

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS - UFMG  
FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA**

**OS PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO  
INSTITUCIONALIZADA: O CASO DO CONSELHO ESTADUAL DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL - MG**

**RAFAELLE STEFANE ELIAS ALVES**

**BELO HORIZONTE  
2015**

RAFAELLE STEFANE ELIAS ALVES

OS PROCESSOS DE REPRESENTAÇÃO E PARTICIPAÇÃO  
INSTITUCIONALIZADA: O CASO DO CONSELHO ESTADUAL DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL - MG

Trabalho de Conclusão de Curso apresentada ao curso de Gestão Pública na Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG, no cumprimento às exigências para obtenção de título de bacharel.

Orientadora: Eleonora Schettini M. Cunha.

BELO HORIZONTE  
2015

## **LISTA DE SIGLAS**

**ASSPROM** - Associação Profissionalizante do Menor

**CEAS MG** - Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais

**CMAS**- Conselho Municipal de Assistência Social

**CNAS** - Conselho Nacional de Assistência Social

**FEAPAE MG** - Federação das APAE do Estado de Minas Gerais

**FETAEMG** - Federação dos Trabalhadores na Agricultura do Estado de Minas Gerais

**GT** - Grupo de Trabalho

**LOAS** - Lei Orgânica da Assistência Social

**NOB** - Norma Operacional Básica

**PSDB** - Partido da Social Democracia Brasileira

**PT** - Partido dos Trabalhadores

**SEDESE** - Secretaria de Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social

**SEPLAG** - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

**SUAS** - Sistema Único de Assistência Social

## Sumário

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>5</b>
<b>CAPÍTULO 01 - PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: UM BREVE DIÁLOGO TEÓRICO.....</b>	<b>7</b>
<b>1.1 Participação e teoria democrática .....</b>	<b>7</b>
<b>1.2 Representação e a teoria democrática contemporânea .....</b>	<b>9</b>
<b>1.3 Participação institucionalizada e a relação com a representação: os conselhos de políticas.....</b>	<b>14</b>
<b>CAPITULO 02 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO ..</b>	<b>21</b>
<b>2.1 A política de assistência social.....</b>	<b>26</b>
<b>2.2 A participação na política de assistência social .....</b>	<b>28</b>
<b>2.3 Os Conselhos de Assistência Social .....</b>	<b>32</b>
<b>CAPÍTULO 03 – PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO CEAS-MG.....</b>	<b>33</b>
<b>3.1 Sobre o Conselho Estadual de Assistência Social.....</b>	<b>33</b>
<b>3.2 O desenho da participação e da representação no CEAS-MG .....</b>	<b>33</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>43</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

A institucionalização de espaços capazes de promover diálogos entre sociedade civil e Estado é um feito historicamente recente no Brasil. A Constituição Federal de 1988, também conhecida como “Constituição cidadã”, contribuiu muito para o impulsionamento dessas instâncias, também consideradas como capazes de promover uma *gestão democrática* nas políticas públicas.

A proposta de interlocução entre a sociedade e o Estado na gestão de políticas públicas tem se pautado por sua efetivação em espaços institucionalizados nos quais se podem modelar políticas públicas, no intuito de que estas supram as reais necessidades dos cidadãos. Dentre esses espaços, estão os conselhos de políticas. Portanto, é de extrema importância o estudo do funcionamento dos conselhos e da forma como estão promovendo a participação popular, pois entendê-los pode aperfeiçoar o sistema político-democrático brasileiro.

Os conselhos têm sido criados nos três níveis de governo – federal, estadual e municipal – em diversas áreas de políticas públicas. São instituídos por lei e seu funcionamento é detalhado em regimentos internos. Nesses instrumentos de regulação fica claro que os conselhos são compostos por representantes do governo e da sociedade civil, ou seja, a participação institucionalizada que os conselhos possibilitam se estrutura a partir da representação. Os componentes da sociedade civil, portanto, exercem um papel de representantes que tem origem em processos de participação que são anteriores à sua entrada no conselho. Isso aponta para a relação entre participação e representação que ocorre nesses espaços.

Com o objetivo de melhor conhecer essa relação entre participação e representação nos propusemos a realizar um estudo de caso do Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (CEAS-MG). O fato de ser um conselho de nível estadual coloca vários desafios para essa articulação entre participação e representação e, tendo isto em consideração, nos interessa saber como se configura o desenho institucional do conselho, compreender o papel do conselheiro como representante, como se dá a sua legitimidade

decisória - mais especificamente no que tange aos critérios regimentais de nomeação, mandato, recondução, sanção e diálogo com outras arenas.

Para alcançar o objetivo proposto, foi realizada uma pesquisa de natureza qualitativa, baseada em revisão bibliográfica sobre o tema e na análise documental das normas que regem o CEAS-MG (lei de criação e regimento interno) e outros documentos disponibilizados pelo conselho, como listas de conselheiros e respectivas entidades, boletins informativos, dentre outros.

Os resultados da pesquisa estão assim apresentados: no primeiro capítulo um breve diálogo teórico sobre os conceitos de participação, representação e institucionalização. O segundo capítulo abrange uma contextualização da área de assistência social, destacando os conselhos na sua estruturação. No terceiro capítulo são descritas as normas de funcionamento do CEAS-MG, ressaltando os aspectos participativos e representativos, e por fim, nas considerações finais, são apresentadas as reflexões do trabalho como um todo.

## **CAPÍTULO 01 - PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO: UM BREVE DIÁLOGO TEÓRICO.**

Os processos de representação e os arranjos de participação que compõem a trajetória histórico-política brasileira recente apresentam muitas faces. O ato de representar alguém imprime responsabilidades ao representante e ao representado, assim como a participação em espaços públicos demonstra que a inclusão de atores nos processos políticos pode moldar uma gestão.

Nessa conjuntura, representação e participação não se configuram em polos opostos, mas se intercalam em uma constante sinergia capaz de revolucionar o diálogo entre Estado e Sociedade civil, possibilitando uma nova forma de institucionalização da participação da sociedade na formulação, avaliação e controle de políticas públicas.

Este capítulo apresenta um breve diálogo teórico e conceitual acerca da representação e dos significados da participação institucionalizada, bem como a sua caracterização nos conselhos de políticas.

### **1.1 Participação e teoria democrática**

Atualmente é reconhecida a importância da participação política no aprimoramento da democracia e no funcionamento de uma sociedade. O conceito de participação, por sua vez, tem importantes fundamentos nas considerações do filósofo J. Rousseau, em sua obra “O Contrato Social”. Em suas concepções, a sociedade deveria ser composta por princípios de igualdade, independência econômica dos indivíduos e pela posse da propriedade, partindo do pressuposto que as desigualdades socioeconômicas são obstáculos à participação política.

Rousseau (2006) considera que, para uma boa convivência na sociedade, seria necessária a participação individual de cada cidadão, numa perspectiva libertária e ao mesmo tempo integradora. É possível traduzir essa percepção nos termos de Pateman (1992, p. 37) que nos diz que “a única política a ser aceita por todos é aquela em que os benefícios e encargos são igualmente

compartilhados; o processo de participação assegura que a igualdade política seja efetivada nas assembleias em que as decisões são tomadas”.

Essa visão dos estudiosos do aprofundamento democrático por meio da participação política ampliada contrasta com a concepção de alguns teóricos democráticos elitistas, que consideram que as desigualdades não influenciam o potencial democrático. Para eles, o direito de participar seria restrito a uma determinada parcela da população, conforme critérios como renda e instrução, acreditando que a população como um todo não tem interesse e/ou pensamento crítico desenvolvido o suficiente para participar das deliberações (Cunha, 2012).

Podemos pensar que as prerrogativas da participação se alinham ao funcionamento de uma sociedade de forma mais justa quando o cidadão também é parte construtora e responsável pelas políticas, exercendo um papel fiscalizador e controlador. Bordenave apresenta uma percepção sobre o sentido de participar nos seguintes termos:

A participação está na ordem do dia devido ao descontentamento geral com a marginalização do povo dos assuntos que interessam todos e que são decididos por poucos. O entusiasmo pela participação vem das contribuições positivas que ela oferece (BORDENAVE, 1983, p. 12).

Seguindo a mesma linha de raciocínio proveniente da teoria de Rousseau, que defende que a participação vai além de arranjos constitucionais podendo assumir um efeito psicológico sobre os indivíduos que participam, Bordenave (1983) nos diz que a participação não se resume a um instrumento para resolução de conflitos. Ela vai além, se configura em uma necessidade fundamental do ser humano. Apesar disso, uma hipótese para o envolvimento do cidadão na busca de maior participação social no cenário político se dá em parte pela insatisfação com a democracia representativa, quando esta se restringe a mera contribuição no processo eleitoral.

Com a crise que imperou entre 1970 e 1980 no cenário internacional, relacionada à falência das políticas sociais do *welfare state*<sup>1</sup>, instabilidade financeira e grande insatisfação popular, deram-se a emergência e a

---

<sup>1</sup> Welfare State, ou Estado de Bem Estar Social, é um tipo de Estado em que ocorre a associação de direitos sociais, considerados natos ao cidadão, com a responsabilidade do Estado de oferecer bens e serviços necessários para a manutenção desses direitos.



proliferação de instituições não governamentais e movimentos sociais, que reivindicavam maior participação na formulação e no controle de políticas públicas, favorecendo a criação de novos espaços democráticos participativos. Silva (1998) aponta que, durante esse período, o governo viveu quatro tipos de problemas: o redimensionamento das ações estatais, a reformulação do papel regulador do Estado, o potencial financeiro e administrativo de implementação de políticas e, finalmente, a necessidade de garantir a legitimidade da governança. A participação é vista como uma possível solução para este último.

Com a ampliação da participação cidadã nos espaços criados para este fim no interior do Estado, como os conselhos de políticas, houve maior inserção da população nos processos de elaboração e controle das políticas públicas. Isso não enfraqueceu as instituições do governo representativo. É necessário destacar o caráter de complementariedade e fortalecimento dessas instituições, oferecendo aos governantes informações valiosíssimas a respeito das demandas da sociedade.

## **1.2 Representação e a teoria democrática contemporânea**

No âmbito de um Estado democrático, temos que o desenvolvimento de políticas públicas que visam ao bem comum deve contar com a participação do público-alvo, através de amplos meios, capazes de fazer prevalecer a maior representatividade possível do interesse público perante os ideais particularistas. Esse entendimento indica a importância da ideia de representação, uma vez que nem sempre é possível que todos participem.

As considerações quanto a um governo representativo, feitas por John Stuart Mill (1861), destacam o grupo de representantes como uma amostra dos seus representados, capaz de reproduzir e espelhar suas necessidades. O autor discorre também que não é competência do Estado delegar um axioma<sup>2</sup> de *modus operandi* na vida social, pautando-se na autogestão dos indivíduos, uma vez que estes estão inseridos no funcionamento do Estado, detém o controle de suas próprias ações. Para ele, o processo de participação política é educativo e capaz de elucidar as faculdades morais dos indivíduos.

As considerações de Mill sobre a gestão de um governo representativo

---

<sup>2</sup> O termo axioma refere-se à ideia de verdades universais que são utilizadas para consolidação de uma determinada teoria.

nos diz que a representação é capaz de promover as qualidades de inteligência e honestidade dos membros de uma comunidade, melhorando conseqüentemente o seu governo. A efetividade da representação política, embora muitas vezes questionável, é alternativa dada à impraticabilidade de uma democracia pautada em uma participação direta, dado um território extenso e uma sociedade em grande escala.

A representação é necessária porque a rede da vida social moderna frequentemente vincula a ação de pessoas e instituições num determinado local a processos que se dão em muitos outros locais e instituições (Young, 2006 , p.144).

É possível alcançar uma paridade entre desigualdades de classe através dos representantes, uma vez que o voto de todos os cidadãos tem o mesmo peso. Mill (1861) defende uma proporcionalidade representativa que comporta a questão da desigualdade de classes e o espaço para deliberações dos grupos minoritários, defendendo uma forma de igualdade, quando compreende que um governo se forma não apenas pelo sufrágio, mas também pela troca de opiniões entre os cidadãos e seus representantes.

O conceito de representação política apresentado por Bobbio (2004) abrange o voto universal e a atuação de partidos políticos de massa num sistema político. O autor faz a distinção entre uma dimensão de ação, que associa a representação ao comportamento, e uma dimensão de reprodução, em que o ato de representar é como um espelho, em que os representados podem identificar certas características em seus representantes. Nessa perspectiva, a representação reproduz a estrutura da própria sociedade.

Numa outra perspectiva, que entende a representação como um mecanismo que possibilita a realização de um controle regular dos representados sobre os representantes, Bobbio (2004) apresenta três modelos de representação política, que nos remete a uma noção do significado de representar. Sucintamente, o primeiro se refere a uma relação de delegação, em que o papel do representante se assemelha ao de um embaixador, sendo um ator restrito de autonomia. O segundo modelo parte de uma relação de confiança e atribui iniciativas ao representante, uma atuação voltada exclusivamente aos interesses dos representados, por meio de um mandato fiduciário. O terceiro modelo é o da representação como espelho, também conhecida como representatividade sociológica, que engloba a semelhança

entre governantes e governados.

A obra de Pitkin (1967) apresenta duas visões conceituais da representação e sua legitimidade: a primeira baseia-se nas concepções do contrato social de Thomas Hobbes, em uma perspectiva formalista, que trata da autorização que se estabelece na transferência de poderes entre atores, uma forma de acordo em que cabe ao representante obedecer ao representado. A autora também explana sobre outra forma de representação, que remete à ideia de identidade entre representantes e representados, pautada pelo filósofo também contratualista John Locke, que estabelece uma relação intrínseca entre os atores políticos através das atividades legislativas, estabelecendo um pacto social racional de concessão de poder. Essas perspectivas apontam para questões relevantes sobre em que medida o representante está em plena sintonia com o seu eleitorado e de que maneira o representante consegue assimilar a vontade daqueles que representa.

A representação política presumida no sistema eleitoral indica que a representatividade vem a partir das eleições, uma vez que um candidato eleito em um governo livre e democrático tem maiores chances de atuar de acordo com os desejos da população que o elegeu para agir por eles. No entanto, é preciso levar em conta que os políticos também têm objetivos particulares, conforme aponta Manin et al (2006). A existência dos partidos políticos de massa e os programas políticos são exemplos de propostas de governo e suas prioridades. Uma importante questão posta quando se refere às eleições como forma de controle dos representantes é que os governos têm uma margem de ações muito ampla, sendo exigir muito do ato de votar uma função de avaliação de todas essas atuações. “Não é possível controlar milhares de metas com um instrumento” (Manin et al 2006).

Mas o que de fato vem a ser representar? A teoria indica uma gama extensa de significados que denota a complexidade do conceito. A ideia de que o representante deve “apresentar-se no lugar de...”, de acordo com Pitkin (1978), ressalta uma atividade substantiva, em que os representantes agem no lugar dos seus representados e estes últimos respaldam e avaliam a representação. Essa ideia de representação amplia a perspectiva para além da simples autorização;

No entanto, a efetivação da soberania popular por meio da

representação apresenta alguns dilemas que dizem respeito à mudança no relacionamento entre partidos, candidatos e eleitorado. Além disso, a emergência de novas instâncias capazes de promover uma intermediação entre a sociedade e o Estado, desde o século XX, é trabalhada por estudiosos do aprofundamento democrático para pensar a representação para além do sufrágio universal, visando uma representação mais responsiva (Lavalle, 2006).

Diante da ampla dimensão que o termo adquiriu, alguns autores têm trazido novos significados para o ato de representar alguém. Lavalle e Vera (2011) abordam um deslocamento conceitual da representação, baseados em Pintikin (1967), para debater a pluralização da representação política com pauta no *accountability* e no controle social. Para isso, focam não somente nas instituições representativas tradicionais, mas englobam a representação de essência extraparlamentar no âmbito da sociedade civil.

Sabe-se que um regime representativo é antagônico a sistemas absolutistas e autoritários e favorece a descentralização de espaços de representação e participação. No Brasil as experiências de inovações oriundas de diretrizes que constam na Constituição Federal de 1988 e a inclusão de atores em processos participativos promoveu uma dissociação entre representação e governo representativo e impõe à teoria pensar na legitimidade democrática e seus critérios dentro dessas novas instâncias. “Em contexto de reconfiguração do governo representativo, a dissociação é animada por processos em curso de pluralização da representação política” (Lavalle; Vera, 2011, p.100). Essa conjuntura levou os autores a estabelecerem uma análise do *accountability* como o caminho para oferecer respostas à legitimidade nessas novas experiências democráticas, acrescentando ao debate essa dimensão da representação.

Na direção de se repensar o conceito de representação, é importante destacar a ação em nível local, instituída por meio de movimentos sociais, associações comunitárias, conselhos gestores, que possuem lideranças populares representativas que não são constituídas por meio de processos tradicionais de eleição, mas que, no entanto, tem poder de representação legitimado. Isso pode ser explicado por diversos fatores ligados a questões de identidade, quando o cidadão compreende que o representante passa pelas mesmas situações e assim é capaz de defender melhor os seus interesses.

Almeida (2013) discute questões centrais na teoria da representação política moderna, que abrange como é a formação de um poder político e quais são seus limites e potencialidades. Ela destaca que a ampliação das formas de representação ultrapassa a visão monista de soberania popular. Enquanto na representação eleitoral os mecanismos de mandato são institucionalizados, estruturas de discussão de políticas públicas, como os conselhos de política, se localizam em uma posição intermediária dado que cada ente federado é capaz de construir os desenhos de funcionamento dos órgãos. Isso significa que as leis e regimentos desses órgãos exercem um papel importante nos preceitos de representação nesses espaços. Instituições como os conselhos e o orçamento participativo têm se destacado na representação da sociedade civil por proporcionar um partilhamento do poder decisório e seus representantes ter o reconhecimento tanto da sociedade civil quanto do Estado.

Com a pluralização do conceito de representação, especialmente por abarcar o campo da sociedade civil em que se articulam inúmeras arenas de discussão e formação de consensos, muito se argumenta sobre a legitimidade dessa representação, uma vez que não abrange totalmente os critérios estabelecidos tradicionalmente, como a ausência de um processo de autorização por parte de todos os cidadãos. Desse modo, a questão da autorização perpassa a afinidade e a identificação entre os indivíduos, incluindo sua capacidade de expressão no âmbito dos discursos públicos (Almeida, 2013). Reiterando, o conceito de representação, no plano político, ultrapassa o conceito clássico que se relaciona com o sufrágio eleitoral. Isto porque existem, atualmente, múltiplos espaços participativos, capazes de promover em alguma medida a representação de interesses de grupos ou de parte da população.

Em um panorama atual, a democracia eleitoral representativa tem avançado em muitas nações e a prova disso é a dissolução de diversos regimes políticos autoritários. No caso do Brasil, a democracia possibilitou a diminuição da pobreza extrema em 75%, entre 2001 até 2012 conforme aponta a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação no Mapa da fome do ano de 2013. No entanto, observa-se um paradoxo: mesmo com o saldo positivo da democracia brasileira, o sistema político representativo vem apresentando uma crise, podendo ser identificada pelo esvaziamento de partidos políticos, pela falta de confiança nas instituições políticas e pelo

enfraquecimento de instâncias de participação. A ocorrência das manifestações de junho de 2013, que buscavam melhorias na mobilidade urbana, saúde, moradia etc. e vem repercutindo desde então, demonstram isso (Miguel 2003; Avritzer, 2015).

### **1.3 Participação institucionalizada e a relação com a representação: os conselhos de políticas**

Durante a década de 1960 iniciou-se uma grande onda de mobilizações em escala global, que foram potencializadas por fatores políticos e econômicos. Nesse cenário, o movimento estudantil teve forte influência nas iniciativas que tinham como demanda a maior participação da população nos processos decisórios. Contudo, no caso brasileiro, apenas a partir do final da década de 1980 e início da década de 1990 as possibilidades democráticas participativas foram legitimadas por leis específicas que deram início a um processo de descentralização e maior transparência no diálogo político.

As experiências de participação institucionalizada são, portanto, fruto de intensa mobilização de atores em prol de direitos e da reestruturação de políticas estatais. Desse modo, “o processo de democratização do Estado, encaminhado como forma de institucionalização dos conflitos, permitiu que vários atores se integrassem à dinâmica estatal, expandindo uma série de serviços assistenciais e alargando os espaços de participação política” (Silva, 2009, p.36).

A Constituição Federal de 1988 é um importante marco desse processo, pois consignou um novo pacto social através da ampliação dos direitos sociais e gerando duas formas importantes de participação institucionalizada. A primeira, uma forma mais direta, expressa por Plebiscitos, Iniciativas Populares e Referendos e uma segunda forma, voltada para o Poder Executivo, combinando formas de participação e representação. Em seguida, várias políticas se organizaram por meio de normas específicas que definiram as competências de atuação dos entes federados, abrindo caminho para um importante processo de planejamento de gestão do governo, e instituindo a participação no ciclo de políticas públicas.

A institucionalização da participação vem de encontro a práticas clientelistas, estadistas e autoritárias que muito agravam a desigualdade social

brasileira. “Assim, o Brasil, a partir de 1988 passou a integrar um grupo seleto de países que não tem na representação o monopólio das formas de expressão política institucionalizadas” (Avritzer, 2006, p. 35).

Avritzer afirma que, após a instituição da Constituição Federal de 1988, os mecanismos de participação institucionalizada, que se propagaram por volta da década de 1990 e estão mais presentes na atualidade, são os que lidam com a deliberação em políticas públicas, tais como os conselhos gestores e o orçamento participativo.

No caso brasileiro, o processo de interdependência entre sociedade civil e Estado, segundo Avritzer (2012), é originário de fatores como os processos de urbanização e de migração da população do campo para as cidades, ocorrido em meados do Século XX, que gerou uma demanda de políticas específicas para esse grupo. Além disso, a modernização econômica com uma visão tecnocrática e um estilo de governo centralizado acarretou insatisfação por parte da população e a carência de regras e *accountability* nas relações políticas e civis foram fatores de mobilização social e de pressão da sociedade sobre o Estado.

Como se pôde notar, a participação dos movimentos sociais em instâncias institucionalizadas, como os conselhos, constitui-se em uma mudança no repertório de confronto desenvolvido por eles, pois a normatização, a formalização e a rotinização de ações nesses espaços são capazes de reafirmar a legitimidade aos seus discurso e mobilizações.

A principal característica de um conselho é sua institucionalização como órgão de configuração híbrida, que exerce ação política vinculada ao Estado. Outra característica é que o conselho denota um singular poder de agenda política, com arranjos jurídico-institucionais capazes de efetivar os consensos e decisões oriundas desses espaços, de acordo com as percepções de Gonh (2002). Isso, de fato, difere os conselhos gestores atuais dos conselhos populares ou dos fóruns civis, pois esses últimos não abarcam uma participação do Estado, sendo exclusiva da sociedade civil.

Os conselhos podem ser definidos como espaços institucionalizados consultivos e/ou deliberativos, de caráter permanente e composição paritária entre Estado e Sociedade Civil organizada. Suas competências são regidas por lei própria que permite um maior exercício do controle social no monitoramento

e avaliação de políticas públicas. O estudo desse novo fenômeno democrático é de extrema valia uma vez que “tem-se como pressuposto que os conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública” (Carneiro, 2002, p. 02).

Os conselhos são diversificados, em áreas setoriais presentes em todos os níveis de governo, como saúde, educação, assistência social, meio ambiente. O controle social que exercem sobre a área em que atuam se dá por meio de um acompanhamento democrático de avaliação da política e das verbas orçamentárias destinadas a ela. Um dos objetivos dessa função é garantir que os serviços sejam prestados com qualidade e eficiência a todos os destinatários da política. Temos que a criação dessas instâncias provocou um movimento em prol da transparência e da inclusão dos atores diretamente afetados pelas políticas governamentais. “Os conselhos são canais importantes de participação coletiva, que possibilitam a criação de uma nova cultura política e novas relações políticas entre governos e cidadãos” (DEGENSZAJN, 2006, p. 01).

A institucionalização da participação social através dos Conselhos Gestores tinha a finalidade de reverter o padrão vigente de planejamento e execução das políticas públicas no Brasil. A participação provocaria um tensionamento nas agências estatais, tornando-as mais transparentes, mais responsáveis e mais suscetíveis ao controle da sociedade. Assim, os Conselhos Gestores seriam instituições capazes de imprimir uma nova lógica de formação e tomada de decisões em políticas na esfera do Estado (Schevisbiski , 2008 , p. 03).

Soraya Cortez (2007) elenca alguns mecanismos que denotam o desenvolvimento dos processos participativos que ocorrem nos conselhos. Dentre eles, destacam-se: a estrutura institucional da política setorial, a articulação de movimentos populares e pressões de grupos ligados à área da política, o posicionamento das autoridades locais quanto à pauta da participação e a existência de uma *policy community* capaz de configurar a *policy network*. Os elementos citados são condicionantes do comportamento político que permeia os canais de participação institucionalizada.

A natureza deliberativa dos conselhos possibilita remeter às ideias de Jürgen Habermas, importante pensador da democracia e da deliberação



pública e de seus efeitos em sociedades contemporâneas com multiplicidade cultural. A existência de conselhos nos remete, em parte, às concepções de um espaço representativo de deliberação, com base na chamada esfera pública idealizada por Habermas (1984). Assim, é possível pensar o conselho como um espaço mediador entre as partes, um espaço de liberdade de expressão, que estabelece a importância da deliberação no sentido de discussão de assuntos públicos para a emancipação humana, pautado nos ideais representativos e liberais e na criação de um novo discurso político legítimo. “A esfera pública habermasiana constitui, assim, um espaço em que ocorrerão primeiramente a constituição de uma opinião e uma vontade democrática” (Faria, 2010, p.188).

Nesses espaços deliberativos, os conselheiros são atores importantíssimos, pois exercem um papel representativo e, perante a legislação, detém uma função de agente público, conforme versa o artigo 02 da Lei 8.429/1992. Nesse sentido, suas ações devem ser orientadas pelos princípios da Administração Pública - Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência. Esses novos atores se integram no contexto político influenciando a cultura de participação através dos poderes neles investidos. Esses atores, que participam do processo de representação de interesses, deliberam sobre questões técnicas e políticas, e a deliberação e manifestação de opiniões sobre as pautas que tratam nos conselhos são capazes de moldar as decisões finais, inclusive alterar as preferências que perpassam o conselho. Esse aspecto é explicado com clareza nos termos abaixo:

A representatividade dos conselheiros está relacionada com a capacidade de representação dos interesses coletivos nas assembleias do conselho, como também com a capacidade de articulação desse representante com o segmento que representa. Essa articulação com a base propicia a participação desses grupos no processo de tomada de decisões (Bulla; Leal, 2004 p. 05).

Considerando a perspectiva deliberativa que orienta o funcionamento dos conselhos, o aspecto informacional é um fator de relevância para o conselho. Informações possibilitam exercer influência e impactar as políticas sobre as quais os atores tomam decisões e que vão ao encontro da boa utilização dos recursos e da boa gestão em geral. Percebe-se claramente que ações de capacitação, como cursos, fóruns, treinamentos para esse grupo em

específicas são benéficas para o fortalecimento das negociações e deliberações, reduzindo assimetrias. Essas medidas são relevantes para reduzir a disparidade no âmbito do conselho, que é explicada nos seguintes termos:

A disparidade de condições de participação entre os membros do governo e os advindos da sociedade civil é grande, os primeiros trabalham nas atividades dos conselhos durante seu período de expediente de trabalho normal/remunerado, têm acesso aos dados e às informações, têm infraestrutura de suporte administrativo, estão habituados com a linguagem tecnocrática etc. (Gohn, 2000, p.24).

Esse debate também envolve uma questão de peso - a paridade. Sabe-se que uma das normas desse espaço é um equilíbrio da heterogeneidade de representantes, mas o conceito de paridade, que vai além de números, envolve um importante critério para um diálogo igualitário: a informação que cada conselheiro detém.

A exigência legal de implantação de conselhos de políticas contribuiu para o crescimento do número dessas instâncias, e redefiniu as relações entre Estado e Sociedade Civil ao incorporar o debate de pautas públicas que antes eram restritas à esfera privada ou à esfera estatal. Apesar disso, a criação de conselhos habilita os entes subnacionais a receber recursos do governo federal, um importante fator explicativo para essa expansão participativa que vai além do desenvolvimento de uma cultura política voltada para participação.

De acordo com Gohn (1995 apud Faria, 2010), as primeiras experiências ligadas aos conselhos de políticas foram protagonizadas por membros do PT, ainda na conformação dos conselhos populares que se opunham ao regime militar e se articulava como uma forma de movimento social. Pensando no desenvolvimento dos conselhos no Brasil é válido destacar que entre os anos de 2002 a 2010, durante o governo do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (PT), as formas de participação local foram ampliadas, iniciando uma nova fase com novos padrões institucionais de participação. O governo Lula teve como um dos seus pilares de gestão a questão da participação social através dos conselhos, conferências e orçamento participativo. Durante seu governo foram criados 11 conselhos nacionais, enquanto as conferências foram ampliadas, levando as seguintes considerações:

Constata-se, que diferente dos governos anteriores, a participação aliada à representação, passou a fazer parte do repertório de ação do novo governo , ampliando pelo menos formalmente, suas bases de sustentação e legitimidade (Faria, 2010, p.198).

A partir dessas informações é possível reafirmar que a agenda política de um governo é sem dúvida um condicionante ao impulsionamento de práticas participativas pelo Estado.

Pensar na existência crescente de conselhos não é afirmar que estes espaços têm alcançado total efetividade nas ações para as quais foram criados. Também é preciso entender como se conforma sua representação. “A qualidade da democracia, portanto, estaria relacionada à ampliação das possibilidades de participação e deliberação política pelos cidadãos” (Cunha, 2007, p.2).

É preciso ressaltar que, embora os conselhos de fato sejam experiências amplas e plurais, e muitas vezes acessíveis a qualquer cidadão, não são os únicos canais de participação em que os atores ligados a uma política podem deliberar. Muitas decisões importantes podem não ser tomadas nessa instância.

Os impasses citados são consequentes do espaço deliberativo que o conselho representa e que na opinião de alguns pode afetar a atuação hegemônica do Poder Executivo, e ameaçar o poderio do Legislativo. A figura do conselheiro pode ser vista, em alguns casos, como um “concorrente”, que mesmo não sendo eleito para representar por meio dos arranjos eleitorais tradicionais, conquista a legitimidade de representação através de seus segmentos. Além das questões postas, é importante citar que o potencial democrático de um conselho é imensamente influenciado pela contextualização histórico-política territorial do local de seu funcionamento.

Com base no que já foi discutido, as interações entre participação e representação popular foram conquistas que envolveram a criação de legislações, descentralização e ampliação de arenas discursivas que se materializam nos conselhos de políticas públicas, um espaço em que atores exercem uma representação e participam dos processos decisórios, que como já foi dito se difere em partes dos arranjos tradicionais eleitorais e se configura em um espaço a mais para o Estado ouvir e dialogar com a sociedade civil demandas e questões sociais.

Dessa forma, seguindo a linha dos teóricos do aprofundamento democrático, os conselhos foram capazes de inserir uma nova forma de representação e uma atuação mais direta dos membros que participam do conselho nos processos de *accountability* e controle social na política em que estão inseridos.

## **CAPÍTULO 02 - POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E PARTICIPAÇÃO**

O presente capítulo tem o intuito de contextualizar o desenvolvimento da assistência social ressaltando, na primeira sessão, o seu histórico, as principais diretrizes da área e como é prevista a participação. A segunda seção traz algumas considerações específicas sobre os conselhos de assistência social.

### **2.1 A política de assistência social**

A política social, no contexto brasileiro, teve origem em práticas subordinadas a interesses políticos e econômicos e caracterizadas pelo clientelismo, sendo conivente com a formação de redutos eleitorais. O padrão clientelista é maléfico, na medida em que garante direitos a um determinado grupo e desabona o restante da sociedade, que se submete a essas relações de poder, demonstrando, sem dúvidas, um padrão arcaico de relação social.

Muitas vezes vista como uma ação paliativa ou até mesmo caridade, as políticas sociais (e, em especial, a assistência social), em algumas ocasiões, foram postas como políticas secundárias. Nas concepções de Pinheiro (2005, p.30), “a política social expressa e carrega encargos do Estado, materializados em serviços de natureza pública e geral. Assim, a política de assistência social é resposta a necessidades sociais”.

Sobre a assistência social, podemos dizer que antes de se tornar uma política pública estava estreitamente ligada à questão da ação voluntária e contava com a difícil alocação de recursos públicos específicos. A ideia de promoção de serviços básicos para a sobrevivência dos “necessitados” desencadeou muitos mecanismos de assistência que foram se desenvolvendo através da iniciativa privada, por meio dos sindicatos de operários industriais e através de ações filantrópicas, muitas vezes de cunho religioso, em uma via contrária à ideia de garantia de direitos básicos essenciais.

As mobilizações em prol da inclusão da assistência social como política pública, dever do Estado e direito do cidadão estiveram em pauta durante a formulação da atual Constituição brasileira. Cunha (2013) argumenta que as ações assistenciais ocorriam em um molde fragmentado, pontual e com caráter meramente compensatório, e que a assistência social teve maior visibilidade na agenda política nacional a partir da década de 1970, principalmente pela ação

desenvolvida pela *policy community* de estudiosos, acadêmicos e de profissionais dos setores público e filantrópico, o que possibilitou a discussão e a inclusão de pontos importantes da assistência social na formulação da Constituição Federal de 1988.

No decorrer do desenvolvimento da assistência social, algumas instituições tiveram papel decisivo para a conformação da política que conhecemos hoje, tal como a Frente Social dos Estados e Municípios, a Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência Social (LBA), organizações não governamentais e movimentos sociais. A LBA teve origem no ano de 1942 como uma política de “primeiro damismo”<sup>3</sup> e em seu histórico representou alguns sucessos e também fracassos no campo da assistência. A complexificação e institucionalização da LBA a tornou um órgão matricial e centralizador, mas Garcia (2012 p. 07) nos diz que “é sempre oportuno lembrar que foi dentro da LBA que surgiram os primeiros e principais debates que levaram os constituintes a entender que a assistência social precisava ser compreendida e executada como um direito”.

A política pública de assistência social tal como conhecemos hoje é fruto de um amplo processo de debates, conflitos, impasses e conquistas que teve na sua origem uma organização nacional na qual estiveram envolvidos: Frente Social dos Estados e municípios, Associação Nacional dos Empregados da Legião Brasileira de Assistência, órgãos da categoria dos assistentes sociais, organizações não governamentais e movimentos sociais (MANUAL CNAS, p.08).

A Constituição de 1988 eleva a assistência social à categoria de política pública. O Art. 203 versa sobre a assistência social como política de prestação de serviços a quem precisar, tendo como função a proteção à família e a promoção de integração ao mercado de trabalho e amparo a crianças e adolescentes em situação de risco. É importante pensar que a inserção da assistência social como uma política não contributiva e não mercantil abriu o espectro para universalização dos direitos. Os avanços incluíram critérios para o financiamento da assistência social e o maior reconhecimento da pluralidade nacional com uma atuação não restritiva a grupos carentes, conforme descreve Garcia (2012).

---

<sup>3</sup> Termo proveniente de ações da assistência social lideradas essencialmente pelas primeiras damas (assim chamadas as esposas dos chefes do Poder Executivo).

A assistência social, em sua origem, pressupõe um “conjunto de práticas que o Estado desenvolve de forma direta ou indireta, junto às classes subalternizadas, com sentido aparentemente compensatório de sua exclusão” (ABONG, 1995, p.09). Assim, pode-se considerar que a assistência social pode ser compreendida a partir de dois polos distintos: o primeiro a vê como um mecanismo de estabilização social, o segundo como um meio para se alcançar a cidadania, assegurando direitos e os recursos necessários para a manutenção da vivência social.

Embora houvesse muitos esforços para a consolidação da política de assistência social, ela ainda enfrentava alguns percalços no seu reconhecimento como parte integrante da Seguridade Social, juntamente com a Previdência Social e a Saúde. Cabe uma reflexão do campo de atuação dessa área que é ampla e complexa, pois a partir do momento que se tem garantias e seguranças ao cidadão, que não custeiam diretamente a assistência recebida, existe uma maior preocupação quanto à dignidade humana, concepção estreitamente ligada ao *Welfare State*.

A Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS (Lei nº 8.742/1993), sancionada pelo Presidente Itamar Franco em 7 de dezembro de 1993, após vários debates e emendas, inaugurou uma nova era na assistência social. Ela rompeu com o modelo de gestão de assistência emergencial e complementar, marcando a inserção da política entre os direitos sociais.

Essa disposição normativa marcou o início do rompimento de uma tradição amadorista e paternalista na assistência social, dando lugar a uma necessidade de capacitação técnica aos profissionais da área e a ampliação de espaços que viabilizassem ouvir as demandas dos cidadãos através da participação. No entanto, é válido lembrar que o grande avanço da legislação se deu em um período em que as concepções neoliberais estavam em voga e a diminuição da máquina estatal fez com que muitas ações da assistência social fossem delegadas ao terceiro setor, conforme descreve Silva (1998).

A cessão de serviços e recursos públicos ligados à área de assistência social para ONGs (Organizações não Governamentais) foi crescente entre 1995 até o ano de 2003, durante o mandato do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso (PSDB) Silva (1998). Por meio do Programa Comunidade Solidária se disseminou a nova responsabilidade das entidades conveniadas e

“foi concebido como uma estratégia inovadora de coordenação das ações federais, em parceria com estados, municípios e sociedade, segundo os princípios da descentralização e da solidariedade.” (DRAIBE,2003,p. 74). No entanto, a questão da participação e a ampliação de espaços deliberativos, que foram previstas na legislação, não obtiveram em sua totalidade avanços almejados pelo novo texto constitucional.

Por volta de 1998 foram sancionados outros dois instrumentos essenciais na organização da política da assistência social O primeiro foi a Norma Operacional Básica de Descentralização seguido da Política Nacional de Assistência Social – PNAS que obteve aprovação unânime do Conselho Nacional de Assistência Social – CNAS. Outro marco importante na Assistência social foi a criação do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, em 2004, unificando áreas importantes da assistência como os programas de combate à fome, segurança alimentar e o Programa Bolsa Família.

Foi a partir da IV Conferência Nacional de Assistência Social, em 2003, que a área começa a ser pensada como um sistema que articula serviços e recursos para a efetivação da política. Em 2005 foi publicada uma nova Norma Operacional Básica, agora instituindo o Sistema Único de Assistência Social (NOB/SUAS), que regulamentou a gestão pública da política de assistência social. Ela teve como objetivo a adequação dos serviços socioassistenciais aos critérios territoriais, possibilitando o repasse de recursos de forma mais equitativa. Outra diretriz importante da NOB/SUAS se refere à possibilidade de melhorar o planejamento de ações por meio de mais informações sobre a área. O SUAS atua oferecendo assistência e proteção a todos que necessitarem e suas ações se baseiam na PNAS. O SUAS também possui um papel organizador das ações assistenciais, garantindo proteção ao usuário conforme níveis de complexidade (básica e especial, esta de média e alta complexidade) no território em que os cidadãos estão.

Outro aspecto digno de destacar é a forma com que ações socioassistenciais são concebidas a nível nacional, estadual e municipal que, mesmo com competências distintas, estão em constante sinergia, lidando com todas as fases da política social, que visa a garantir os direitos socioassistenciais de forma descentralizada.



Nos quadros a seguir é possível verificar algumas das principais legislações e instituições normativas que estabelecem o funcionamento das ações socioassistenciais no Brasil.

**Quadro 01 - Principais Legislações da Assistência Social**

<b>Nº e Data do Ato</b>	<b>Descrição</b>
Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993 - Lei Orgânica de Assistência Social.	Dispõe sobre a organização da assistência social e dá outras providências.
Lei nº 9.720, de 30 de novembro de 1988.	Dá nova redação a dispositivos da Lei nº 8.742 de 07 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências.
Lei nº 4.320 de 17 de março de 1964. Artigos nº 02,71,72,73,74- Fundos Especiais.	Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e Distrito Federal.
Lei 9.604, de 05 de fevereiro de 1988.	Dispõe sobre a prestação de contas de aplicação de recursos que se refere a Lei nº 8.742, de 07 de dezembro de 1993, e dá outras providências. (atualizada com a Medida Provisória 1969-15, de 09 de dezembro de 1999).
Lei 12.435, de 06 de julho de 2011.	Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, que dispõe sobre a organização da Assistência Social

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do site do Ministério do Desenvolvimento Social.

**Quadro 02 - Principais Instrumentos Normativos da Assistência Social Pós CF.1988**

<b>Nº e Data do Ato</b>	<b>Descrição</b>
Política Nacional de Assistência Social - PNAS aprovada pela Resolução nº 207, de 16 de dezembro de 1988. Posterior Resolução 130 do CNAS de 2004	Transforma em ações diretas os pressupostos constitucionais e as regulamentações da Lei Orgânica de Assistência Social-LOAS.
Norma Operacional Básica, aprovada pela resolução /CNAS nº 204, de 04 de dezembro de 1997.	Disciplina a descentralização político-administrativa da Assistência Social, o financiamento e a relação entre os níveis de governo.
Instrução Normativa /SEAS nº 01, de 14 de julho de 1999.	Regulamenta os conteúdos, instrumentos e fluxo do processo de habitação de estados, do Distrito Federal e de municípios à condição de gestão estabelecida pela Norma Operacional Básica- NOB/ 099
Norma Operacional Básica do SUAS, Resolução CNAS nº 130, de 15 /07/2005	Disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro.
Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social, Resolução CNAS Resolução CNAS nº 33 de 12 de dezembro de 2012	Disciplina a gestão pública da Política de Assistência em todo território brasileiro.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do site do Ministério do Desenvolvimento Social.

Os processos de descentralização instituídos pela Constituição Federal são reforçados pela LOAS e exigem mecanismos detalhados no artigo 30 da Lei, como requisitos para repasse dos recursos dentre todos os níveis de gestão. São eles:

I - Conselho de Assistência Social, de composição paritária entre governo e sociedade civil;

II - Fundo de Assistência Social, com orientação e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III - Plano de Assistência Social.

Parágrafo único. É, ainda, condição para transferência de recursos do FNAS aos LEI ORGÂNICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL 32 Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios a comprovação orçamentária dos recursos próprios destinados à Assistência Social, alocados em seus respectivos Fundos de Assistência Social, a partir do exercício de 1999 (Incluído pela Lei nº 9.720, de 30.11.1998)

As diretrizes da LOAS confirmam as atribuições do Estado como protetor da integridade e provedor de recursos para a construção de meios de assistência básica aos cidadãos, ao versar sobre a organização da utilização dos recursos e instituir mecanismos capazes de impulsionar meios da participação dos cidadãos. A consolidação das leis e normas relacionadas à assistência social demonstrou uma organização político-administrativa importante para o estreitamento das relações entre sociedade civil e Estado e para a redução das desigualdades sociais do país, baseadas na participação política.

## **2.2 A participação na política de assistência social**

A trajetória da assistência social, em muitos momentos, não pactuou com uma linha democrática participativa, em que os usuários da política, principalmente a população pauperizada, pudesse opinar sobre os serviços recebidos e participar da formulação, do planejamento e do controle social da área de forma ativa. Isso começa a mudar com a Constituição Federal de 1988, uma vez que na seção de Assistência Social, em seu Art. 204, define-se a descentralização político-administrativa e a participação popular, por intermédio de órgãos representativos, em todos os níveis de governo. Aqui estão estabelecidas as bases para se organizar espaços de participação na política.

As disposições normativas da Constituição apontam para uma gestão democrática dessa política, justificando a instituição de ações e espaços que efetivem essa diretriz. O artigo nº 16 da LOAS, com as alterações da Lei nº 12.435/2011, estabelece as instâncias deliberativas, participativas e de composição híbrida do SUAS. São elas: o Conselho Nacional de Assistência Social, os Conselhos Estaduais de Assistência Social, o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e os Conselhos Municipais de Assistência Social. Esses espaços estão vinculados aos órgãos gestores executivos de assistência social, que devem prover os recursos financeiros e humanos necessários para o funcionamento desses conselhos.

Os instrumentos legais pressupõem a manutenção de espaços de interlocução entre gestores da área e usuários, trabalhadores e entidades prestadoras de serviços. Além disso, há a previsão de Conferências periódicas a serem convocadas pelo Conselho Nacional, que devem estabelecer as diretrizes para o aperfeiçoamento da política. Cabe aqui destacar a Conferência de Assistência Social do ano de 2009, que tinha como tema o aprofundamento da participação na avaliação de políticas públicas combinando estratégias representativas com as deliberações efetivas dos usuários. Esses dois mecanismos – conselhos e conferências – retratam os principais meios institucionalizados de se ampliar o viés participativo da política.

Nessa estruturação, também foram criadas instâncias que possibilitam a cooperação intergovernamental, como a Comissão Intergestores Tripartite (CIT). Essas instâncias devem articular-se de forma a propiciar a efetividade das deliberações.

A gestão proposta por esta política pauta-se no pacto federativo, no qual devem ser detalhadas as atribuições e competências dos três níveis de governo na provisão das ações socioassistenciais, em conformidade com o preconizado na LOAS e NOB1, a partir das indicações e deliberações das Conferências, dos Conselhos e das Comissões de Gestão Compartilhada (Comissões Intergestores Tripartite e Bipartites – CIT e CIBs), as quais se constituem em espaços de discussão, negociação e pactuação dos instrumentos de gestão e formas de operacionalização da Política de Assistência Social (PNAS, 2004, p.13).

A NOB-SUAS de 2012 enfatiza as responsabilidades dos gestores para a manutenção de conselhos e a realização de conferências, destacando a necessidade de serem estabelecidas estratégias que ampliem e favoreçam a

participação popular, notadamente dos usuários, e valorizem a participação de trabalhadores e de entidades / organizações de assistência social.

A construção democrática de uma política tem um alto custo e a ideia de promover espaços capazes de construir conjuntamente resoluções e trazer em voga informações para direcionamento dos planos, programas e projetos da política de assistência social foi uma construção morosa e também conflituosa, por isso a delimitação de diretrizes voltadas às exigências de práticas participativas é um grande avanço. Embora a expansão das arenas de participação tenha surgido em um momento político de instabilidades, marcado pela transferência de importantes funções do Estado para a sociedade civil e pela fragmentação de políticas sociais, a literatura aponta que a consolidação desses espaços e seu reconhecimento de legitimidade representativa foi (e em alguns casos ainda é) marcado por impasses que permeiam ambientes de poder (Degenszajn, 2006; Dagnino, 2004).

### **2.3 Os Conselhos de Assistência Social**

Os conselhos de assistência social foram instituídos pela LOAS e têm como principais atribuições

a deliberação e a fiscalização da execução da política e de seu financiamento, em consonância com as diretrizes propostas pela conferência; a aprovação do plano; a apreciação e aprovação da proposta orçamentária para a área e do plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha dos recursos, exercidas em cada instância em que estão estabelecidos. Os conselhos, ainda, normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços de assistência social, prestados pela rede socioassistencial, definindo os padrões de qualidade de atendimento, e estabelecendo os critérios para o repasse de recursos financeiros (artigo 18, da LOAS) (PNAS, 2004, p. 52).

No âmbito municipal, os conselhos são responsáveis pelo credenciamento e fiscalização das entidades de assistência social, sendo que os conselhos estaduais também atuam nessa responsabilidade, caso não haja conselho instalado no município<sup>4</sup>.

A LOAS define que a composição dos conselhos deve ser paritária entre governo e sociedade civil, ou seja, deve conter representantes do segmento

---

<sup>4</sup> Cabe citar que a lei nº 12.101, de 27 de novembro de 2009, é responsável por estabelecer essas novas regras de certificação de entidades, excluindo o Conselho Nacional de Assistência social desta atribuição.

governamental (Poder Executivo que está em contato com a política) e representantes da sociedade civil (trabalhadores da política, usuários e entidades que prestam serviços sem fins lucrativos e/ou proporcionam a defesa dos direitos dos cidadãos). Os conselheiros governamentais devem ser indicados pelos gestores e os da sociedade civil devem ser escolhidos pelos seus segmentos, em fóruns próprios para isso.

O formato institucional dos conselhos de assistência social, em geral, abrange sinteticamente uma plenária, a presidência apoiada por uma mesa diretora (ou equivalente) e uma equipe de apoio administrativo, coordenada por uma Secretaria Executiva. A plenária é a instância decisória máxima, sendo composta pelos membros eleitos e/ou indicados para serem conselheiros. A secretaria executiva é composta por um profissional assistente social e outros profissionais, a mesa diretora pode variar conforme as especificidades dos regimentos internos de cada conselho, assim como a definição de quem ocupa a presidência.

A dinâmica participativa nesse espaço se dá por meio de reuniões regulares e periódicas (mensais ou quinzenais, por exemplo), em que todos participantes têm direito a voz e os conselheiros (membros efetivos) têm direito a voz e voto. Essa estrutura e funcionamento demonstram que a representação, nos conselhos, detém de uma dualidade democrática, pois ao mesmo tempo em que os conselheiros exercem papel de representação também estão inseridos na participação dos movimentos e organizações ligados à área em questão, muitos desses atores geralmente são ativos na política e transitam entre diversos espaços deliberativos (Almeida, 2010).

As dimensões deliberativas do conselho, de acordo com Cunha (2007), envolvem fases de argumentação e fases de decisão, sendo importante frisar que os votos dos distintos segmentos que compõem o conselho têm o mesmo peso. As resoluções dos conselhos nem sempre são consensuais, mas em geral são resultados do processo de argumentação como critério de prevalência da vontade da maioria. Um aspecto levantado pela autora diz respeito a não obrigatoriedade legal por parte do poder público em homologar e aceitar sem contraposição as decisões oriundas desses espaços, isso denota a influência do gestor político na efetividade dessas instituições.

Importante também destacar que, embora haja a descentralização

político-administrativa das estruturas de assistência social, os níveis Estadual e Nacional exercem um importante papel na orientação dessas ações, uma vez que instruções normativas vêm da esfera nacional para todos os níveis. No entanto, também ocorre o inverso, quando temas a serem deliberados no nível nacional são oriundos das bases, como resoluções de conferências periódicas convocadas pelos conselhos.

No caso dos conselhos de assistência social é possível afirmar que a sua institucionalização e a aproximação do cidadão à política são experiências que têm o potencial de transformar a essência da comunicação entre representantes e representados, funcionando como um núcleo capaz de criar um ambiente para elaboração, avaliação e controle social da gestão, promovendo acordos e consensos deliberativos.

A emergência dos conselhos municipais e estaduais de assistência social no Brasil ocorreu a partir de 1993. Segundo dados do IBGE (2012), 5.527 conselhos já estavam em funcionamento no país, dentre esses 92,8% com caráter deliberativo. Se comparado ao ano de 1997, em que existiam cerca de 2.900 conselhos em funcionamento, é possível destacar o aumento desses órgãos ao longo dos anos. Ainda de acordo com o IBGE, a proporção de municípios que possuem conselhos municipais de assistência social é de 99,3%. Observa-se que o fator populacional é uma variável que influencia na criação e na infraestrutura disponível para os conselhos quanto maior for o contingente populacional de um município maior é a possibilidade de ter conselho em funcionamento. Foi constatado, por exemplo, que em todos os municípios com mais de 500.000 habitantes havia conselhos de assistência social instalados, sendo a sua maioria com poder deliberativo.

Cerca de 99,0% dos municípios pesquisados pelo IBGE, possuíam conselhos compostos paritariamente, o que denota que as predições legais nesse sentido estão tendo sucesso. Os dados também indicaram que a região sudeste brasileira apresentou maior proporção de conselhos da área em funcionamento, enquanto a região centro-oeste apresentou as menores proporções de conselhos com caráter deliberativo e conselhos com formação paritária, 89,0% e 97,6 % respectivamente. O funcionamento do conselho supõe encontros presenciais que fortalecem o caráter deliberativo e participativo do órgão. O estudo do IBGE (2012) apurou que em 99,3% dos

municípios os conselhos de assistência social se reuniram pelo menos uma única vez nos últimos 12 meses.

Os dados apresentados denotam o potencial de alcance desses espaços representativos e participativos de assistência social de forma crescente. A organização da área ao longo do tempo demonstra que, embora a política tenha uma conformação recente, as legislações pertinentes vêm sendo constantemente atualizadas em conformidade com a heterogeneidade e pluralidade da própria sociedade.

Se faz necessário a realização de mais estudos sobre a área, sobretudo devido à escassez de estudos mais detalhados sobre o perfil da participação dentro da política de assistência social.

## **CAPÍTULO 03 – PARTICIPAÇÃO E REPRESENTAÇÃO NO CEAS-MG**

Os Conselhos Estaduais de Assistência Social possuem atribuições de atuação como espaço de recurso, de assessoria e de apoio aos conselhos dos municípios e é por meio da lei de criação e do regimento interno do conselho que são estruturados e conduzidos os processos de participação e representação da instância. As especificidades dessas normas podem indicar como se conforma a inclusão participativa dos cidadãos retratando a dinâmica de seu desenho institucional.

Este capítulo tem como principal foco o Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (CEAS-MG). Nele são apresentados e analisados as normas legais e os mecanismos regimentais que orientam a sua estrutura e seu funcionamento, ressaltando os aspectos que definem a conformação da representação e da participação.

A primeira seção apresenta aspectos gerais do conselho e a segunda seção descreve e analisa aspectos do seu desenho que contribuem a problematização do potencial de participação e de representação do CEAS-MG.

### **3.1 Sobre o Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais**

O Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais (CEAS-MG) é oriundo dos processos de descentralização da década de 1990 e se caracteriza por uma instância colegiada de controle social deliberativo do Sistema Único de Assistência Social. O conselho foi criado pela Lei 12.262, de 23 de julho de 1996, sancionada pelo então governador Eduardo Azeredo, três anos após a promulgação da LOAS. Seu funcionamento de fato se deu a partir de julho de 1997. A lei de criação estabelece o CEAS como órgão de instância superior de deliberação vinculado à Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDESE), que se manifesta por meio de resoluções, deliberações, recomendações, pareceres, declarações, instruções normativas e moções. O seu regimento interno mais recente é de 10 de maio de 2011.

Dentre as competências do CEAS-MG, de acordo com seu regimento interno, se destacam a responsabilidade de exercer o controle social da Política Estadual de Assistência Social, a apreciação e aprovação dos planos estaduais



da área, e prezar pela defesa da efetivação do SUAS e da participação dos segmentos que compõem o conselho. Além disso, o CEAS-MG tem um importante papel na fiscalização do repasse de recursos financeiros, tanto para os municípios quanto para as entidades prestadoras de serviços.

Compete ao CEAS-MG estabelecer o monitoramento e a descentralização da política de assistência, de acordo com o inciso XII do Art. 13 de sua lei de criação. Também compete ao conselho “sugerir e aprovar mecanismos de participação do indivíduo e de segmentos da comunidade na fiscalização da aplicação dos recursos de assistência social e na avaliação dos resultados”. Esse aspecto é reforçado pelo artigo nº 18, que afirma que “o incentivo a projetos de enfrentamento da pobreza assenta-se na articulação e na participação de diferentes áreas governamentais e na cooperação entre organismos governamentais, não governamentais e da sociedade civil”.

O papel do CEAS-MG como regulador de recursos da área de assistência social oferta um grande potencial deliberativo, uma vez que faz parte de suas competências o estabelecimento de critérios para destinar recursos financeiros para os fundos municipais de assistência social de Minas Gerais, a título de participação no cofinanciamento da política.

### **3.2 O desenho da participação e da representação no CEAS-MG**

A estruturação de uma arena democrática se dá por meio de regras que orientam procedimentos diversos, de modo que sejam garantidos alguns critérios para a efetivação de seu caráter democrático. Diante disso, o desenho institucional dos conselhos é extremamente relevante para entender as normas que perpassam a criação e o funcionamento dessas instituições. Para essa análise, dois documentos são essenciais, por estabelecerem essas regras: a Lei de Criação do Conselho e o Regimento Interno. Eles são os balizadores das descrições e análise que se seguem.

Estudos sobre desenho institucional de conselhos apontam que algumas variáveis são relevantes para analisar seu potencial participativo e deliberativo, bem como as condições da representação (Faria, 2007; Cunha, 2013). Dentre as variáveis utilizadas no estudo se destacam: a composição, a forma de escolha dos representantes, as regras para composição da presidência e mesa diretora, mecanismos de sanção, permeabilidade, critérios de elaboração das

pautas, mecanismos de sanção e publicidade dos atos.

### **Composição**

A composição do CEAS-MG é híbrida e paritária, sendo formada por 20 conselheiros e seus respectivos suplentes, para um mandato de 02 anos. Os conselheiros são nomeados pelo governador do Estado.

A quantidade de membros do conselho é um instrumento importante de análise, “pois está diretamente relacionado à possibilidade de apresentação pública da diversidade e pluralidade de razões e opiniões, princípios fundamentais da democracia deliberativa” (Silva, 2013, p. 09).

O Quadro 03 apresenta a composição detalhada do CEAS-MG. Nele é possível verificar a paridade representativa que compreende 50% para membros do segmento governamental e 50% para membros de organizações da sociedade civil, abrangendo atores políticos e sociais seguindo as diretrizes da LOAS. O fato de a representação ser paritária demonstra a democratização do órgão, criando meios para que a participação não seja tendenciosa, privilegiando apenas um dos segmentos.

Em consonância com a LOAS, o CEAS-MG define assentos para membros governamentais do Poder Executivo que tem envolvimento com a política de assistência social, entidades e organizações de assistência que ofertam serviços em prol dos destinatários da política, entidades e organizações dos trabalhadores da área. O Conselho também está submetido às proposições das NOB/SUAS, no que se refere ao caráter permanentemente paritário da composição do órgão .

**Quadro 03 - Composição da Representação no CEAS-MG**

<b>REPRESENTAÇÃO CEAS-MG</b>		
<b>SEGMENTOS</b>	<b>ÓRGÃO OU ENTIDADE RESPONSÁVEL PELA REPRESENTAÇÃO</b>	<b>NÚMERO DE ASSENTOS</b>
<b>ÓRGÃOS GOVERNAMENTAIS</b>	Secretaria Estado de Trabalho e Desenvolvimento Social – SEDESE	02
	Secretaria de Estado da Educação	01
	Secretaria de Estado do Planejamento e Coordenação Geral	01
	Secretaria de Estado da Saúde	01
	Secretaria de Estado da Fazenda	01
	Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento	01
	Secretários municipais de assistência social (COGEMAS)	01
	Representantes governamentais dos conselhos municipais de assistência social	02
<b>ÓRGÃOS OU ENTIDADES DA SOCIEDADE CIVIL</b>	Entidades de usuários da assistência social, de âmbito estadual	02
	Entidades de assistência social, de âmbito estadual	04
	Entidade representativa de trabalhadores da área de assistência social, de âmbito estadual	02
	Representantes não governamentais dos conselhos municipais de assistência social.	02

Fonte: Elaboração própria a partir de informações contidas na Lei 12.262 de 23 de julho de 1996.

### ***Processo de Escolha dos Conselheiros***

A ocupação das vagas de conselheiros do CEAS-MG ocorre mediante processos eleitorais que ressaltam a igualdade de condições e o princípio de oportunidade, no entanto as especificidades desse processo podem variar de acordo com o segmento em que o indivíduo é designado.

O processo para a escolha dos representantes do governo ocorre com a

indicação pela Secretaria Estadual, e os representantes dos secretários municipais são indicados pelo Colegiado de Gestores Municipais de Assistência Social (COGEMAS).

O Regimento interno do CEAS-MG define que a cada dois anos será realizado processo para a escolha dos representantes da sociedade civil e dos conselhos municipais, durante a realização da Conferência Estadual de Assistência Social, seguindo regulamento específico. O processo eleitoral ocorre sob a coordenação de uma comissão específica, que julga os pedidos de investidura nos cargos e avalia as documentações de habilitação.

Bulla e Leal, (2004, p.04), fazem importantes considerações sobre esse segmento nos seguintes termos:

Os representantes dos segmentos que compõem a sociedade civil devem ter como principal desafio a construção de uma prática conselheira reveladora de uma representação democrática, transparente e que corresponda realmente aos anseios dos segmentos representados.

O poder autorizativo contingente conferido aos conselheiros têm como limitação a restrição do número de participantes. Desse modo é importante também entender como as entidades e organizações são selecionadas. No caso do CEAS-MG o assento pertence à instituição à qual o conselheiro está vinculado. Sendo da instituição, cabe a ela a escolha do conselheiro que indicará, desde que este não tenha exercido dois mandatos consecutivos no Conselho como titular ou suplente. De acordo com a resolução recente do CEAS-MG, de nº 519 de 2015, a entidade prestadora de serviços deverá comprovar o mínimo de dois anos de atuação em dois municípios para poder se candidatar a compor o conselho.

A escolha dos representantes dos usuários compreende pessoas vinculadas aos programas, projetos, serviços e benefícios da Política Nacional da Assistência Social (PNAS). Nesse espectro também são reconhecidos associações, movimentos sociais, fóruns dentre outros com distintas constituições jurídicas.

A definição dos representantes dos conselheiros municipais e dos trabalhadores, de acordo com a lei de criação, ocorre em escolhas que acontecem em fóruns próprios, com registro em ata específica.

No ato da eleição dos representantes dos segmentos da sociedade civil cada candidato possui o direito de voz durante quatro minutos para apresentação do trabalho desenvolvido e sua proposta como conselheiro. Segundo a resolução mais recente, que dispõe sobre o processo eleitoral do CEAS-MG gestão 2015-2017:

I – os representantes de usuários ou de entidades ou de organizações de usuários da Assistência Social votarão nos candidatos a essa representação;

II – os representantes de entidades e organizações de assistência social votarão nos candidatos a essa representação;

III – os representantes dos trabalhadores votarão nos candidatos a vagas de entidades e organizações representativas de trabalhadores da área de assistência social;

V – os representantes governamentais municipais votarão nos candidatos dos CMAS governamental;

Os candidatos mais votados assumem o cargo de conselheiro titular e os segundos mais votados assumem a vaga de suplente. Uma vez empossados é válido lembrar que, em concordância com todas as legislações pesquisadas, a função de conselheiro estadual de assistência social de Minas Gerais não dá direito à remuneração, sendo considerada serviço público relevante.

A teoria tem apresentado que na organização da representação, em se tratando de espaços municipais e estaduais, existe uma tendência para uma maior legitimidade representativa, “posto que ela se forma a partir de escolhas no próprio universo societário e não por meio de escolhas prévias feitas pelo Executivo (Faria, 2010, p.197).

O processo de autorização para a definição dos conselheiros da sociedade civil demonstra que, em algum grau, se assemelha aos arranjos tradicionais eleitorais. Para ser conselheiro do CEAS-MG os candidatos precisam passar por um processo de eleição que envolve o sufrágio dos membros do órgão e de delegados presentes na Conferência estadual, em sessão pública em que qualquer cidadão ou instituição interessados podem presenciar, sendo que a escolha da maioria nesse caso é que prevalece.

Salvo alguns setores do segmento governamental em que os assentos são ocupados por indicação direta dos representantes das pastas, a escolha dos

representantes da sociedade civil agrega uma gama de critérios e prerrogativas para assumir o cargo de conselheiro adotando práticas mais democráticas.

Esses aspectos são parte da construção da legitimidade representativa que ocorre nos conselhos, que ressalta a garantia do poder autorizativo conferido aos atores. Afinal, “a legitimidade democrática nas sociedades contemporâneas, nas quais vigoram amplos dissensos e/ou fortes desigualdades, não pode ser satisfeita restritamente pela técnica de decisão aritmética das urnas” (Almeida; Tatajiba, 2012, p.71).

### ***Organização Interna***

A estrutura do conselho se resume a uma Plenária, Mesa Diretora, Comissões Temáticas, Grupos de Trabalho e Secretaria-Executiva. A plenária é a instância superior deliberativa que se consolida durante as reuniões do conselho, e compete a ela empossar os membros da mesa diretora e promover a dissolução e criação das Comissões.

O regimento interno prevê a realização ordinária de uma reunião mensal, prevista em um calendário específico, também podendo ocorrer reuniões extraordinárias, desde que convocadas com certa antecedência. A presença dos conselheiros deve ser confirmada e, no caso de ausência, o membro deverá apresentar justificativa.

A mesa diretora tem mandato de um ano e apresenta um aspecto que elucida a rotatividade de sua composição: a presidência apresenta alternância de gestão entre os segmentos da sociedade civil e do governo, ressaltando um princípio de igualdade entre os atores.

Durante a gestão de 2015-2017, conforme consta no Quadro 04 podemos observar que a presidência é ocupada por representante da sociedade civil da instituição FETAEMG, em contraste com o mandato anterior, presidido por representante do segmento governamental.

**Quadro 04 - Composição da Mesa Diretora CEAS-MG - Gestão 2015-2017.**

<b>COMPOSIÇÃO DA MESA DIRETORA</b>		
<b>CARGO</b>	<b>INSTITUIÇÃO</b>	<b>SEGMENTO</b>
Presidente	FETAEMG	Sociedade Civil
Vice-Presidente	SEDESE	Governo
1º Secretário	FEAPAES-MG	Sociedade Civil
2º Secretário	CMAS – Conselho de São Francisco de Paula	Governo
Coord. Comissão de Normas	ASSPROM	Sociedade Civil
Coord. Comissão de Política	CMAS/Sarzedo	Sociedade Civil
Coord. Comissão de Orçamento e Finanças	SEPLAG	Governo
Comissão de Apoio aos CMAS	CMAS/Juiz de Fora	Sociedade Civil

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados coletados no site institucional do CEAS-MG.

Compete à mesa diretora, acompanhada da secretaria executiva, a elaboração de pautas. No entanto, os demais membros do conselho também podem propor matérias, um fator interessante que remete à participação dos demais membros do conselho.

O presidente é eleito dentre os membros do conselho com mandato de um ano, sendo permitida uma recondução. Além da responsabilidade de conduzir a plenária, compete ao presidente submeter às pautas para a aprovação da mesma. Além disso, o presidente do conselho assina as resoluções, possui voto de minerva e decide questões de ordem.

A forma de escolha para a ocupação da presidência é um critério importante, haja vista que esse ator possui poderes distintos no conselho. A alternância de gestão contribui de forma positiva na rotatividade de atores e na autonomia decisória do próprio conselho, tornando o exercício do mandato representativo mais democrático e participativo.

O CEAS-MG conta com uma secretaria executiva, cuja estrutura é mantida pelo Poder Executivo. Ela é responsável pelas atribuições administrativas, principalmente no apoio às plenárias com o registro dos atos e deliberações através de ata. Ademais, a estrutura de uma secretaria executiva

é fundamental para assessoramento da mesa diretora em seus trabalhos.

A estrutura de funcionamento apresenta aspectos relevantes das atribuições e poderes dos membros dos conselhos. A existência de comissões técnicas é uma variação positiva, uma vez que permite que determinados temas sejam debatidos com maior ênfase e técnica por meio de um núcleo menor.

### ***Regras de Deliberação***

As normas de discussão de matérias estabelecem o tempo de dois minutos de voz para cada debatedor, mediante a inscrição prévia. A apresentação da matéria é feita pela coordenação da comissão, de forma oral e escrita.

As discussões são abertas ao público e a decisão é tomada por maioria simples dos votos dos conselheiros. Nos termos do regimento interno a plenária é instalada em primeira convocação, com a presença da maioria simples de seus membros e, em segunda convocação, após 15 (quinze) minutos, com a presença de qualquer número de conselheiros. Somente em casos de alteração do regimento interno, fundo, orçamento e critérios de partilha é exigido “quórum” mínimo de 2/3 (dois terços) dos membros.

Retomando a importância da argumentação dos atores no sistema político através da deliberação nos moldes habermasianos (1997), a voz é sem dúvida um dos mecanismos fundamentais na formação das escolhas dos membros do conselho. No caso do CEAS-MG, todos os presentes nas reuniões têm direito a voz, o que caracteriza um mecanismo democrático que influencia a participação e a tomada de decisão, mas é válido lembrar que apenas conselheiros titulares e suplentes nessa condição têm o direito ao voto.

Existem aspectos nessa representação que necessitam de análise mais profunda, principalmente quanto à capacidade de vocalização dentro do conselho. Estudos mostram uma dificuldade nessa área por parte dos representantes dos usuários (Cunha, 2013). Cabe uma análise futura para averiguar essa questão, que também está no cerne dos processos decisórios.

### ***Regras de sanção***



Esse tipo de regra ilustra claramente os preceitos de responsividade dos atores públicos. Os mecanismos de *accountability* estão presentes a partir das regras de sanção dos seus membros, demonstrando que existem meios de punição para os conselheiros que estão em falta com o órgão e que os conselheiros não devem exercer um mandato ao bel prazer, fortalecendo assim a legitimidade da representação.

Quanto às regras de sanção, o regimento interno expõe que o conselheiro poderá perder o seu mandato mediante três faltas consecutivas às reuniões ou seis faltas alternadas, sem as devidas justificativas. Também poderá ocorrer notificação ao representante legal da entidade ou órgão, se constatada a ausência do conselheiro nas comissões temáticas e nos GTs.

### ***Interação com outras arenas***

O CEAS-MG apresenta em seu regimento interno algumas regras que envolvem a interação com outras arenas, acompanhando o processo do Pacto de Aprimoramento da Gestão entre as esferas nacional, estadual e municipal. É possível destacar a articulação com os conselhos municipais e organizações nacionais e estrangeiras propondo convênios para resolução de problemas sociais do Estado.

Cabe ao Conselho convocar a Conferência estadual, conduzi-la, ratificar as deliberações por meio de resolução e acompanhar se o gestor estadual está efetivando-as no período posterior à Conferência.

O CEAS-MG também atua como instância de recurso para os conselhos municipais e para a CIB, e apura denúncias recebidas, dirimindo conflitos e esclarecendo dúvidas.

As interações que ocorrem com outras instâncias, sobretudo naquelas que se estruturam por meio da participação, denota que a política de assistência social propicia o diálogo, a troca de informações entre as arenas, o que é influência dos respectivos desenhos e dos critérios de funcionamento que possibilitam a permeabilidade dos órgãos .

### ***Visibilidade e Publicidade dos atos***

Como já foi citado, as reuniões do CEAS-MG são abertas ao público. Outro mecanismo de publicidade é a divulgação dos atos do conselho por meio

da publicação, em órgão oficial do Estado e em periódicos de grande circulação no Estado, de suas resoluções, da súmula de suas atas, bem como seus demonstrativos de contas aprovadas.

O CEAS-MG também possui um site institucional onde as publicações são atualizadas. Nesse site qualquer pessoa encontrará disponíveis as pautas atuais, documentos relacionados à realização de conferências, as resoluções e as atas das reuniões dos anos de 2010 até 2015. É válido destacar que foi também por meio do site que o órgão disponibilizou todos os formulários necessários para a habilitação ao último processo eleitoral (2015-2017), além de ofertar informações diversas para esses processos.

O princípio da publicidade é um importante instrumento de controle, pois possibilita maior transparência nos trâmites da representação, permitindo que um maior número de pessoas possa se inteirar e participar do que é debatido no conselho. A utilização da tecnologia para viabilizar o conhecimento e disponibilizar documentos e a agenda do CEAS-MG pode ser considerado um aspecto positivo, uma vez que contribui para agilidade e praticidade de acesso para os cidadãos e também para os próprios membros do conselho.

A análise do funcionamento do CEAS-MG aponta para uma inovação democrática que reúne aspectos que ressalvam a igualdade entre os distintos segmentos do conselho conforme a aponta a paridade do órgão em conjunto com mecanismos que impulsionam a participação como a argumentação por meio da deliberação durante as plenárias, além disso a forma com que os membros do conselho são escolhidos elucida as diferenças entre os segmentos e traduz a legitimidade desses processos sendo estas variáveis importantes para aprofundar os estudos sobre o viés representativo dos membros do CEAS-MG.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A pluralização das formas de representar tem se configurado um passo importante para as mais diversas esferas participativas institucionalizadas em desenvolvimento no país. Verifica-se que quanto mais densa for a malha associativa, mais formas de representação vão se constituir, o que tem potencial para formar opiniões plurais e julgamento público, bem como estimular o controle sobre a ação do poder público.

Conforme visto no primeiro capítulo, dado um contexto de desigualdades sociais e complexificação das demandas da sociedade, o desenvolvimento de instâncias participativas resultou em um ganho para a democracia, e incentivou a pluralização das formas de representar. As experiências vivenciadas em espaços participativos são de extrema importância para se pensar a socialização política. Muitos autores ressaltam o caráter educativo da participação em conjunto com um efeito psicológico dos que estão envolvidos nesse processo, criando um modelo autossustentado de integração e formação de identidades.

A implantação de ouvidorias, comitês e espaços colegiados, como os conselhos gestores de políticas públicas e o orçamento participativo apresentam o viés de participação que tem se desenvolvido na sociedade brasileira durante os últimos vinte anos, após as prerrogativas da Constituição Federal de 1988. No entanto, esses espaços deliberativos podem apresentar desigualdades de recursos e de capacidade argumentativa e cognitiva entre seus participantes.

Um grande desafio relacionado a espaços de interlocução e deliberação está ligado à questão da assimetria informacional. No caso dos conselhos gestores, a literatura tem apontado que representantes do segmento governamental detém mais informações, o que compromete a igualdade num diálogo face-a-face. Ainda no âmbito do conselho, temos que considerar outros aspectos que implicam na participação, como o acesso ao conselho, o tempo para se dedicar às atividades propostas, entre outros.

No segundo capítulo foi possível contextualizar o campo de assistencial social, ressaltando seus avanços e percalços. A análise das regulamentações e da literatura constatou que quando especificamos espaços de participação em

áreas setoriais de políticas públicas, como a área de assistência social, é necessário lidar com questões que nem sempre são englobadas pela legislação, como a discussão de meios para a diminuição de assimetria informacional, qualificando mais os debates deliberativos e até mesmo pensar em recursos como transporte e alimentação desses indivíduos, que delegam parte do seu tempo para discutir a política e demais assuntos em prol do bem comum.

Também no segundo capítulo pode-se observar que a criação de espaços participativos na área da assistência social foi um grande avanço no processo de ruptura das tradições clientelistas arraigadas nas desigualdades sociais brasileiras. Outro grande desafio é fazer com que as resoluções oriundas dos espaços citados se tornem cada vez mais efetivas, o que estimularia a participação em grande escala, uma vez que o cidadão se sente parte construtora dos resultados da política. É preciso também lidar com riscos de cooptação de interesses que instâncias como os conselhos estão expostos, principalmente por grupos políticos partidários e com “ainda, as entidades precisam muitas vezes superar práticas e visões clientelistas na relação com o Estado” (CARNEIRO, 2002, p. 285.) .

No terceiro capítulo foi apresentado o estudo do CEAS-MG visando a ilustrar os processos de participação e representação que perpassam essa instância institucionalizada. Foram detalhados aspectos do seu desenho, de acordo com as suas competências legais, que mostram a dinâmica da efetivação da participação. Dada a escassez de estudos sobre os conselhos estaduais em geral, e sobre o CEAS-MG em particular, o presente trabalho teve como objetivo contribuir com esses estudos, realizando a descrição das regras de funcionamento dessas importantes inovações institucionais, especialmente em relação ao seu teor democrático participativo e representativo.

É necessário reiterar que, além do funcionamento de um espaço destinado à participação, é preciso oferecer condições aos conselheiros de participar. É preciso que o Poder Executivo, responsável pela manutenção desses espaços, contribua para o acesso dos membros ao conselho e também a eventos e fóruns inerentes à área. No caso do CEAS-MG esse é um aspecto de extrema

importância dado o extenso território do Estado e a diversidade da localidade de origem dos conselheiros.

Em síntese, é preciso ressaltar que a criação de espaços participativos única e exclusivamente não é capaz de garantir a efetividade da participação. Para além disso é necessário ofertar aos atores recursos informacionais, capacitação, acessibilidade e publicidade dos atos. Uma sugestão seria a ampliação do engajamento cívico também através de meios digitais, ação que já vem sendo trabalhado pelo CEAS-MG.

Para superar os descritos desafios também se faz necessários políticos dispostos a “compartilhar” seu poder com o cidadão, dando a ele oportunidade de questionar e participar de ações e políticas em uma perspectiva *bottom up*. É necessário também uma sociedade ativa que realmente exerça seu papel de controle social.

A partir dos achados desse trabalho podemos concluir que a criação de conselhos foi um passo importante na conjuntura política por que abrange os conceitos de representação e participação na prática. Pode-se observar as muitas facetas da interação entre Estado e cidadãos em espaços híbridos e paritários e o conhecimento desses aspectos influi, de forma muito significativa, em uma boa gestão pública.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, D. R. ; Metamorfose da representação política: lições práticas dos conselhos municipais de saúde no Brasil. In: Leonardo Avritzer. (Org.). A dinâmica da participação local no Brasil. 1ed.São Paulo: Cortez, 2010, v. 3, p. 129-174.

ALMEIDA, D. R. ; A relação contingente entre representação e legitimidade democrática: sob a perspectiva da sociedade civil. Revista Brasileira de Ciências Sociais (Impresso), v. 28, p. 45-66, 2013.

AVRITZER, L. . Teoria Democrática e Deliberação Pública. Lua Nova. Revista de Cultura e Política, São Paulo, v. 50, p. 25-46, 2000.

AVRITZER, L. . Reforma Política e Participação no Brasil. In: Leonardo Avrizer; Fátima Anastasia. (Org.). Reforma Política no Brasil. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006, v. 1, p. 1-271.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCI, Nicolas; PASQUINO, Gianfranco. Dicionário de política. 12. ed. Brasília: UNB, 2004.

BORDENAVE, J. D. 1983. O que é participação. Brasiliense. São Paulo. 88p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. Política Nacional de Assistência Social. Brasília, 2004.

BRASIL (2015). Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Conselho Nacional de Assistência Social. Legislação. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Disponível em:<[http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao#b\\_start=0](http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/legislacao#b_start=0) >. Acesso em: 10 out. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Norma Operacional Básica da Assistência Social (NOB\SUAS). Brasília: MDS\SNAS, 2005.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira ; Conselhos de Políticas Públicas: desafios para sua institucionalização. RAP. Revista Brasileira de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 36, n.2, p. 277-292, 2002.

BULLA, L. C. ; LEAL, Maria Laci Moura . A Participação da Sociedade Civil no Conselho Municipal de Assistência Social: O Desafio de Uma Representatividade Democrática. Textos & Contextos (Online), v. 03, p. 04-17, 2004.

CONSIDERAÇÕES SOBRE O GOVERNO REPRESENTATIVO: AUTOGOVERNO E CLASSES SOCIAIS PARA JOHN STUART MILL. Disponível em :<  
<https://terminologiaatemporal.wordpress.com/2012/11/15/consideracoes-sobre->

o-governo-representativo-autogoverno-e-classes-sociais-para-john-stuart-mil/ >  
Acesso em 13 de out. de 2015.

CORTES, S. M. V. Viabilizando a participação Conselhos de Política Pública Municipais: arcabouço institucional, organização do movimento popular e policy communities. In: Gilberto Hochman; Marta Arretche; Eduardo Marques. (Org.). Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2007, v. , p. 125-144.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins . O potencial de conselhos de políticas e Orçamentos Participativos para o aprofundamento democrático. In: Evelina Dagnino e Luciana Tatagiba. (Org.). Democracia, sociedade civil e participação. Chapecó: Argos, 2007, v. , p. 25-44.

CUNHA, Eleonora Schettini Martins ; Efetividade Deliberativa de Conselhos de Assistência Social. 1. ed. Jundiaí: Paco Editorial, 2013. v. 1000. 252p.

DEGENSZAJN, Raquel Raichelis. Articulação entre os conselhos - uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil. Serviço Social e Sociedade, v. 85, p. 109-116, 2006.

DRAIBE, Sônia. A política social no período FHC e o sistema de proteção social. *Tempo soc.* [online]. 2003, vol.15, n.2, pp. 63-101. ISSN 1809-4554.

Em : <<http://noticias.uol.com.br/ultimas-noticias/agencia-estado/2014/09/16/brasil-reduz-a-pobreza-extrema-em-75-diz-fao.htm>> Acesso em 07 de Setembro de 2015.

GARCIA, Marcelo. A Assistência Social no Brasil: como chegamos aqui – Capítulo1,2012. Em< <http://www.marcelogarcia.com.br/nobrhcomentada.pdf> > Acesso em 20 de outubro de 2015.

GARCIA, Marcelo. A LEI ORGÂNICA DA ASSISTÊNCIA SOCIAL (LOAS), LEI 8.742/07.12.1993, COMENTADA ARTIGO POR ARTIGO . Em< <http://www.marcelogarcia.com.br/loascomentada.pdf> > Acesso em 23 de outubro de 2015.

GOHN, M. G. M. O Papel dos Conselhos Gestores na Gestão Urbana In: Repensando a Experiência Urbana na América Latina: questões, conceitos e valores ed. Buenos Aires : CLACSO, 2000.

FARIA, C. F. ; Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: Leonardo Avritzer. (Org.). A Participação Social no Nordeste. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2007, v. , p. -.

FARIA, C. F. Estado e organizações da sociedade civil no Brasil contemporâneo: construindo uma sinergia positiva?. *Revista de Sociologia e Política (UFPR. Impreso)*, v. 18, p. 187-204, 2010.

HABERMAS, Jürgen. Introdução: delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa. In: Habermas, Jürgen. Mudanças estruturais na esfera

pública. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1984.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <[ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2012/munic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf)>. Acesso em: 22 de Setembro de 2015.

LAVALLE AG, Houtzager PP, Castello G. Democracia, pluralização da representação e sociedade civil. *Lua Nova* 2006; 67:49-103.

LAVALLE, A. El Vera -A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability. *Lua Nova*, 2011

BULLA, Leonia Capaverde, LEAL Maria Laci Moura .A participação da sociedade civil no Conselho Municipal de Assistência Social: o desafio de uma representação democrática.v. 3, n. 1 (2004)

MANIN, Bernard; Przeworski, Adam; Stokes, Susan C. Eleições e representação *Lua Nova*, núm. 67, 2006, pp. 105-138 Centro de Estudos de Cultura Contemporânea São Paulo, Brasil.

\_\_\_\_\_. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Política Nacional de Assistência Social (PNAS) - Brasília, Secretaria Nacional de Assistência Social, novembro de 2004.

PATEMAN, Carole. Participação e Teoria Democrática. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992

PINHEIRO, Márcia Maria Biondi. POLÍTICA PÚBLICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: O MOMENTO DE CONSOLIDAÇÃO NO BRASIL . Serviço Social & Saúde Campinas. São Paulo, 2005. Disponível em <<http://periodicos.bc.unicamp.br/ojs/index.php/sss/article/view/8634979>>. Acesso em 01 de Outubro de 2015.

Pitkin HF. The concept of representation. Los Angeles: University of California Press; 1978. oncept of representation. Los Angeles: University of California Press; 1978.

ROSSEAU, Jean-Jacques. O Contrato Social. Tradução de Tiago Rodrigues da Gama. 1ª Ed. São Paulo: Russel, 2006.

SCHEVISBISKI, R. S. . Os Conselhos Gestores e a lógica da institucionalização da participação política na esfera pública brasileira. 2008. (Apresentação de Trabalho/Seminário).

SILVA, Eduardo, Moreira. Por uma “etnografia” da dinâmica das comissões dos conselhos de políticas públicas: análise comparada de três conselhos estaduais de Minas Gerais. In XVI Congresso Brasileiro de Sociologia ,2013, Salvador (BA) .(Apresentação de Trabalho/Seminário).

SILVA, Ilse Gomes ; Os desafios da participação popular no contexto da reforma do Estado brasileiro. *Lutas Sociais* (PUCSP), São Paulo, v. 5, p. 35-45, 1998 .Disponível em: <[http://www.pucsp.br/neils/downloads/v5\\_artigo\\_ilse.pdf](http://www.pucsp.br/neils/downloads/v5_artigo_ilse.pdf)>



Acesso em: 12 set. 2015.

Subsídios à conferência nacional de assistência social - 3: políticas de assistência social YAZBECK, Maria Carmelita; SPOSATI, Aldaíza (Associação Brasileira das Organizações Não Governamentais, 1995-10).

YOUNG, Iris Marion .Representação política, identidade e minorias. Lua Nova [online]. 2006, n.67, pp. 139-190.

**Documentos do Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais:**

Lei de Criação. Lei n.º 12.262 de 23-07-96;

Regimento Interno de 10 de maio de 2011.

Site institucional:

**CEAS-MG – Conselho Estadual de Assistência Social de Minas Gerais Horizonte.** [on line] 2015. Disponível em:<<http://www.social.mg.gov.br/ceas/>> Último acesso em: 30 nov.. 2015.

## ANEXOS

### Anexo 1

**Tabela 17 - Municípios, total, e com Conselho Municipal de Assistência Social, por algumas características do conselho, segundo as Grandes Regiões e as classes de tamanho da população dos municípios - 2012**

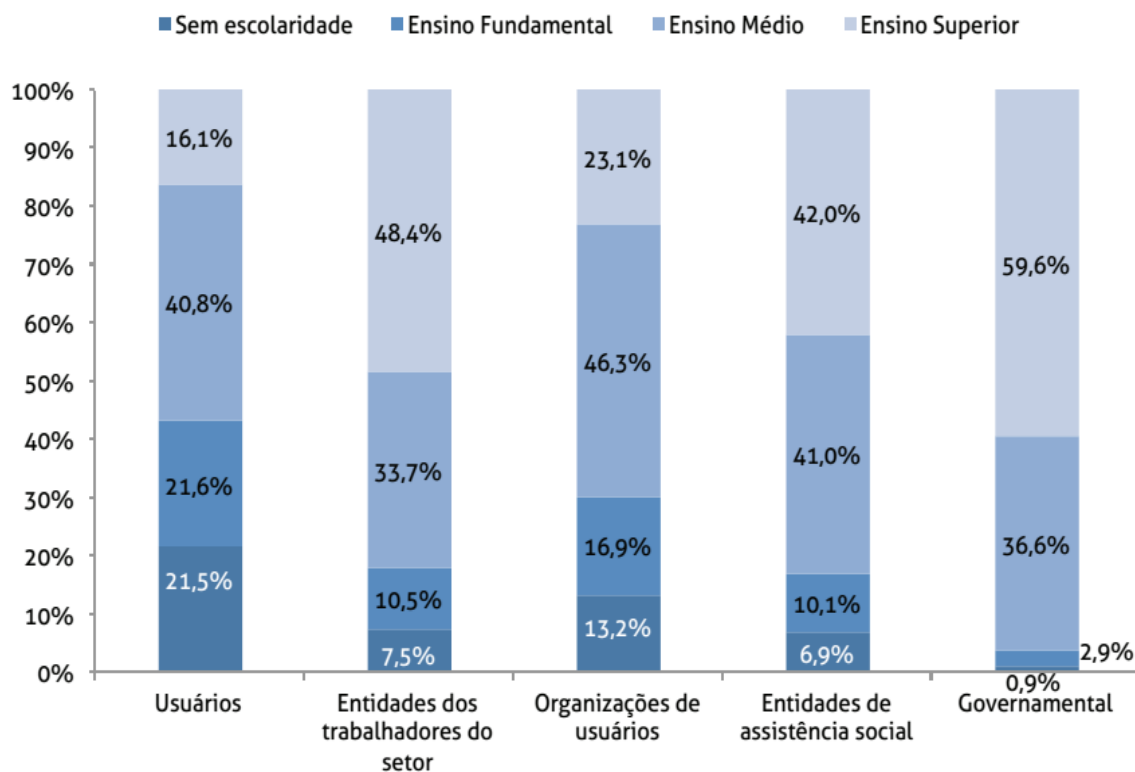
Grandes Regiões e classes de tamanho da população dos municípios	Municípios								
	Total	Com Conselho Municipal de Assistência Social							
		Total		Pari-tario	Algumas características do conselho (%)				Realizou reunião nos últimos 12 meses
		Abso-luto	Per-centual (%)		Caráter do conselho				
			Con-sultivo	Delibe-rativo	Norma-tivo	Fisca-lizador			
<b>Brasil</b>	5 565	5 527	99,3	99,0	57,9	92,8	50,5	79,7	99,3
Norte	449	444	98,9	98,9	58,8	91,0	51,6	79,5	98,9
Nordeste	1 794	1 783	99,4	99,2	64,5	92,6	56,3	85,2	99,6
Sudeste	1 668	1 656	99,3	99,1	52,4	92,9	45,5	76,0	99,3
Sul	1 188	1 182	99,5	99,2	56,1	95,0	47,7	75,5	99,1
Centro-Oeste	466	462	99,1	97,6	55,6	89,0	51,5	82,0	99,1
<b>Classes de tamanho da população dos municípios</b>									
Até 5 000	1 298	1 287	99,2	98,4	54,0	92,9	47,4	74,5	99,1
De 5 001 a 10 000	1 210	1 207	99,8	98,8	56,5	91,2	47,3	80,1	99,3
De 10 001 a 20 000	1 388	1 379	99,4	99,4	58,7	92,7	49,7	80,1	99,3
De 20 001 a 50 000	1 054	1 043	99,0	98,8	60,9	92,4	53,4	83,7	99,4
De 50 001 a 100 000	327	324	99,1	100,0	63,3	95,7	57,1	81,2	99,7
De 100 001 a 500 000	250	249	99,6	100,0	60,6	97,2	62,2	81,5	99,6
Mais de 500 000	38	38	100,0	100,0	57,9	97,4	68,4	86,8	100,0

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisas, Coordenação de População e Indicadores Sociais, Pesquisa de Informações Básicas Municipais 2012.

Fonte: Disponível em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil\\_Municipios/2012/munic2012.pdf](ftp://ftp.ibge.gov.br/Perfil_Municipios/2012/munic2012.pdf) acesso em 30 de outubro de 2015.

Anexo 2

**GRÁFICO 93: CONSELHEIROS, SEGUNDO GRAU DE ESCOLARIDADE E INSTÂNCIA DE REPRESENTAÇÃO (%) - BRASIL, 2012**



FONTE: MDS, CENSO SUAS, 2012.

Fonte: Disponível em <[http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/censo/CensoSUAS\\_2012\\_final.pdf](http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/censo/CensoSUAS_2012_final.pdf)> acesso em 30 de outubro de 2015.

### Anexo 3

#### Registro Fotográfico de Plenária do CEAS-MG, dia 19/07/2015



Fonte: Disponível em <<http://social.mg.gov.br/transparencia/story/2811-conselho-estadual-de-assistencia-social-aprova-projeto-qualifica-suas-por-unanimidade>> Acesso em 25 de novembro de 2015.