

## INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Desirée Cipriano Rabelo**

Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

### INFORMAÇÃO E COMUNICAÇÃO NO CONTROLE SOCIAL DA POLÍTICA NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

**Resumo:** A partir do exame da prática dos representantes da sociedade civil nos conselhos municipais de Assistência Social do Estado do Espírito Santo Estado, o artigo discute os fluxos de informação entre os atores que participam do controle social democrático da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). A reflexão tem como base os princípios internacionais e constitucionais de acesso à informação pública, em especial a Lei nº 12.527/2011 e as diretrizes da PNAS sobre essa temática. Para a análise, considera a existência de três grupos de atores: organizações do Estado, instâncias de controle social (aqui representadas pelos conselhos) e a sociedade. Conclui que os resultados confirmam a necessidade de promover o acesso e o compartilhamento de informações como condição de fortalecimento do controle social democrático e ampliação dos direitos socioassistenciais.

**Palavras-chave:** Informação, comunicação, controle social democrático, Política de Assistência Social.

### INFORMATION AND COMMUNICATION IN THE NATIONAL SOCIAL ASSISTANCE POLICY SOCIAL CONTROL

**Abstract:** Considering the practice of civil society representatives in the municipal councils for social assistance policy of the Espírito Santo State (Brazil), this paper discusses the information flow among the actors who participate the Brazilian National Social Assistance Policy (PNAS) democratic control. The reflection is based on international and constitutional principles regarding access to public information and the PNAS recommendations about this issue. For the analyses, was considered the existence of three groups of actors: state organizations, social control agencies (here represented by councils) and the society. The results confirm the need to promote access and information sharing as a condition for strengthening the democratic social control and expansion of social assistance rights.

**Key words:** Information, communication, democratic social control, Social Assistance Policy.

Recebido em: 14.07.2014 Aprovado em: 15.01.2015.

## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição de 1988 garantiu o controle da sociedade sobre as ações do Estado por meio de conselhos de políticas, conferências, audiências públicas, ação popular e ação civil. Ainda que com características e funções diferentes, essas instâncias e instrumentos são estimuladas a atuar de forma articulada, num processo de fortalecimento mútuo e otimização de seus resultados. Além disso, devem buscar o envolvimento dos diversos segmentos da sociedade em seus debates e decisões. Nesse sentido, o exercício do controle social democrático tem implicado desafios para todos os grupos envolvidos. Por um lado, os movimentos e as organizações sociais precisam mobilizar suas bases, articular-se e qualificar-se para exercer plenamente tal direito. Já as organizações do Estado carecem de mudanças profundas em suas estruturas e cultura institucional para atender às demandas de ordem democrática. Por fim, os profissionais, técnicos e estudiosos envolvidos na temática são desafiados a compreender e impulsionar esse processo que visa garantir os direitos fundamentais e os princípios democráticos, balizados pelos preceitos constitucionais (BRASIL, 2004).

Para o debate sobre controle social da sociedade sobre o Estado, tomamos como referência fundamental o conceito gramsciano de Estado ampliado. E, ainda, as reflexões que tratam de aplicá-lo na experiência brasileira pós-1988 por autores como Bravo (2006), Campos (2006; 2009), Correia (2004; 2002), Nogueira (2004), Degenszajn (1998; 2006; 2013). Os principais elementos do controle social democrático da Política Nacional de Assistência Social (PNAS) e sua relação com os fluxos de informação/comunicação serão tratados no próximo bloco.

Embora os termos comunicação e informação sejam frequentemente usados como sinônimos, para fins deste estudo serão tratados como conceitos singulares ainda que, como veremos, com limites tênues entre ambos. A raiz latina da palavra comunicação (*comunicare*) sugere

a ideia de partilhar, tornar comum. Noutros termos, a comunicação é um

[...] processo que relaciona comunidades, sociedades intermediárias, governos e cidadãos na participação e tomadas de decisões conjuntas ante os estímulos e fatores que, de maneira permanente, apresentam a esses seus ambientes sócio-econômicos [...] implica, além disso, uma forma de transversalidade social e interação dinâmica, em uma rede de relações de pessoas e grupos onde medeiam e intervêm outros elementos, espaços, fatores, mecanismos, conteúdos e instituições que concorrem em diversas formas nas manifestações de comunicação. (ALFONZO, 1996, p. 36).

Portanto, neste estudo, consideramos a comunicação como um processo que, envolvendo instâncias e atores distintos (com funções também distintas), orienta-se para a produção de ações e sentidos pró-controle social democrático.

O sentido aqui atribuído ao termo informação corresponde a sua definição primeira, no dicionário: dado, ou medida de redução de incerteza, sobre um determinado estado de coisas, por meio de uma mensagem (DICIONÁRIO, 1993). No sentido empregado em nossa análise, esses dados ou informação alimentam os processos comunicacionais citados. Ou seja, o acesso às informações qualificadas é essencial para a tomada de decisões, monitoramento e avaliação da política pelos fóruns colegiados de controle social.

Considerando-se que os fluxos de informação abordados neste trabalho ocorrem no espaço formado pela interação de atores sociais como gestores e técnicos do Estado, organizações vinculadas à assistência social e sociedade civil, este processo também é conhecido como Comunicação Pública, cujo sentido é mais amplo que o de informar, pois

[...] deve incluir a possibilidade de

o cidadão ter pleno conhecimento da informação que lhe diz respeito, inclusive aquela que não busca por não saber que existe, à possibilidade de expressar suas posições com a certeza de que será ouvido com interesse e a perspectiva de participar ativamente, de obter orientação, educação e diálogo. (DUARTE, 2007, p. 64)

Ou seja, um processo de comunicação pública envolve todos os atores ativos, com capacidade e possibilidade de tomar partido, opinar sobre os problemas públicos e fazer propostas (ZÉMOR, 1995). Criar essas condições é um dever do Estado, como assinalam os documentos internacionais que oferecem as bases jurídicas da garantia de acesso às informações públicas e de participação cidadã nas sociedades democráticas (AGÊNCIA DE NOTICIA SE DIREITOS DA INFÂNCIA; ARTIGO 19, 2009; ARTIGO 19, 1999; COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS, 2003; ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO, 2002).

Nesse sentido, a consolidação da democracia no Brasil e de seus instrumentos e espaços de controle social democrático estimularam o debate de questões como: prestação de contas e transparência das organizações do Estado; qualificação para o uso das informações, direito de acesso etc. (HERKENHOFF; RABELO, 2011). Compreensivelmente, os conselhos de políticas públicas têm sido instâncias privilegiadas para a observação dos avanços e limites em relação à forma de exercer a comunicação pública em um ambiente democrático. Diferentes análises concordam que o seu pleno funcionamento supõe a existência de canais permanentemente de informação entre os vários atores e um amplo sistema comunicação pública (HERKENHOFF; RABELO, 2011; NOGUEIRA, 2004; PONTUAL, 2008; DEGENSZAJN, 1998).

Na política da saúde, por exemplo, os debates apontaram a necessidade de novas formas de fazer e entender a comunicação para fortalecer o Sistema Único de Saúde (SUS) (CARDOSO, 2007).

Um dos resultados das conferências nacionais da área foi a elaboração de um Pacto pela Democratização e Qualidade da Comunicação e Informação em Saúde que tem entre seus objetivos:

Garantir permanente comunicação entre os conselhos e conselheiros das esferas municipal, estadual e nacional, o que inclui infraestrutura (espaço físico e equipamentos), pessoal e veículos próprios de comunicação [...]; Divulgar com antecedência as datas de reunião dos Conselhos, esclarecer as suas atribuições e estimular a participação da população [...]; Divulgar as deliberações dos conselhos, conferências, fóruns e plenárias [...]; Informar a população sobre o papel do Ministério Público, PROCON e dos órgãos e conselhos fiscalizadores das profissões (CARDOSO, 2007, p. 48).

Reconhecendo as diferentes (urgentes) perspectivas de análise, neste artigo discutimos os fluxos de informação e os processos de comunicação instituídos entre os vários atores envolvidos no controle social democrático da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Para efeito de análise, consideramos a existência de três grupos de atores e/ou instituições: as organizações do Estado, as instâncias formais (ou institucionalizadas) de controle social e a sociedade em geral. Interessa-nos, pois, discutir como a fragilidade (ou inexistência) dos fluxos de informação entre os vários atores/setores envolvidos no controle social da PNAS afeta diretamente os resultados dessa política.

Tomando como exemplo um conselho de política pública, apresentamos um esquema simplificado na **Figura 1**, onde introduzimos os três grupos de atores que servem de base para nossa análise: as organizações do Estado, as organizações institucionalizadas ou não controle social (neste estudo, o CMAS) e a sociedade. Num segundo plano, o sistema de comunicação (com os diferentes tipos de mídia), é responsável pela visibilidade (ou invisibilidade) desse sistema com seus atores e ações. Trata-se, pois, de um sistema composto

Figura 1 - Os grupos de atores e os fluxos de informação no controle social da PNAS



Fonte: Elaboração própria.

por instituições vinculadas ao Estado (caso dos conselhos, Ministério Público ou Tribunal de Contas) ou não (caso dos movimentos sociais, dos sindicatos ou das associações de moradores) e a *sociedade em geral* – onde também estão os usuários da política. Esses diferentes atores precisam reconhecer-se e serem reconhecidos nesse processo de controle social democrático. O que só é possível a partir dos fluxos de informações e de um amplo processo de comunicação capaz de gerar sentidos em prol da garantia da própria PNAS.

Para este artigo tomamos os conselhos municipais de assistência social do Estado do Espírito Santo (CMAS-ES), em especial os representantes da sociedade civil, como ponto de partida para esta análise. A escolha se baseia no papel estratégico que conselhos e conselheiros, em especial os da sociedade civil, ocupam nesse sistema de comunicação. Os dados empíricos aqui apresentados foram obtidos a partir de questionários encaminhados por correio e e-mail para os 78 municípios do Estado.<sup>1</sup> Como apenas 25 municípios fizeram a devolução do questionário, em termos metodológicos o resultado final não tem relevância

estatística. Como as respostas obtidas confirmaram resultados de pesquisas anteriores feitas na região metropolitana da Grande Vitória (ES), optamos por manter os dados percentuais, assumindo-os como fortes tendências na abrangência do Estado.

Embora reconhecendo que a realidade é bastante mais complexa, o esquema apresentado na **Figura 1** servirá como base para a análise, propondo não apenas um diagnóstico, mas, sobretudo, estratégias de enfrentamento diante dos problemas que ainda persistem. Nesse sentido, as reflexões aqui apresentadas têm como objetivo contribuir com ampliar e qualificar a participação da sociedade civil nos conselhos e o aperfeiçoamento da PNAS.

## 2 O CONTROLE SOCIAL DA PNAS E OS FLUXOS DE INFORMAÇÃO/COMUNICAÇÃO

Ao reafirmar a Assistência Social como *direito do cidadão e dever do Estado*, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) definiu como uma de suas diretrizes a

[...] participação da população, por meio de organizações

representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1993, art. 204, inciso II).

De caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, os conselhos são indicados como as instâncias deliberativas desse sistema descentralizado e participativo (BRASIL, 1993, art. 5 e 16). A lei definiu ainda as atribuições do Conselho Nacional de Assistência Social e dos demais conselhos e, no artigo 17, a sua composição. Representam a sociedade civil os usuários da política ou suas organizações, as entidades e instituições de assistência social e os trabalhadores do setor. Esses representantes devem ser escolhidos em foro próprio, sob a fiscalização do Ministério Público Federal. (BRASIL, 1993; BRASIL, 2006a).

Em 2004, a PNAS reafirma o controle social como

[...] instrumento de efetivação da participação popular no processo de gestão político-administrativa-financeira e técnico-operativa, com caráter democrático e descentralizado. (BRASIL, 2004, p. 45).

Ou seja, sem a presença militante e politicamente ativa da sociedade civil, os princípios e as diretrizes da PNAS não se realizam (CAMPOS, 2006). Nesse sentido, a orientação legal exige pôr em marcha um amplo processo envolvendo organizações do Estado, com seus técnicos, profissionais; as organizações que atuam na área; os movimentos e grupos organizados, além dos usuários. Atores com interesses, culturas e linguagens distintas que têm diante de si o desafio de, a partir das informações, das demandas e ofertas do sistema e da sociedade, aprimorar a política de assistência social. Vejamos, pois, as dificuldades encontradas e as possibilidades de ativar esses fluxos de informação para gerar um amplo processo comunicacional democrático.

## 2.1 Fluxos entre os conselhos e o Estado – o direito de acesso às informações

O controle social democrático implica partilha de poder. E um ponto chave dessa partilha refere-se às informações técnicas, políticas e orçamentárias nas mãos do Estado. Trata-se da *prestação de contas*, mas feita de forma sistemática e dirigida a um segmento específico: os conselheiros, especialmente os representantes da sociedade civil. O objetivo, aqui, é romper as assimetrias do saber e do poder.<sup>2</sup> Ou, ainda, modificar o risco da sub-representação dos usuários nos conselhos e fóruns (BRASIL, 2004). De fato, quanto mais informado, melhor a capacidade do conselheiro para analisar e avaliar os planos de assistência social, especialmente verificar se eles estão de acordo com o estabelecido nas leis e nas diretrizes das conferências (BRASIL, 2006b). Por essa razão, para o bom desempenho dos(as) conselheiros(as), a Resolução 237 do CNAS recomenda atualização constante e aprofundamento do “[...] conhecimento e o acesso a informações referentes à conjuntura nacional e internacional relativa à política social.” (BRASIL, 2006a, art. 21).

O acesso às informações públicas, vital para os conselheiros, está garantido por lei:

[...] Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestados no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988, art. 5, Inciso XXXII).

Porém, o debate sobre o chamado *direito de acesso* só ganhou dimensão no Brasil a partir de 2009-2010, diante das resistências encontradas para regulamentar a lei (HERKENHOFF; RABELO, 2011).

Embora a Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527, de 18 de novembro de 2011) tenha sido sancionada em 2011, algumas áreas e legislações orgânicas, inclusive a da assistência

social, já haviam avançado nesse sentido. Por exemplo: a LOAS prevê a

[...] divulgação ampla dos benefícios, serviços, programas e projetos assistenciais, bem como dos recursos oferecidos pelo Poder Público e dos critérios para sua concessão. (BRASIL, 1993, art. 4).

Na mesma linha, o CNAS deve

[...] divulgar, no Diário Oficial da União, todas as suas decisões, bem como as contas do Fundo Nacional de Assistência Social (FNAS) e os respectivos pareceres emitidos. (BRASIL, 1993, art. 18, Inciso XIV).

Tratando especificamente sobre o exercício do controle social democrático, a PNAS 2004 ressaltou a necessidade de informação aos usuários por meio do Ministério Público e dos órgãos de controle do Estado “[...] para que efetivem esta política como direito constitucional.” (BRASIL, 2004, p. 36). O mesmo documento propôs, entre os direitos socioassistenciais a ser assegurados aos usuários, o

[...] direito à informação sobre o funcionamento dos serviços, enquanto direito primário do cidadão, sobretudo àqueles com vivência de barreiras culturais, de leitura, de limitações físicas. (BRASIL, 2004, p. 24).

Ao definir a gestão da informação, monitoramento e avaliação das ações como um dos pilares para a execução da política, a PNAS 2004 desencadeou uma série de estudos e debates que culminou na Política de Tecnologia e Informação do MDS. Entre os resultados dessa iniciativa está a implantação da Rede SUAS - Sistema Nacional de Informação da Assistência Social - um conjunto de aplicativos que disponibiliza aos gestores, técnicos, entidades, sociedade civil e usuários

[...] dados e informações em ambiente Web para acesso de todos

os envolvidos nas operações de gestão e controle social e sociedade em geral [...] (BRASIL, 2007, p. 90).

Era também uma resposta às sucessivas deliberações das conferências nacionais. Em 2005, considerando o caráter democrático e participativo de gestão e de controle social do SUAS (um dos princípios organizativos do sistema), reafirmou-se a necessidade de

[...] publicização de dados e informações referentes às demandas e necessidades, da localização e padrão de cobertura dos serviços de Assistência Social; canais de informação e de decisão com organizações sociais parceiras, submetidos a controle social, por meio de audiências públicas; mecanismos de audiência da sociedade, dos usuários, de trabalhadores sociais [...] (BRASIL, 2005, p. 15).

No levantamento realizado no Espírito Santo, os respondentes do questionário avaliaram positivamente sobre o acesso à informação: 73,3% das respostas indicaram que órgão gestor municipal disponibiliza, por internet e outros canais, as informações necessárias para o trabalho no conselho. Contudo, quando contrastamos esta questão com a que tratava do uso da Rede SUAS, uma das principais fontes de dados para os envolvidos nas operações de gestão e controle social, tais respostas precisam ser problematizadas. Isso porque, a ferramenta em ambiente web ainda é pouco utilizada: apenas 30,3% dos respondentes disseram usar regularmente o sistema. Outro dado importante refere-se à disponibilidade da senha para o acesso ao sistema. Apenas 16,7% dos respondentes afirmaram que possuíam a senha e o login para acessar o sistema, embora o CNAS oriente que todos os conselheiros devem tê-los (BRASIL, 2006b). Esta orientação também é expressa pela Meta 2 para controle social, deliberada durante a V CNAS:

[...] Disponibilizar sistemas

de informação *online* e outros meios sobre as ações da rede socioassistencial e dados sobre a gestão do SUAS, para possibilitar o controle social, avaliação e efetivação das ações. (BRASIL, 2006b, p. 27).

Porém, qualquer iniciativa para enfrentar o déficit de acesso dos conselheiros à Rede SUAS e outras fontes qualificadas implica, entre outras questões, promover a formação para compreender e trabalhar com esse tipo de dados. Efetivamente, o despreparo dos conselheiros para exercer suas funções, especialmente os representantes da sociedade civil, tem sido um tema constante nas conferências de assistência social. Aparece, por exemplo, na Meta 6 do controle social aprovada durante a V CNAS (BRASIL, 2006b). A ênfase no tema é compreensível já que tal despreparo reforça as históricas assimetrias de saber e, logo, de poder, que se reproduzem também nos conselhos.

Entretanto, 60% dos respondentes afirmam que o conselho não desenvolve uma política de formação continuada para seus membros. Entre os que responderam positivamente, 53,3% reconheceram que a formação continuada não tem regularidade (!), acontece de modo presencial, por meio de palestras, e o executor tem sido o Governo Estadual seguido pelo Municipal. Por outro lado, o Governo Federal, por meio do Ministério de Desenvolvimento Social tem sido um grande impulsionador dessas capacitações, inclusive com publicação e distribuição de materiais. Entretanto, a própria dinâmica dos conselhos, conferências e fóruns essa oferta ainda é pequena – como confirmam as respostas dos questionários. Esporádicas, essas ações – basicamente palestras e oficinas – não promovem uma formação continuada que leve em conta, inclusive, a dinâmica dos conselhos cujos membros, ou ao menos uma parte deles, são renovados a cada gestão.

A qualidade dos instrumentos e processos de comunicação interna foi outro aspecto tratado pelo questionário. Dos respondentes, 73,3%, afirmaram que o tempo para a leitura dos documentos é

suficiente e 93.3% que as apresentações feitas pelos gestores eram claras e compreensíveis. Sobre as condições dos debates para tomadas de decisões, 80% afirmaram que o tempo é suficiente; 50% que há plena liberdade para todos exporem suas opiniões e 40% que a decisão é coletiva.

Outra vez, tais respostas extremamente positivas devem ser analisadas com cuidado, já que um aspecto frequentemente nesses espaços, especialmente entre os representantes da sociedade civil, é a negação de conflitos, a submissão aos conhecimentos técnicos e, ainda, a “[...] incorporação artificial que desconsidera a representatividade dos atores e exponencia o simbolismo da presença.”, como sugere Campos (2009, p. 23).<sup>3</sup> Observações anteriores na região metropolitana de Vitória mostrou que, por várias razões, a dinâmica de funcionamento dos conselhos dificulta, por meio de vários artifícios, a plena participação dos representantes da sociedade civil – especialmente no caso dos usuários (RABELO et al, 2009).

## 2.2 Fluxos entre representantes e representados

Logo após reafirmar o dever do Estado em prestar as informações necessárias para que o conselho participe efetivamente na elaboração, acompanhamento e fiscalização da política, o material didático produzido pelo MDS, orienta:

[...] como conselheiro você é um agente público que deve ter compromisso com o princípio da publicidade. Ou seja, você tem a responsabilidade de informar o cidadão sempre que for solicitado e ter um papel ativo, levando informações importantes para serem debatidas nas audiências públicas, ou nos meios de comunicação (rádio, jornal etc). (BRASIL, 2006b, p. 25).

Ou seja, para além da democratização do próprio Estado, a própria sociedade precisa democratizar-se, estimular e assumir uma cultura de participação e da ética de responsabilidade pública

(TEIXEIRA, 2000). Na expressão de Campos (2006), o conselho precisa ser mobilizado e mobilizador. O que sugere que a atuação dos conselheiros deve ir além do espaço formal do próprio conselho, como prevê a PNAS:

É importante assinalar que cada conselheiro, eleito em foro próprio para representar um segmento, estará não só representando sua categoria, mas a política como um todo em sua instância de governo. E o acompanhamento das posições assumidas deverão ser objetos de ação dos fóruns, se constituindo estes, também, em espaços de controle social (BRASIL, 2004, p. 45).

Não se pode negar o esforço sistemático para chamar a atenção dos conselheiros sobre esse aspecto. A Resolução 237 do CNAS recomendou aos representantes da sociedade civil: “[...] divulguem as discussões e as decisões do Conselho nas instituições que representam e em outros espaços.” (BRASIL, 2006a, art. 21, Inciso IV) Nessa mesma linha, o material didático do MDS orientava-lhes a

[...] trazer as contribuições dos segmentos que representam em favor da política pública, alimentadas também pelos debates e discussões próprias da sociedade civil, como os fóruns, movimentos sociais etc. (BRASIL, 2006b, p. 21).

Segundo Paz (2009, p. 27), são justamente esses

[...] processos, dinâmicas, mecanismos de conexão, comunicação, informação, deliberação e articulação entre representantes e representados.

Que garantiriam a representatividade ou legitimidade do conselheiro. De fato,

[...] conselheiro representa um coletivo e, portanto, precisa construir mecanismos permanentes

de comunicação, de socialização das informações e de debates de proposta e estratégias, com a base que o escolheu ou o indicou para a função. (PAZ, 2009, p. 29).

Enfim, ao compartilhar informações e sentidos o conselheiro impulsiona a mobilização (TORO; WERNECK, 1997).

Mas a realidade tem revelado poucos contatos e vínculos frágeis entre representantes e a base representada. Nos conselhos de assistência social, por exemplo, os representantes da sociedade civil raramente repassam os debates em pauta às suas organizações ou, quando o fazem, repassam apenas questões polêmicas ou de interesse da própria categoria (BRAVO, 2006). Não é o caso de simplesmente culpabilizar os conselheiros. Como alerta Carvalho (1998), absorvidas pela luta travada no interior dos conselhos, as lideranças terminam sem tempo para se informar e mobilizar suas bases sociais. O resultado é a “[...] fragilização da capacidade de pressão social que garantiria sua força e representatividade dos conselheiros nas negociações.” (CARVALHO, 1998, p. 21).

Evidentemente, também se espera que as organizações provoquem seus representantes a oferecer informações sobre os pontos de interesse, estabeleçam um debate e, assim, atuem também na participação do processo da elaboração da política – ampliando o controle social. Entretanto, o mais comum é a figura do conselheiro isolado e desmotivado pelo pouco (ou nenhum) diálogo ou manifestações de apoio de suas bases (RABELO et al., 2009).<sup>4</sup>

Para agravar, a escolha desses representantes raramente é feita por assembleias. Pelo contrário, o próprio dirigente assume a função, reforçando estruturas de poder e impedindo a formação de novos quadros para assumir tal tarefa. Além disso, é comum que o dirigente, além das tarefas normais da organização ou movimento se veja obrigado a participar de vários conselhos ao mesmo tempo. Nasce, assim, a figura do *super-conselheiro*.<sup>5</sup>

Como vimos, a lei indica que o



representante da sociedade civil deve ser escolhido em foro próprio. Teixeira (2000) avança ao propor que, nas assembleias das entidades ou de fóruns mais amplos, haja espaços de interlocução onde o cidadão não organizado também possa participar. O que exigiria uma nova dinâmica nas organizações e movimentos para ampliar o interesse pelos temas em debate no conselho. Nesse sentido, os conselhos podem ajudar na consolidação de uma cultura de participação e de uma ética de responsabilidade pública. Mas, para isso,

[...] as próprias organizações que estão cobrando transparência dos governos também prestem informações e contas aos seus associados e ao público em geral. (TEIXEIRA, 2000, p. 108).

A análise dos questionários aplicados no Espírito Santo confirmou essa situação. Apenas 36,7% dos respondentes afirmam que *sempre* discutem com suas respectivas bases os temas em debate no conselho e 43,3% responderam que o fazem apenas às vezes. Quanto aos meios utilizados pelos conselheiros para o repasse das discussões/deliberações do CMAS à sua organização, o meio mais utilizado é a *reunião com a diretoria* (55,6%); seguido por *assembleia geral*, indicado por apenas 22,2%. O *correio eletrônico*, meio bastante usual para repassar e recolher informações, foi indicado apenas por 2,2 dos respondentes.

### 2.3 Fluxos entre o conselho e outras instâncias – não se faz controle social sozinho

A criação de imaginários coletivos e a coletivização de esforços e resultados são elementos essenciais em qualquer mobilização (TORO; WERNECK, 1997). A mobilização pela constituição e consolidação das práticas pró-controle social democrático não é diferente. No caso da PNAS, vários documentos têm chamado a atenção para a importância da atuação em rede. Entre eles destacamos a deliberação da V Conferência Nacional

que, entre as metas propostas para o controle social, está a criação e implantação de

[...] mecanismos de informação, integração e articulação entre os Conselhos Nacional, Estadual e Municipais, realizando encontros anuais do CNAS com os Conselhos Estaduais e Municipais de Assistência Social e interlocução com os demais Conselhos de direitos, abrindo canais de discussão acerca das políticas públicas. (BRASIL, 2006b, p. 27).

Em 2004, a PNAS já alertava para a importância do Ministério Público e //dos órgãos de controle do Estado (que) a garantia da informação aos usuários da assistência social. Acentuava, ainda, que embora conselhos e conferências fossem espaços privilegiados, outras instâncias somavam força a esse processo (BRASIL, 2004). Noutras palavras, os conselhos não podem ser supervalorizados nem subvalorizados: embora

[...] essenciais para a socialização da informação e a formulação de políticas sociais [...] têm que ser visualizados como uma das múltiplas arenas em que se trava a disputa hegemônica do país. (BRAVO, 2006, p. 93).

Estimular e garantir o protagonismo do usuário tem sido o grande desafio da PNAS. Na pesquisa realizada no Espírito Santo, a *participação dos usuários na elaboração da política municipal de assistência social* foi reconhecida por 74.4% dos respondentes. Embora alto, este índice é preocupante se considerarmos que, pela lei (e pelo perfil dos respondentes) as respostas deveriam atingir o índice de 100%. Além disso, seriam necessárias análises mais detalhadas para identificar a qualidade dessa participação.

É frágil, entre os entrevistados, a percepção das demais instâncias que atuam (ou podem atuar) no controle social da PAS no município: as respostas prioritárias foram relacionadas aos

próprios conselhos, com 83,3% das indicações, seguidos pelas associações comunitárias e redes (33,3% cada) e, em último lugar os movimentos populares (18,5%). Apenas 40,7% dos respondentes admitiram conhecer outros órgãos criados para ampliar a Defesa Social. Dentre os que conheciam, as respostas predominantes foram defensorias públicas e delegacias especializadas (78,8%) e o Ministério Público (42,9%). A ênfase nos conselhos como mecanismos de controle democrático, em detrimento de outras instâncias, confirmou-se na resposta sobre as *ações realizadas para criar e fortalecer fóruns de debater e encaminhar propostas para a garantia de direitos sociais e do controle social no período de 2005-2008*. Dentre as alternativas propostas, a ação mais apontada (56,7%) foi a mobilização e capacitação de grupos e movimentos para participar dos conselhos.

### **3 A FALTA DE VISIBILIDADE:** o controle social democrático que não é notícia

As dificuldades relatadas são agravadas pelo desconhecimento da população sobre o papel dos conselhos e outros mecanismos de controle democrático. Falta-lhes visibilidade e, por consequência, a legitimidade para que faça valer sua força legal e as instituições participativas sejam uma realidade incontestada no Brasil (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010). Levantamentos oficiais revelam que entre 1988 e 2009 foram realizadas 80 conferências nacionais sobre variados temas. Mais da metade delas (55,68%) aconteceram nos dois mandatos do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Estima-se que, nos últimos anos, pelo menos 5 milhões de brasileiros tenham participado de alguma etapa de conferência cujos impactos não podem ser desprezados (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2010). Apesar das dificuldades, há um esforço sistemático para ampliar a participação com metodologias inovadoras e uso das novas tecnologias (SOUZA, 2013). Embora as conferências nacionais simbolizem

esse avanço, elas são apenas a ponta do iceberg de um processo que envolve conferências setoriais, conselhos estaduais, municipais e, no caso da assistência, dos conselhos locais de assistência social (CLAS).

Ou seja, é possível afirmar que está em curso no País uma mudança na forma histórica de fazer política (em especial na área de assistência). Mas, por razões compreensíveis, esse movimento (reconhecendo seus percalços e mesmo retrocessos) não é notícia. Pelo contrário, a julgar pelo que se vê na TV ou no jornal, as decisões políticas parecem estar nas mãos apenas das instituições e políticos profissionais, num sistema centralizado e não participativo, como garante a Constituição. Essa situação tem consequências diversas, todas desastrosas para a sociedade em geral. A omissão sobre os fatos e personagens relacionados aos conselhos e conferências reforça a importância dos políticos mandatários de sempre. Ausentes dos noticiários, os conselhos, conferências e fóruns não existem para a população em geral. Se não existem, não têm força política, capacidade de agendamento. Essa situação agrava a sensação de isolamento, solidão, impotência vivida pelos conselheiros da sociedade civil.

A forte reação da mídia, entre outros setores, ao Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014 da Presidência da República, ilustra bem este quadro. O referido decreto, em tramitação no Congresso no momento que escrevemos este trabalho, instituiu a Política Nacional de Participação Social (PNPS) visando

[...] fortalecer e articular os mecanismos e as instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta entre a administração pública federal e a sociedade civil. (BRASIL, 2014, art. 1).

Em linhas gerais, ele não cria fóruns ou mecanismos mesmo que, em certa medida, impulse a criação desses fóruns e mecanismos nas áreas mais refratárias à participação. A

explicação sobre a reação contrária à proposta – diante das práticas já consolidadas – só pode ser uma: os conselhos podem existir e funcionar – mas não serem fortalecidos e articulados, como prevê a política. Melhor permanecerem longe dos holofotes da mídia e a população seguir desconhecendo seu papel e sua força.

#### 4 CONCLUSÃO

Como as demais áreas, a Assistência Social busca consolidar seus mecanismos de controle social. Além disso, busca construir uma relação com outras suas instâncias e, sobretudo, impulsionar a participação de usuários, organizações e trabalhadores de assistência. Há muitos desafios a serem enfrentados, especialmente quando se considera a história da assistência no País e as recentes mudanças na sua concepção – de favor ou caridade a um direito.

O exercício pleno e ampliação dos direitos socioassistenciais demandam mudanças nas organizações do Estado promovendo o acesso e o compartilhamento de informações (PASTOR, 2007). Compreendendo o controle democrático como a democratização do poder, ele supõe partilha de informações entre todos os envolvidos (gestores, técnicos, usuários, organizações e assistência, movimentos sociais, associações comunitárias etc.). Não há controle social democrático sem diálogos, transparência, visibilidade e prestação de contas. Como afirmamos, a PNAS tem avançado nesse sentido, com a criação do RedeSUAS e mais recentemente, o esforço do próprio Ministério de Desenvolvimento Social para adequar-se à Lei de Acesso à Informação<sup>6</sup>. Investimento em novas tecnologias de informação, processos de formação presenciais e à distância estão entre as medidas implementadas para a capacitação dos vários sujeitos envolvidos na assistência social.

Mas é preciso avançar mais, pois não se faz controle social de forma isolada, às escondidas, sem ações em rede, unindo as instituições governamentais, não-governamentais e

os movimentos da sociedade civil. Mas como romper essa invisibilidade em um País com uma mídia elitista, poderosa e concentrada? Como nos alerta Jaramillo Lopes (2004 p. 12),

[...] a comunicação é mais forte que a ação porque o que as organizações decidem, planejam e realizam só adquire sentido, significado e valor quando o comunicam. Se não comunicam suas propostas, elas não existem nem no ambiente interno nem no externo.

Fazer chegar à população, em especial aos usuários da assistência, a informação sobre seu direito à participação nas políticas públicas é um desafio e uma urgência. Os caminhos apontam para a inovação das formas de mobilização, envolvendo atores não convencionais; para usos de recursos diversificados de comunicação (sem esquecer as novas tecnologias) mas buscando, também, aprimorar e profissionalizar o relacionamento com a imprensa.

#### REFERÊNCIAS

AGÊNCIA DE NOTICIA SE DIREITOS DA INFÂNCIA; ARTIGO 19. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF, 2009.

ALFONZO Alejandro. La Unesco y la comunicación para el desarrollo en América Latina. In: MARQUES DE MELO, José (Org.). **Identidades Culturais Latino-americanas em tempo de comunicação global**. São Bernardo do Campo: Edims, 1996. p. 35-47.

ARTIGO 19. **O Direito do Público a Estar Informado: princípios sobre a Legislação de Liberdade de informação**. Londres, 1999. Disponível em: <<http://www.artigo19.org>>. Acesso em: 10 mar. 2010.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: 1988. Disponível in: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm)>. Acesso em: 27 set. 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução nº 237, de 14 de dezembro de 2006**. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Brasília, DF, 2006a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Orientação acerca dos conselhos e do controle social da política pública de Assistência Social**. Brasília, DF, 2006b. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/cnas/capacitacao-e-boas-praticas>>. Acesso em: 20 maio 2008.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Norma Operacional Básica do Suas (NOB-SUAS)**. Brasília, DF, 2005.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Rede SUAS - Gestão e Sistema de Informação para o Sistema Único de Assistência Social**. Brasília, DF, 2007. Organizado por Luziele Tapajós e Roberto Wagner da Silva Rodrigues.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Política nacional de assistência social**. Brasília, DF, 2004.

\_\_\_\_\_. Presidência da República. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social - PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social - SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. Lei Orgânica da Assistência Social. Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8742.htm)>. Acesso em: 22 maio 2008.

BRAVO, Maria Ines. Desafios atuais do controle social no Sistema Único de Saúde (SUS). **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 8, p. 101-121, nov. 2006.

CAMPOS, Edval Bernadino. Assistência Social: do descontrole ao controle social. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano 26, n. 8, p. 75-99, nov. 2006.

\_\_\_\_\_. O protagonismo do usuário da assistência social na implementação do controle social do SUAS. In: BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília, DF, 2009. p. 17-24.

CARDOSO, Janine Miranda. Comunicação e Saúde: desafios para fortalecer o SUS, ampliar a participação e o controle social. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Saúde. **Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social**. Brasília, DF, 2007. p. 45-65.

CARVALHO, M. C. A. A. **Participação social no Brasil hoje**. São Paulo: Instituto Polis, 1998. (Polis Papers, 2).

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. **Convenção sobre acesso à informação, participação do público no processo de tomada de decisão e acesso à justiça em matéria de ambiente**. [S. l.: s. n.], 2003. Disponível em: <<http://www.unece.org/env/pp/treatytext.htm>> Acesso em: 20 set. 2010.

CORREIA, Maria Valéria Costa. A Relação Estado e Sociedade e o Controle Social: fundamentos para o debate. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXIV, n. 77, p. 22-45, 2004.

\_\_\_\_\_. Que controle social na política de Assistência Social? **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXIII, n. 72, p. 43-60, 2002.

DEGENSZAJN, R. Raichelis. Articulação entre os conselhos em pauta a ser enfrentado pela sociedade civil. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, ano XXVII, v. 85, p. 109-116, 2006.

\_\_\_\_\_. Democratizar a gestão das políticas sociais: um desafio a ser enfrentado pela sociedade civil. In: MOTA, Ana Elizabete et al. (Org.). **Serviço Social e Sociedade: formação e trabalhos profissional**. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2013. p. 73-87.

\_\_\_\_\_. Esfera pública e conselhos de assistência social - caminhos da construção democrática. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, 1998.

DICIONÁRIO Eletrônico Novo Aurélio Século 21. versão 3.0. Nova Fronteira: [s. n.], 1993.

DUARTE, Jorge. Instrumento de Comunicação Pública. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Comunicação pública: estado, mercado, sociedade e interesse público**. São Paulo: Atlas, 2007.

HERKENHOFF, Maria Beatriz; RABELO, Desirée Cipriano. Controle social e direito de acesso à informação – considerações a partir da política de Assistência Social. **Textos e Contextos**, Porto Alegre, v. 10, n. 1, p. 82-93, jan./jul. 2011.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Instituições participativas e políticas públicas no Brasil: características e evolução nas últimas duas décadas. In: \_\_\_\_\_. **Brasil em Desenvolvimento: Estado, planejamento e políticas públicas**. Brasília, DF, 2010. p. 565-584. v. 3, parte IV, Seção VI, cap. 21. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro\\_BD\\_vol3.pdf](http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_BD_vol3.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2009.

JARAMILLO LÓPEZ, Juan C. **Modelo de comunicación pública organizacional e informativa para entidades do Estado**. Bogotá: Usaid-Casals and Associates Inc.; Comunicación Pública Estrategias, 2004.

NOGUEIRA, M. A. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. São Paulo: Cortez, 2004.

OLIVEIRA, Valdir de Castro. Desafios e contradições comunicacionais nos conselhos de saúde. In: BRASIL. Ministério da Saúde. Conselho Nacional de Assistência Social. **Coletânea de comunicação e informação em saúde para o exercício do controle social**. Brasília, DF, 2007. p. 29-44.

ORGANIZAÇÃO PARA A COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. **O cidadão como parceiro: manual da OCDE sobre informação, consulta e participação na formulação de políticas públicas**. Brasília, DF: MP, SEGES, 2002.

PASTOR, Márcia. A democratização da gestão da política de Assistência Social: fragmentos de um estudo. **Revista Katálysis**, Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 222-227, 2007. Disponível em <[\[www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/779\]\(http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/katalysis/issue/view/779\)>. Acesso em: 11 ago. 2009.](http://</a></p>
</div>
<div data-bbox=)

PAZ, Rosângela de O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. In: CONSELHO NACIONAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Caderno de textos: subsídios para debates - participação e controle social do SUAS**. Brasília, DF: CNAS, MDS, 2009. p. 25-30.

PONTUAL, Pedro de Carvalho. **Desafios à construção da democracia participativa no Brasil: a prática dos conselhos de gestão das políticas públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, ago. 2008. Disponível em: <[http://www.polis.org.br/artigo\\_interno.asp?codigo=190](http://www.polis.org.br/artigo_interno.asp?codigo=190)>. Acesso em: 18 ago. 2008.

RABELO, D. C. et al. A sociedade civil nos CMAS do Espírito Santo: um longo caminho até o pleno exercício do controle social. **Argumentum**, Vitória, v. 1, p. 106-122, 2009.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite. **Ampliação da Participação na Gestão Pública um estudo sobre conferências nacionais realizadas entre 2003 e 2011: relatório de pesquisa**. Brasília, DF: IPEA, 2013.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. Conselhos de políticas públicas: efetivamente uma nova institucionalidade participativa?. In: CARVALHO, Maria do Carmo A. A.; TEIXEIRA, Ana Cláudia (org.). **Conselhos Gestores de Políticas Públicas**. São Paulo: Instituto Pólis, 2000. (Publicações Pólis, 37).

TORO A., José Bernardo; WERNECK, Nisia Maria Duarte. **Mobilização Social, um modo de construir a democracia e a participação**. Brasília, DF: ABEAS/ UNICEF, 1997.

ZÉMOR, Pierre. **La Communication Publique**. Paris: PUF, 1995. Resumo e tradução do livro por Elizabeth Brandão. (Col. Que sais-je?).

#### NOTAS

<sup>1</sup> Com 233 questões, o questionário abordou vários aspectos da política, tendo 25 questões sobre o controle social democrático, em especial da comunicação, dirigidas os conselheiros representantes da sociedade civil.

<sup>2</sup> Nas palavras de Oliveira (2007, p. 31): “[...] as profundas desigualdades materiais e simbólicas da sociedade se reproduzem no interior dos conselhos reiterando a verticalidade do poder e dificultando a comunicação entre os seus membros e, por consequência, a prática do controle público.”

<sup>3</sup> Outra possibilidade é que as respostas sobre controle social não tenham sido dadas por conselheiros da sociedade civil, como recomendava o questionário.

<sup>4</sup> Observa-se essa situação também entre os representantes das organizações do Estado. Vários estudos revelaram que a indicação para ocupar esse assento no conselho cumpre, muitas vezes, apenas uma formalidade e, não raro, o técnico indicado é alguém com poucas informações ou poder de decisão.

<sup>5</sup> Já identificamos, em cursos de capacitação, lideranças com assento em até 10 conselhos!

<sup>6</sup> Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/acesso-a-informacao>>. Acesso em: 27 set. 2011.

#### **Desirée Cipriano Rabelo**

Jornalista

Doutora em Comunicação Social (UMESP) e Pós-Doutora pela Universidade de Barcelona

Professora do Programa de Pós-graduação em Política Social da Universidade Federal do Espírito Santo (UFES)

Agências de Fomento: CNPq (411545/2008-3) e FAPES (009/2009 n.º 43120776/2009)

E-mail: [desiree\\_ufes@yahoo.com.br](mailto:desiree_ufes@yahoo.com.br)

#### **Universidade Federal do Espírito Santo - UFES**

Av. Fernando Ferrari, 514 - Goiabeiras, Vitória - ES

CEP: 29075-910