolvidas, destacam-se os encontros regionais para divulgação da

³³ A Lei foi sancionada pelo Presidente Itamar Franco e publicada no Diário Oficial da União em 08/12/1993, com o número 8742.

LOAS, realizados em alguns municípios do Estado, e a realização da reunião ampliada do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS, em 17/04/1995, com o objetivo de democratizar as informações, visando a uma ação unificada, no âmbito nacional.

O Fórum Permanente em Defesa da Assistência Social do Rio de Janeiro foi criado em 26/06/1995, e se consolidou como um grande defensor da implantação da LOAS. Várias atividades foram organizadas, destacando-se um Simpósio na ALERJ, visando mobilizar os deputados para a implantação dos dispositivos prescritos pela LOAS. O Poder Legislativo apoiou o movimento, frente aos conflitos estabelecidos com o Executivo estadual. O principal fruto desta articulação foi a realização da I Conferência Estadual de Assistência Social, em outubro de 1995.

O Plano Estadual de Assistência Social foi formulado nesta Conferência, como também foi criada a comissão paritária para preparação dos projetos de lei de criação do Conselho e Fundo Estadual de Assistência Social, além de serem aprovadas propostas para a política nacional de assistência, a serem levadas à I Conferência Nacional de Assistência Social.

Em resposta a toda essa mobilização,

... a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social – SMDS – organizou a I Conferência Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro nos dias 27 e 28 de setembro de 1995. Este trabalho reuniu representantes da SMDS e de entidades não governamentais, tais como: Ação Comunitária do Brasil, Associação São Martinho, Banco da Providência e CEDAC, demarcando, assim, o início das discussões, no âmbito do município, em todas as definições de diretrizes para a formulação da política de Assistência Social para a cidade (Oliveira, 2003, p. 38).

A Conferência Municipal prismou eleger os delegados municipais que iriam participar da Conferência Estadual, assim como buscar subsídios para uma política nacional de assistência social capaz de responder às demandas e prioridades do município.

A I Conferência Municipal de Assistência desencadeou o movimento de criação do Fórum Municipal. Este Fórum partilha, com o Fórum Estadual, a característica de se construir como mecanismo de organização de setores da sociedade civil ligados à assistência, priorizando a garantia de acesso desses

setores às esferas de decisão sobre política de assistência, no âmbito municipal. Sua origem, todavia, não pode ser entendida como seqüência “natural” da institucionalização do Fórum Estadual.

O Fórum Municipal foi criado após a Conferência Estadual, como resposta à insatisfação de algumas entidades. Esta tarefa foi assumida pelo Conselho de Entidades de Bem-Estar Social e tinha um objetivo pragmático imediato: “garantir espaço para a sociedade civil” na gestão do futuro Fundo Municipal de Assistência.

Outro resultado imediato da I Conferência Municipal foi a formação de uma comissão paritária, sob a coordenação da extinta Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social (SMDS), que redigiu o projeto de lei regulamentando o Conselho e o Fundo municipal.

Segundo, ainda, Oliveira (2003, p.40), “o aspecto mais polêmico no processo de criação do CMAS foi sua natureza deliberativa. Por um lado, o Fórum e a Comissão Paritária defendiam o *caráter deliberativo* do CMAS. Na contramão, o Executivo Municipal restringia o CMAS a um Conselho do tipo tradicional, destinado a assessorar e auxiliar o Poder Executivo com caráter meramente *consultivo*”. Sobre este assunto, segue o relato de uma ex-conselheira do CMAS:

Em 1994, eu estava no Fórum de Assistência Social Estadual. Eu estava no Município de Niterói, mas também estava acompanhando o Fórum Estadual de Assistência aqui no Rio de Janeiro. A gente via as dificuldades para fazer com que os dirigentes entendessem o quanto era importante ter o Conselho. O prefeito, por exemplo, não entendia que o Conselho poderia ser deliberativo, e dizia que o Conselho é consultivo e ponto final. Então, isso criou muitos problemas e muitos entraves, eu até acredito que o Conselho de Assistência do Rio já era para ter sido implantado desde 1995, mas foi implantado em 1996 (Entidade M).

Na visão do Fórum, informada pelos parâmetros e princípios da LOAS, a inserção do Conselho na estrutura da administração pública só fazia sentido se ele tivesse, de direito e de fato, competência para tomar decisões. O reconhecimento do Conselho como “instância deliberativa”, embora permita interpretações diversas, sem dúvida revela o poder do Fórum, favorecido, certamente, pela conjuntura pré-eleitoral (eleição municipal) de outubro de 1996. No entanto, não havia dúvida de que a competência legal era fruto da concepção construída ao longo da mobilização política, defendida e divulgada pelo Fórum Municipal.

O Conselho Municipal de Assistência Social do Rio de Janeiro foi criado em 30 de agosto de 1996, pela Lei Municipal nº 2469. Dispondo das seguintes diretrizes:

“Art. 1º - Fica instituído o Conselho Municipal de Assistência Social; instância deliberativa do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente, com funções normativas e fiscalizadoras das ações e serviços de natureza pública e privada no campo de assistência social, como órgão colegiado máximo, de composição paritária entre o Poder Público e a sociedade civil, conforme estabelecem o art. 203 e seguintes da Constituição da República e a Lei Federal N.º8742, de 7 de dezembro de 1993 – Lei Orgânica da Assistência Social.

Art. 2º - O Conselho Municipal de Assistência Social é vinculado à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social e tem como objetivo básico assessorar a administração pública no estabelecimento, acompanhamento, controle e avaliação da política municipal de assistência social.

Parágrafo Único – A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social fornecerá ao Conselho Municipal de Assistência Social o apoio administrativo necessário à sua implementação e funcionamento.

Art. 3º - O Conselho Municipal de Assistência Social, no exercício de suas funções, observará os seguintes princípios e diretrizes básicas:

I- a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, como política de seguridade social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, no Município, para garantir o atendimento às necessidades básicas;

II- a supremacia do atendimento às necessidades sociais sobre as exigências de rentabilidade econômica;

III- a universalização dos direitos sociais, a fim de tornar o destinatário da ação assistencial alcançável pelas demais políticas públicas existentes no Município;

IV- o respeito à dignidade do cidadão, à sua autonomia e ao seu direito a benefícios e serviços de qualidade, bem como à convivência, familiar e comunitária, vedando-se qualquer comprovação vexatória de necessidade;

V- a igualdade de direito no acesso ao atendimento, sem discriminação de qualquer natureza, garantindo-se equivalência aos diferentes segmentos da população, com divulgação ampla de benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo poder Público e dos critérios para sua concessão;

VI- a organização da assistência social, tendo como base as seguintes diretrizes:

a) comando único de ações na esfera municipal;

- b) participação da comunidade, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;
- c) primazia da responsabilidade do Poder Público na condução da política de assistência social na esfera municipal.

Das Atribuições e Competências

Art. 4º - Respeitando as atribuições exclusivas dos Poderes Legislativo e Executivo, compete ao Conselho Municipal de Assistência Social:

I – aprovar a política municipal de assistência social;

II – participar da elaboração do Plano Municipal de Assistência Social;

III – apreciar e aprovar a proposta orçamentária a ser encaminhada à Câmara Municipal pelo Poder Executivo concernente às ações e serviços no campo da assistência social;

IV – atuar na formulação de estratégias e controle da execução de política de assistência social;

V – auxiliar e apresentar propostas relativas à gestão do Fundo Municipal de Assistência Social;

VI – acompanhar, avaliar e fiscalizar as ações das entidades de assistência social em geral, inclusive as privadas prestadoras de serviços e assessoramento em assistência social, podendo acionar os órgãos pertinentes, quando couber, se comprovado o descumprimento de determinações estabelecidas em lei;

VII – propor critérios de qualidade para o funcionamento dos serviços de assistência social públicos e privados no Município;

VIII – sugerir objetos par elaboração de contratos ou convênios entre o setor público e as entidades privadas que prestam serviços de assistência social no âmbito municipal, assim como em outras esferas de governo;

IX – apreciar previamente os contratos e convênios referidos no inciso anterior;

X – elaborar e aprovar seu regimento interno;

XI – zelar pela efetivação do sistema descentralizado e participativo de assistência social;

XII – convocar extraordinariamente a cada dois anos ou extraordinariamente, por decisão da maioria absoluta dos seus membros, a Conferência Municipal de Assistência Social, que terá atribuição de avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes e ações para o aperfeiçoamento do sistema;

XIII – acompanhar e avaliar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos programas e projetos aprovados “[...]”.

O CMAS, no desenvolvimento de suas atividades, além das assembleias, dispõe da Mesa diretora, grupos de trabalho, Comissões Temáticas e Câmaras de Inscrição e Renovação de Processos, tendo sido, estas últimas, introduzidas pelo atual regimento interno. As comissões temáticas constam nos regimentos analisados, nos quais se encontram alterações que merecem análise mais criteriosa.

Anteriormente, eram quatro comissões temáticas: Políticas Públicas, Direitos e Cidadania, Orçamento e Finanças e Normas. O atual regimento supriu a Comissão de Direitos e Cidadania, alocando parte de suas competências na Comissão de Políticas. As demais comissões foram mantidas.

As Câmaras passam a compor o funcionamento do CMAS com a tarefa de apreciar e dar parecer sobre inscrição e renovação de registro de entidades. São duas Câmaras presididas pelo presidente e vice do CMAS, e compostas por nove conselheiros distribuídos por sorteio. Reúnem-se, ordinariamente, no mínimo uma vez por mês e, extraordinariamente, quando convocadas pelo seu presidente, com antecedência mínima de 72 (setenta e duas) horas. Deliberam sobre a inscrição e registro de entidades, tendo por base parecer técnico.

Este mecanismo retira este poder do colegiado máximo, reunido em assembleia pública, que passa apenas a referendar as decisões das Câmaras. A obtenção de registro no CMAS é, sem dúvida, de grande importância para as entidades, pois é pré-requisito para obtenção do *Certificado de Entidade Beneficente de Assistência Social*³⁴ e/ou inscrição no CNAS. Apesar de esta mudança estar embasada no objetivo de garantir agilidade e envolvimento de maior número de conselheiros nesta atividade, destaca-se a importância desta função para a Política de Assistência Social. Dada a renúncia fiscal que a inscrição acaba por gerar, esta competência significa muito poder. O repasse desta atividade às Câmaras implica a diminuição do poder coletivo.

Sendo assim, concordamos com Gramsci, quando ele defende a concepção de Conselhos como um espaço contraditório, de luta pela hegemonia e de socialização da política.

³⁴ Trata-se do antigo Certificado de Entidades de fins filantrópicos. É concedido pelo CNAS, sendo pré-requisito que a entidade tenha registro no CMAS. O certificado de entidade beneficente de assistência social permite as seguintes isenções fiscais: isenção de cota patronal junto ao INSS, isenção do ISS, IPTU, imposto sobre importações, ficando a entidade com imunidade fiscal perante a Receita Federal, além de pedido de doação de materiais apreendidos pela Receita Federal.