

UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS  
Programa De Formação De Conselheiros Nacionais

Sonia Aparecida Bortolotto Torezan

**LIMITES E POTENCIALIDADES DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: análise do  
Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade de Americana/ SP.**

Belo Horizonte

2014

Sonia Aparecida Bortolotto Torezan

**LIMITES E POTENCIALIDADES DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: análise do  
Conselho Municipal de Assistência Social da Cidade de Americana/ SP.**

Monografia apresentada ao Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, como requisito parcial para obtenção do título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais.

Orientadora: Viviane Petinelli e Silva

Belo Horizonte

2014



Universidade Federal de Minas Gerais  
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas – FAFICH  
Departamento de Ciência Política  
Centro de Referência em Ciências Humanas - Sala 305 - Anexo  
Av. Antônio Carlos 6627 Pampulha - Campus Pampulha.  
Belo Horizonte/MG - CEP 31270-901  
E-mail: adm\_edist@fafich.ufmg.br TEL: (031) - 3409-5004

---

## ATA DE APRESENTAÇÃO DE MONOGRAFIA DO CURSO DE ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA, REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS

Aos 5 (cinco) dias do mês de novembro de 2014 (dois mil e quatorze), na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada **“LIMITES E POTENCIALIDADES DOS CONSELHOS DE POLÍTICAS: ANÁLISE DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA CIDADE DE AMERICANA/ SP”** elaborada por **Sônia Aparecida Bortolotto Torezan**.

A Comissão, composta por Viviane Petinelli e Silva e Priscila Delgado de Carvalho, após apresentação da monografia, deliberou pela sua **aprovação**, o que confere à aluna o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Belo Horizonte, 5 de novembro de 2014.

\_\_\_\_\_  
Viviane Petinelli e Silva (UFMG)

\_\_\_\_\_  
Priscila Delgado de Carvalho (UFMG)

## **AGRADECIMENTOS**

À Dra. Viviane Petinelli, pela orientação minuciosa e competente do texto, e as sugestões e contribuições valiosas ao longo do curso e neste trabalho.

Aos colegas de curso, pela companhia nesta trajetória, troca de conhecimentos e experiências e pelos momentos vividos juntos.

Às amigas Miriam e Sara, pelo companheirismo e pela partilha das conquistas, dificuldades e idealismo com relação a uma sociedade mais justa.

Aos conselheiros que participaram desta pesquisa, por seu interesse, envolvimento, abertura e disponibilidade.

Aos professores do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, pelos conhecimentos e reflexões nos ambientes de estudo.

À coordenação e aos funcionários do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, pelo apoio, organização e zelo com a nossa formação.

Aos amigos da Prefeitura de Americana, que estiveram ou que ainda permanecem na Secretaria de Ação Social e Desenvolvimento Humano, pela colaboração, estímulo e apoio.

A todos que acompanharam este processo com sua torcida e incentivo.

## Resumo

Este trabalho busca avaliar as potencialidades e limites do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Americana, com base na literatura que examina e aponta para os limites do desenho institucional, como também pelo relato de Conselheiros que participaram do CMAS no período de julho de 2011 a junho de 2013. Nesta perspectiva, para a análise do conselho em pauta, a opção metodológica define como categorias: composição do conselho, papel e participação dos conselheiros, dinâmica de deliberação e a partir disto, foram apontadas as potencialidades e limites de atuação dos conselheiros e do CMAS/ Americana. Questiona-se se, e em que medida os conselhos de políticas apresentam um conjunto de potencialidades que permanecem inexploradas dentro de uma série de limites impostos. Acredita-se que, além das imposições colocadas pelo desenho, a pouca participação dos atores nas atividades dos conselhos, tais como reuniões e comissões, o desconhecimento, por parte dos conselheiros, e o não reconhecimento, por parte do órgão gestor das políticas de assistência social, consistem nos principais entraves às potencialidades destas instituições participativas.

**Palavras-chave:** Conselhos de políticas públicas, potencialidades e limites, desenho institucional.

## **Abstract**

Our objective is to assess the possibilities and limitations of the City Council of Social Welfare (Conselho Municipal de Assistência Social - CMAS) of the city of Americana, based on the literature that examines and discusses the restraints of its institutional structure, as well as on the reports of the CMAS Board members who participated in the CMAS from July 2011 to June 2013. As a methodological approach to analyze the corpus, the following categories were taken into consideration: the board composition, the role and participation of board members, and the dynamics of deliberation. The possibilities and the limitations of the board members' performance were then discussed. We have questioned whether and to what extent the policy councils present a set of possibilities that remain unexplored within a series of restraints. Beyond the impositions set by the structures of the institution, the limited participation of the people involved in the activities of the councils – such as meetings and committees, the lack of knowledge – on the part of the directors, and the non-recognition – on the part of the managing agency of social assistance policy – consist the main obstacles to the fulfillment of the potential of participatory institutions.

**Key-words:** Public Policy Councils, possibilities and limitations, institutional structure.

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>08</b>
<b>2 CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ORIGEM, POTENCIALIDADES E LIMITES DE SEU DESENHO INSTITUCIONAL.....</b>	<b>10</b>
2.1. O Conselho de Assistência Social: origem e desenho institucional.....	12
2.2. Limites e potencialidades do desenho institucional dos conselhos municipais de assistência social.....	14
2.2.1. Composição dos conselhos de assistência social.....	14
2.2.2. Papel e participação dos conselheiros.....	16
2.2.3. Dinâmica deliberativa.....	19
<b>3. CMAS/AMERICANA: COMPOSIÇÃO, PAPEL E PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS E DINÂMICA DELIBERATIVA.....</b>	<b>21</b>
3.1. Composição do CMAS/Americana.....	22
3.2. O papel e a participação dos conselheiros do CMAS/Americana.....	23
3.3. Dinâmica deliberativa do CMAS/Americana.....	28
<b>4 LIMITES E POTENCIALIDADES DO CMAS/AMERICANA: ANÁLISE E RESULTADOS .....</b>	<b>31</b>
4.1. Da metodologia de análise.....	32
4.2. Dos resultados: limites e potencialidades do CMAS/ Americana.....	33
4.2.1. Composição do conselho.....	33
4.2.2. Papel e participação dos conselheiros.....	37
4.2.3. Dinâmica de deliberação.....	38
4.2.4. Potencialidades e limites de atuação do CMAS.....	39
<b>5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>41</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>45</b>

## 1. INTRODUÇÃO

Os conselhos de políticas públicas estão presentes em grande número na sociedade brasileira, incluindo os Conselhos Municipais de Assistência Social – CMAS. Segundo Cunha (2009), a partir de 1993 passaram a serem criados conselhos estaduais e municipais de assistência social em todo o país, sendo que em 1997 existiam 2.908 conselhos de âmbito municipal (em 53% das cidades brasileiras), número que evoluiu para 93% em 2001 e 98,8 % em 2005.

Estes conselhos possuem legislação nacional e ocorrem nas esferas municipal, estadual e federal. Ademais, eles apresentam um caráter decisório e atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental através de práticas de planejamento e fiscalização das ações. Outra característica dos conselhos de assistência social, é o caráter paritário de sua composição entre representantes do poder público e da sociedade civil.

A participação da sociedade civil por si só não garante, porém, a divisão do poder entre ambos, o que seria de se esperar em uma lógica de avanço da democracia. Além disso, estudiosos do tema (GOHN, 2006; LÜCHMANN, 2007, 2008) salientam que tanto os atores do poder público quanto da sociedade civil devem ser capacitados para representarem seus segmentos e desenvolverem ações de interesse comum e público, de modo a possibilitar o acesso à esfera pública e a universalização dos direitos sociais. Neste sentido, Lüchmann (2007) sugere para além dos conselhos, a realização de fóruns públicos que envolvam mais cidadãos e, ampliem a participação e a articulação da sociedade civil, aproximando representantes e representados.

Tendo isto em vista, este trabalho busca avaliar as potencialidades e limites do Conselho Municipal de Assistência Social do município de Americana (CMAS/Americana), com base na literatura que examina e aponta para os limites do desenho institucional, como também pelo relato de conselheiros que participam e que já participaram do mesmo.

A análise foi realizada para o período entre julho de 2011 até junho de 2013, no qual cumpria a função de secretária executiva do CMAS. Nesta função, implantei e organizei o trabalho burocrático e acompanhei todas as atividades dos conselheiros. Paralelamente eu atuava como observadora participante, pois me instigavam os textos e as atividades acadêmicas do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais, trazendo questionamentos

acerca da dinâmica dos conselhos, possibilitando estudo e pesquisa na realidade do CMAS/Americana.

Este trabalho parte do pressuposto de que a legitimidade do processo democrático deriva principalmente da participação, mas esta é condicionada pelo desenho institucional do conselho e pelas regras estabelecidas pelo gestor da política local. Mas não só. Acredita-se que, além das imposições colocadas pelo desenho, a pouca participação dos atores nas atividades do conselho, tais como reuniões e comissões, e o desconhecimento, por parte dos conselheiros, e o não reconhecimento do trabalho desenvolvido pelos conselheiros, por parte do órgão gestor, também impõem limites às potencialidades de atuação dos mesmos e do conselho. Deste modo, a atuação de conselheiros e do conselho não esbarraria apenas em constrangimentos institucionais, como também nos aspectos políticos supracitados.

Nesta perspectiva, para a análise do conselho em pauta, foi examinada a sua composição, o papel e a participação dos conselheiros, e a dinâmica de deliberação no interior do mesmo. A partir desta análise, foram apontadas as potencialidades e limites de atuação dos conselheiros e do CMAS/ Americana. Por hipótese, afirma-se que a forma como estão organizados os CMASs e sua vinculação e dependência estrutural aos órgãos gestores da política de assistência social, impõem limites à atuação dos conselhos, restringindo a participação dos mesmos nas decisões que lhe competem. Por outro lado, acredita-se que o treinamento e a capacitação de conselheiros, associados ao reconhecimento da autonomia dos Conselhos em realizar as suas competências, levam a uma maior participação destes nas decisões.

Buscando uma elucidação e esclarecimento para as afirmações acima citadas, este trabalho está estruturado em três seções para além desta introdução e das considerações finais. A primeira discorre sobre os conselhos de assistência social, e seu surgimento no contexto da redemocratização dos anos 90. Neste sentido, aborda-se a origem e os limites e potencialidades do desenho institucional dos conselhos municipais de assistência social, sua composição, papel e participação dos conselheiros, assim como sua dinâmica deliberativa.

Na seção seguinte, descreve-se o desenho institucional do CMAS/Americana, dissertando-se acerca de sua Lei de Criação e Regimento Interno, com o objetivo de conhecer a realidade onde se deu a pesquisa de campo.

A última seção apresenta a metodologia de análise e os resultados acerca dos limites e das potencialidades do CMAS/Americana, obtidos a partir da análise do desenho institucional e das falas dos conselheiros entrevistados. Buscou-se relacionar as hipóteses levantadas a princípio com as falas dos conselheiros entrevistados, trazendo os limites e potencialidades

observados no CMAS de Americana, durante o período analisado. Por fim, apresenta-se as considerações finais deste trabalho.

## **2. CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: ORIGEM, POTENCIALIDADES E LIMITES DE SEU DESENHO INSTITUCIONAL.**

Para a análise da evolução histórica dos conselhos de assistência social no Brasil, o recorte histórico que se propõe é a partir dos anos 90, período em que ocorre o fim da repressão, com a questão social<sup>1</sup> vindo à tona. O quadro que se apresenta é de pobreza, exclusão social e complexidade nas relações entre as classes sociais, envolvendo a luta pelo usufruto de bens e serviços socialmente construídos, por direitos sociais e pela cidadania.

Neste contexto, a assistência social ganha destaque ao lado das demais políticas públicas, como uma estratégia privilegiada de enfrentamento da questão social, objetivando a diminuição das desigualdades.

São acontecimentos importantes para a área de assistência social neste período: a Constituição Federal de 1988 (CF/88), como produto da primeira fase de redemocratização do país; a Lei Orgânica da Assistência Social de 1993, que regulamenta os artigos 203 e 204 da CF 88, reconhece a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, provendo-lhe um sistema de gestão descentralizado e cria o Conselho Nacional de Assistência Social, extinguindo o antigo Conselho Nacional de Serviço Social de 1938.

No Brasil, a CF/88 foi, sem dúvida, o marco da democracia participativa. Ela possibilitou o início de processos legislativos por meio de iniciativa popular; viabilizou a participação das associações civis na implantação de políticas públicas, e incorporou novos elementos culturais, surgidos ao nível da sociedade, que abriram espaço para a prática da democracia participativa no país. (AVRITZER E SANTOS, 2003).

A democracia participativa constitui uma forma/ expressão de regimes democráticos de alta intensidade, com características que denotam a “tentativa de ampliação da gramática social e de incorporação de novos atores ou de novos temas na política.” (AVRITZER e

---

<sup>1</sup> O termo questão social é utilizado pelo Serviço Social para designar o objeto de trabalho da profissão. A questão social se desenvolveu em um ambiente de disputas impulsionadas pelas desigualdades (e dominações) econômicas, políticas, sociais, culturais, religiosas decorrentes dos traços da nossa história: a colonização, a questão indígena, a situação dos negros, a questão rural, operária, da mulher e os múltiplos mecanismos de exclusão social.

SANTOS, 2003, p. 22). No Brasil, este movimento de expansão da inclusão política esteve, desde sua fase inicial, ligado à atuação política de novos movimentos sociais e à definição de práticas referentes ao movimento operário nos anos 70 e 80 (PAOLI, apud AVRITZER e SANTOS, 2003, p. 31).

No contexto dos anos 90, este processo culminou na emergência de um novo conceito de participação, a participação cidadã, que reconhece a universalização dos direitos sociais, redefine cidadania e traz uma nova compreensão sobre o papel e caráter do Estado. Segundo Gohn (2006, p. 7), “a participação passou a ser concebida como intervenção social periódica e planejada, ao longo de todo o circuito de formulação e implementação de uma política pública”, ganhando este destaque como estratégia de desenvolvimento, transformação e mudança social.

Como desdobramento, surgiu um conjunto amplo e variado de instituições com representação do poder público e da sociedade civil no âmbito de diversas políticas setoriais a partir de atos normativos editados e da vontade política dos governantes. A criação e multiplicação destas instituições participativas modificou o padrão de relação entre Estado e sociedade ao viabilizar “a participação de segmentos sociais na formulação de políticas sociais e possibilitar à população o acesso aos espaços em que se tomam as decisões políticas” (GOHN, 2006, p. 7).

Avritzer e Santos (2003) apontam as iniciativas de Orçamento Participativo (OP) como exemplos de participação legítima da população no Brasil, referindo-se em especial às experiências das cidades de Porto Alegre e Belo Horizonte. Estes autores mostram como a motivação pela participação foi importante e se deu a partir de uma herança comum aos atores sociais democráticos, em especial os vindos de movimentos comunitários, o que os levou a compreender o significado do termo participação.

Outra forma de democracia participativa, constitui os conselhos de políticas públicas. Ao lado das OPs, estes representam um avanço na democratização do país e consistem em espaços importantes de participação da população em arenas de discussão e aprovação de assuntos de interesse comum. Almeida e Tatagiba (2012) afirmam que, a criação desta institucionalidade participativa representa o resultado de uma luta travada por dentro do Estado, o que pode impulsionar a construção de uma cidadania “desde baixo”.

Esta seção trata desta instituição participativa, criada e implementada no âmbito da política de assistência social. Na próxima subseção, mapeia-se a origem do conselho municipal de assistência social, e, em seguida, descreve-se o desenho assumido por este arranjo participativo no intuito de apontar limites e potencialidades do mesmo.

## 2.1. O Conselho de Assistência Social: origem e desenho institucional.

Os conselhos constituem espaços de articulação entre a sociedade civil e o Estado, que deliberam acerca das políticas públicas, e que passam efetivamente a tomar corpo e se generalizar por todo o país a partir da Constituição de 1988, em grande parte como resultado das lutas de significativos setores organizados da sociedade civil (LÜCHMANN, 2008).

Estas instituições participativas são constituídas por ato normativo e podem apresentar um caráter consultivo ou deliberativo<sup>2</sup>. Ademais, os conselhos podem atuar nas três esferas da federação: municipal, estadual e nacional, por meio de formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. Neste sentido, os conselhos apresentam-se “como fóruns públicos de captação de demandas e pactuação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado” (Comunidade Solidária/IBAM/IPEA).

Na área de assistência social, os conselhos foram definidos pela Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993, conhecida como Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, que traz o seguinte:

Art. 16. As instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, são:

- I - o Conselho Nacional de Assistência Social;
- II - os Conselhos Estaduais de Assistência Social;
- III - o Conselho de Assistência Social do Distrito Federal;
- IV - os Conselhos Municipais de Assistência Social.

Pela LOAS, a União, os estados, o distrito federal e os municípios foram chamados a instituir o conselho de assistência social em sua esfera de atuação<sup>3</sup> e a assegurar composição paritária do mesmo entre o poder público e a sociedade civil. Esta lei regulamentou os artigos 203 e 204 da CF/88 que reconhecem a assistência social como política pública de seguridade, direito do cidadão e dever do Estado, provendo-lhe um sistema de gestão descentralizado.

A regulamentação da participação social no âmbito da política de assistência social promoveu a criação de milhares de conselhos nesta área de política. No Brasil, conforme

---

<sup>2</sup> As instituições participativas são aquelas cujas decisões não apresentam caráter vinculante para o poder público. Por outro lado, as instituições deliberativas consistem nos espaços cujas decisões tomadas devem ser incorporadas e implementadas pelo governo (Silva, 2009).

<sup>3</sup> No âmbito federal, a criação do Conselho Nacional de Assistência Social extinguiu o antigo Conselho Nacional de Serviço Social de 1938.

citado anteriormente, em 2005, mais de 98% das cidades brasileiras já contavam com seus conselhos municipais de assistência social, o que significa um movimento muito importante e de impacto para as políticas públicas.

Dando um passo ao terceiro milênio, encontramos a criação em 2005 do Sistema Único da Assistência Social – SUAS, cujas bases foram lançadas na IV Conferência Nacional de Assistência Social de 2003, e a exemplo do Sistema Único de Saúde – SUS, vem determinar a execução das políticas públicas nesta área de forma uniforme em todo o território nacional.

Outro texto referente ao SUAS, a Norma Operacional Básica - NOB SUAS, foi lançada pelo Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome – MDS em 2012, para definir as diretrizes das políticas na área de assistência social, incluindo as diretrizes da atuação dos conselhos nacional, estaduais, do Distrito Federal e dos municipais.

Em linhas gerais, este documento apresenta os conselhos como instâncias de deliberação colegiada do SUAS, vinculadas à estrutura do respectivo órgão gestor da assistência social, com caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Como tal, estas instituições apresentam a função de exercer o controle social sobre as ações da rede pública e privada nesta área. Na NOB/SUAS 2012 são elencadas as responsabilidades dos conselhos e dos gestores da política de assistência social, além de definir a realização das conferências, que devem ocorrer a cada 4 anos, e extraordinariamente a cada 2 anos.

A NOB SUAS de 2012 consolidou também, a participação dos usuários do SUAS na composição dos conselhos, além de outros representantes da sociedade civil. Como decorrência, os conselhos de assistência social têm apresentado, atualmente uma composição diversificada, que compreende, em especial, “grupos historicamente excluídos e em situação de vulnerabilidades” (FARIA e RIBEIRO, 2011, p. 125).

Na composição dos conselhos de assistência social, os representantes do poder público são indicados pela administração seja em âmbito federal, estadual, municipal ou do Distrito Federal, sendo obrigatoriamente funcionários públicos. Quanto aos representantes da sociedade civil, estes são eleitos em assembleias especialmente convocadas para este fim. Nestas assembleias comparecem pessoas encaminhadas pelas entidades assistenciais, representantes de profissionais do SUAS, e, em uma versão mais atual, representantes dos usuários dos serviços da área da assistência social.

Depois de oficialmente composto, o Conselho passa a desempenhar as ações de sua competência através de assembleias deliberativas, sendo responsabilidade das prefeituras

fornecer condições de local, pessoal, equipamentos e materiais para o seu funcionamento. Estando o Conselho formalmente composto e em atividade, o poder público, através de secretaria específica de gestão das políticas públicas, encaminha os assuntos para deliberação, sendo estes: aprovação de políticas, aplicação de recursos e diversas ações relacionadas à assistência social em nível local.

Na próxima subseção, o desenho dos conselhos de assistência social é descrito e analisado no intuito de apontar suas potencialidades e limites à luz da literatura.

## **2.2. Limites e potencialidades do desenho institucional dos conselhos municipais de assistência social**

O desenho institucional dos conselhos pode ser definido como o conjunto de regras “utilizadas por indivíduos para determinar quem e o que está incluído em situações de decisão, como se estrutura a informação, quais as ações que podem ser tomadas e em que seqüência, e como as ações individuais serão agregadas e transformadas em decisões coletivas” (KISER e OSTROM apud LEVI, 1991, p. 80). Neste trabalho, este conjunto de normas foi examinado a partir de três dimensões: composição da representação, papel e participação dos conselheiros, e dinâmica deliberativa dentro do conselho. A partir desta análise, foi possível apontar potencialidades e limites da atuação dos conselhos de políticas públicas, à luz da literatura sobre o tema. Nas subseções a seguir, estas três dimensões são avaliadas em relação aos conselhos de assistência social.

### ***2.2.1. Composição dos conselhos de assistência social***

Os órgãos que orientam, sugerem e definem as regras para o campo das políticas de assistência social hoje no Brasil são o Ministério de Desenvolvimento Social e Combate à Fome – MDS, e o Conselho Nacional de Assistência Social - CNAS. Dado que os conselhos foram definidos pela CF 88 e no caso específico da assistência social, pela LOAS/1993, e, a partir disto já iniciaram suas atividades, muitos aspectos sobre seu funcionamento já foram alterados segundo orientação dos órgãos acima mencionados.

O documento “Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a Adequação da Lei de Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS” de 2010 (doravante Orientações Gerais do CNAS), sugere o que

deve constar nas leis de criação, sendo alguns dos itens indicados por este: competências, funcionamento, composição, e papel dos representantes.

Quanto à composição, o referido documento sugere, primeiramente, a paridade entre sociedade civil e poder público, conforme definido na LOAS/1993, e que o número mínimo de conselheiros titulares seja dez. Além disso, o documento recomenda que os representantes governamentais sejam indicados da secretaria de assistência social, saúde, educação, trabalho e emprego e da fazenda.

Com relação à composição da sociedade civil no conselho, ela era definida até meados de 2010, por segmentos. As pessoas eram indicadas por entidades de segmentos específicos, a saber criança e adolescente, família, idosos, etc., sendo ainda reduzida a inclusão de usuários na composição dos conselhos. A partir do documento Orientações Gerais do CNAS, a sugestão é de que seja representada por: a) organizações e entidades de assistência social, b) organizações e entidades de trabalhadores do setor e c) organizações e representantes de usuários.

Esta definição sobre a participação de usuários, contida nas Orientações Gerais do CNAS, constitui um importante avanço na democratização da participação – os conselhos de saúde, por exemplo, onde a participação é mais antiga e solidificada, não apresentam tal característica.

A representação no CMAS por organizações e entidades de trabalhadores do setor (de assistência social) também é novidade na composição dos conselhos de assistência social. Na verdade os conselhos estão sendo compostos na maioria dos casos, por profissionais que atuam no SUAS, tendo em vista que no Brasil são raras as organizações e entidades de trabalhadores nesta área, a saber, associações de profissionais, cooperativas, grupos formalizados, entre outros.

No entanto, a combinação de paridade na composição destes conselhos com representação por organizações e entidades – de assistência social, de trabalhadores e de usuários – apresenta limites à participação. Lüchmann (2008) observa que “além dos próprios limites numéricos ou de assentos, percebe-se uma redução no quadro de sujeitos participativos, a partir da tendência natural de incorporação daqueles setores que apresentam maior ‘legitimidade’ de representação” (LÜCHMANN, 2008, p. 10). A autora cita como exemplo os conselhos de assistência social, cuja composição prevalece a categoria de profissionais de Serviço Social sobre outros setores sociais, da mesma forma que em outras áreas de políticas sociais. “Alia-se ainda a isso o fato de que a representação desses atores

coletivos não garante, por si própria, uma paridade efetiva no processo de discussão e de tomada de decisões”. (LÜCHMANN, 2008, p. 10)

Lüchmann (2008) aponta ainda para uma tendência à elitização da composição dos conselhos. As entidades melhor organizadas, com equipes mais atuantes, tendem a se candidatar e ocupar os conselhos, criando o que a autora denomina elitismo associativista,

O perfil dos participantes dos Conselhos é um indicador da redução da pluralidade. Tendo em vista que representam entidades geralmente bastante estruturadas, os conselheiros são profissionais, militantes, técnicos com nível socioeconômico e escolaridade superiores à média do conjunto da população. (LÜCHMANN, 2008, p. 11)

Um último limite à composição plural dos conselhos diz respeito à qualificação das entidades que concorrerem às vagas nos mesmos. A lei prevê que estas sejam inscritas no conselho, o que as obriga a percorrer o trajeto de outro sistema burocrático. Exige-se inúmeros documentos, publicações em jornais, apresentação de projeto de trabalho técnico, além da exigência de equipes de trabalho mínimas, previstas por normativas da área de assistência social<sup>4</sup>.

### ***2.2.2. Papel e participação dos conselheiros***

Uma das principais atribuições dos conselhos é exercer o controle social<sup>5</sup>, direcionando as políticas para o atendimento das necessidades prioritárias da população, buscando formas de melhorar os níveis de oferta e de qualidade dos serviços e fiscalizando a aplicação dos recursos públicos.

Almeida e Tatagiba (2012) e Faria e Ribeiro (2010), mostram que os conselhos têm despendido uma energia significativa com questões relativas ao seu funcionamento interno: inscrições de entidades, análise de projetos de intervenção e relatórios de atividades, formulação de seu regimento interno, visitas técnicas e de acompanhamento a equipamentos públicos e entidades, entre outros. A agenda e as pautas de reuniões se voltam para o cumprimento de prazos e tarefas, a grande maioria delas de demandas do poder público, que tem a liberação de recursos para serviços de sua execução direta e pelas entidades, atrelada a aprovação do conselho.

---

<sup>4</sup> O documento que define as exigências para a prestação de serviços na área de assistência social é a Resolução CNAS nº 109 de 11/11/2009: “Tipificação Nacional de Serviços Sócioassistenciais”. Para definição das equipes de trabalho, temos a NOB RH-SUAS/2006 e normativas do CNAS e MDS para este fim.

<sup>5</sup> Controle Social - São as ações que visam fiscalizar, acompanhar e avaliar as condições de gestão, a execução das ações e a aplicação dos recursos financeiros destinados à implementação de uma política pública.

A realização de fóruns e conferências também está a cargo dos conselhos. A metodologia é encaminhada pelo órgão nacional e exige conhecimento prévio por parte dos técnicos para ser implementada. Daí surge outro limite à atuação dos conselheiros: a participação efetiva depende de qualificação, dotando as pessoas envolvidas de conhecimentos sobre as estruturas estatais (Gohn, 2006). O papel desenvolvido pelos conselheiros demanda especialização de quem participa, de quem representa o poder público e a sociedade civil.

Este leque diversificado de competências dos conselheiros e dos conselhos, demanda especialização de quem participe como conselheiro. Segundo Gohn (2006), a participação efetiva depende de qualificação, dotando as pessoas envolvidas de conhecimentos sobre as estruturas estatais.

Por sua vez, a capacidade de participar e decidir está muito ligada a forma como os sujeitos se comunicam e de que conhecimentos técnicos são detentores para compreender e opinar sobre os temas em questão. Outra capacidade necessária é a de debater, sob o ponto de vista que defende, com argumentação que possa levar a uma decisão consciente e baseada na defesa dos interesses da população atendida em determinada política pública.

No caso da participação dos usuários prevista e cumprida na maioria dos conselhos de assistência social, não se trata apenas de integrá-los, incorporá-los, eles devem “conhecer esta teia para poder intervir de forma a exercitar uma cidadania ativa, e não uma cidadania regulada, outorgada, passiva” (GOHN, 2006, p. 10).

E não são somente os usuários que tem dificuldades para atuação nos conselhos. Conforme afirma Lüchmann (2008):

Problemas relativos à capacitação, informação, qualificação, apesar de atingirem de forma mais aguda os setores populares, interpelam, mesmo que de forma diversificada, outros representantes com capital cultural mais elevado. Reduzida participação da sociedade civil com reduzida disponibilidade de tempo para enfrentar excessiva demanda de resolução de problemas e excessiva carga de orientações legais e burocráticas, que em grande parte “despencam” de outras esferas sem aviso prévio, configuram um quadro cuja maior aproximação com a efetivação dos objetivos nos termos da lei seria no mínimo fantasioso. (LÜCHMANN, 2008, p. 16)

O documento de Orientações Gerais do CNAS de 2010, define que os conselheiros são agentes públicos com poder de decisão nos assuntos de interesse coletivo, como aprovação de planos, gastos com recursos públicos e fiscalização e acompanhamento da política pública, realizando um serviço público relevante, de forma não remunerada.

O papel/atribuições principais dos conselhos/conselheiros é descrito neste documento como:

Deliberar e fiscalizar a execução da Política de Assistência Social e seu funcionamento; convocar e encaminhar as deliberações das conferências de assistência social; apreciar e aprovar o Plano de Ação da Assistência Social do seu âmbito de atuação; apreciar e aprovar a proposta orçamentária dos recursos da assistência social a ser encaminhada ao Poder Legislativo; apreciar os relatórios de atividades e de realização financeira dos recursos do Fundo de Assistência Social do seu âmbito de atuação; acompanhar os processos de pactuação da Comissão Intergestores Tripartite - CIT e Comissão Intergestores Bipartite - CIB<sup>6</sup>; divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais. Continua ainda com as funções de que os conselhos normatizam, disciplinam, acompanham, avaliam e fiscalizam os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, prestados pela rede socioassistencial estatal ou não. (Orientações Gerais do CNAS, 2010)

A diversidade e a complexidade destas competências e atribuições, impõem um conjunto de limites à participação efetiva dos conselheiros em reuniões plenárias ordinárias e extraordinárias, em assembleias, em comissões, grupos, fóruns, eventos e conferências, e em visitas técnicas.

Uma das possíveis alternativas a este quadro de burocratização e complexidade, indicadas por Almeida e Tatagiba (2012) é que os órgãos gestores executassem as tarefas burocráticas e as discussões dos conselheiros tenham maior centralidade ao exercício da política<sup>7</sup>. Um exemplo de função que cabe ao conselho, é a de acompanhar a execução, fiscalizando e cobrando as providências para a efetivação das deliberações, representando um potencial em propor ações ou modificações que incidam diretamente na política pública.

Sobre a fiscalização, Souza e Lima (2012) que realizam pesquisa sobre conselhos no Brasil, apontam para a não ocorrência da concretização das decisões dos conselhos em um processo que chamam de insulamento. Essa lógica faz os conselheiros agirem mais como se fossem funcionários do governo, técnicos das secretarias do Poder Executivo que executam funções evidentemente importantes, mas não necessariamente aquelas correspondentes à definição e planejamento mais amplo das políticas.

Lüchmann (2008), também reflete sobre o insulamento a que estão destinados os conselhos, e acrescenta que além do isolamento dentro da máquina governamental, acrescenta-se seu isolamento societal, sem capacidade de resolução de problemas sociais relevantes, limitando-se a uma atuação setorializada, localista e fragmentada.

---

<sup>6</sup> Comissão Intergestora Tripartite, composta pelas esferas federal, estadual e municipal; Comissão Intergestora Bipartite composta pelas esferas estadual e municipal.

<sup>7</sup> Política no sentido proposto por Almeida e tatagiba (2012, p. 71): “como uma ação que traz para a arena pública demandas por justiça que interpelam consensos e regras instituídas.”

É nessa perspectiva que os Conselhos constituem-se como um modelo ou paradigma de participação social que tende a se distanciar de um modelo ou ideal de democracia deliberativa, pelas dificuldades de, entre outras, pluralizar, dinamizar e ampliar a participação. (LÜCHMANN 2008, p. 20)

Daí vem a necessidade de tornar legítimas as instituições participativas, pois só assim as decisões tomadas em seu interior podem se transformar em bens públicos concretos e não só simbólicos (FARIA e RIBEIRO, 2010, p. 6-7). O caráter híbrido dos conselhos que recebem e encaminham demandas sociais no exercício de suas competências, deve ser acompanhado pela capacidade de saírem dos limites de reuniões e atividades internas para um envolvimento da população (AVRITZER e PEREIRA, 2005). Sem este envolvimento, as funções dos conselhos tornam-se limitadas e seus atores passam a atuar de forma distante e pouco responsiva aos interesses daqueles que representam.

### ***2.2.3. Dinâmica deliberativa***

Com relação à discussão sobre a dinâmica deliberativa dos conselhos, ainda se levanta a dúvida entre serem consultivos e deliberativos ou apenas consultivos. Segundo estudos de Gohn (2006), o fato de as legislações preverem a criação e a constituição dos conselhos como deliberativos, não garante que estes o sejam, pois, “vários pareceres oficiais tem assinalado e reafirmado o caráter apenas consultivo dos conselhos, restringindo suas ações ao campo da opinião, da consulta e do aconselhamento, sem poder de decisão ou deliberação” (GOHN, 2006, p. 5).

Como foi visto na subseção acima, existe um acúmulo de funções dos conselhos: encaminhar e ao mesmo tempo deliberar sobre demandas sociais, exercer o controle social e ser objeto do mesmo, e ainda lhes é atribuída a responsabilidade pelo controle e pela própria execução das políticas, enquanto técnicos do poder público e da sociedade civil. Esta justaposição de papéis (ALMEIDA e TATAGIBA, 2012) pode levar os conselheiros a se tornar simples tarefeiros, cumpridores de tarefas impostas pelo poder público e a deixar de refletir sobre seu real papel.

A rotina de trabalho imposta ao CMAS pela política de assistência social, prevê, em linhas gerais que este se reúna para tomar ciência e deliberar sobre todas as ações nesta área. Isto compreende inscrições de entidades, sua fiscalização e resolução de problemas, como por exemplo sobre a aplicação de recursos públicos. Compreende também, fiscalizar e cobrar providências do órgão gestor da assistência social quanto às ações da secretaria municipal de

assistência; e ainda, verificar contas e aprovar o Plano Municipal de Assistência Social, acompanhando a sua execução.

Embora os assuntos em pauta devam ser discutidos e apreciados pelos conselheiros, os mesmos são, por vezes, colocados de forma “pronta” pelo poder público, que aponta o que deve ser aprovado, como por exemplo, as planilhas de orçamento anuais para a área da assistência social, e outros assuntos de interesse do órgão gestor, com pouco tempo para análise, o que leva os conselheiros a aprovarem sem ter um conhecimento apropriado.

Faria (2000, apud LÜCHMANN, 2007) chama a atenção que a legitimidade do processo democrático deriva principalmente da participação dos cidadãos no processo de tomada de decisão, indo além do ato de votar. A definição prévia da pauta a ser votada sem a oportunidade de discussão e apreciação pelos conselheiros consiste, portanto, um limite à atuação dos conselheiros. A participação ativa nas questões públicas e um maior envolvimento dos conselheiros com as mesmas pode não ocorrer efetivamente, haja vista a dinâmica deliberativa do conselho.

Neste caso ocorre de os conselhos tornarem-se apenas espaços de passagem para analisar decisões tomadas em outras instâncias cumprindo formalidades, sem ter um impacto sobre as políticas públicas. Almeida e Tatagiba (2008, p. 83) pontuam que o exercício efetivo do seu caráter deliberativo impõe que os conselhos funcionem “como uma espécie de ‘nó’ dos fluxos deliberativos e reguladores, ou seja, como espaços nos quais esses fluxos e os interesses que os subjazem devem se ajustar às demandas por justiça”.

Almeida e Cunha (2011), ao se referirem à dinâmica deliberativa, apontam que, em sua fase empírica ela pode se dividir em dois momentos: o primeiro do consenso da maioria e manifestação pelo voto de determinado assunto, e o segundo da elaboração da resolução, que é o documento de que se utiliza comumente os conselhos para publicizar suas decisões.

O consenso da maioria e manifestação pelo voto de determinado assunto, em tese, poderia seguir o que as autoras Almeida e Cunha (2011) trazem como princípios para que ocorra o processo deliberativo: princípios da igualdade deliberativa, da publicidade e da pluralidade.

O princípio da igualdade deliberativa pressupõe uma participação igualitária no processo decisório. Por sua vez, o princípio da publicidade compreende a informação pública dos procedimentos, do debate, das disputas e da definição coletiva do interesse público e da razão que informa esse interesse, através da transparência, da visibilidade, no controle público e no conteúdo dos temas deliberados. Por fim, o princípio da pluralidade, exprime a diversidade e pressupõe reconhecer o outro como igual, indicando o crédito na manifestação

do conflito e na produção de acordos por meio do diálogo na busca da construção de interesses comuns.

Uma vez que ocorre a deliberação, passa-se ao segundo momento que é o da publicização, que, no caso dos conselhos, ocorre com a resolução publicada em jornal local. A partir disto, o órgão gestor da política de assistência social, deve dar os encaminhamentos para a concretização daquela decisão do conselho.

A dinâmica deliberativa dos conselhos só é efetiva, portanto, quando caracterizada pelo pluralismo e igualdade de participação (ou oportunidades iguais) e pela decisão coletiva acerca dos assuntos de interesse público. Sob esta ótica, esta dinâmica pressupõe ações que envolvam a participação mais ampliada da sociedade, buscando formas de participação e representação de diversos segmentos sociais, oportunizando discussões e negociações coletivas e públicas, a fim de decidir os interesses e prioridades que serão objeto de intervenção governamental (LÜCHMANN, 2008).

Na próxima seção, descreve-se o desenho institucional do CMAS/Americana, com vistas a apontar a composição e a dinâmica participativa e a deliberativa desta instituição participativa e, em seguida, a examinar os limites e potencialidades deste desenho para a atuação dos seus conselheiros individualmente e enquanto instituição.

### **3. CMAS/AMERICANA: COMPOSIÇÃO, PAPEL E PARTICIPAÇÃO DOS CONSELHEIROS E DINÂMICA DELIBERATIVA.**

Como visto na seção anterior, a CF/88, e no caso específico da área de assistência social, a LOAS/93, provocaram um reordenamento do funcionamento das atividades no âmbito municipal, com vistas a implantar seus conselhos gestores de políticas públicas. Como desdobramento, os conselhos foram constituídos no âmbito de diversas políticas setoriais, dentre elas, a da saúde, educação e habitação.

A proliferação destas instituições participativas foi acompanhada por grande variação em seus desenhos institucionais e nos resultados alcançados, compreendendo cidades em que apenas foram constituídos formalmente e não interferem nas políticas públicas, até municípios em que suas atividades têm impactado as decisões governamentais.

Este processo atingiu a cidade de Americana, São Paulo, que criou o CMAS/Americana, objeto deste estudo, pela lei nº 2.996/1.996, sendo esta reestruturada pela lei nº 5.487/2013. O último Regimento Interno – RI, foi elaborado e aprovado pelo CMAS, e

publicado pelo Decreto nº 10.185, de 25 de junho de 2013. Ambos os documentos tiveram sua escrita norteadas pelas “Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a adequação da Lei de Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS”.

Tanto a lei de criação quanto o Regimento Interno, definiram o CMAS/Americana como “um órgão colegiado do sistema descentralizado e participativo de Assistência Social do Município, com caráter deliberativo, permanente, normativo, fiscalizador e consultivo, de composição paritária entre o Poder Público e a Sociedade Civil, vinculado estruturalmente ao Órgão Gestor da Assistência Social”. Nas subseções seguintes, esta instituição participativa é descrita a partir de três dimensões: composição, papel e participação dos conselheiros e dinâmica deliberativa, conforme analisado na seção anterior.

### **3.1 Composição do CMAS/Americana**

O CMAS/Americana é composto por dezoito membros titulares e respectivos suplentes, nomeados pelo Prefeito Municipal por meio de decreto. Destes, nove são representantes do Poder Público, servidores de carreira da Prefeitura Municipal de Americana, e os demais nove, representantes da sociedade civil, escolhidos em foro próprio, com a seguinte composição: dois representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social; quatro representantes das entidades e serviços de assistência social inscritos no CMAS; três representantes dos trabalhadores do setor da assistência social, e seus respectivos suplentes. Os conselheiros da sociedade civil são eleitos em assembleia aberta à população, devendo os candidatos ser inscritos com antecedência.

Os representantes do poder público são indicados pelos secretários das pastas definidas na lei de criação, a saber: três representantes da Secretaria de Ação Social e Desenvolvimento Humano, sendo, preferencialmente: um da Proteção Social Básica, um da Proteção Social Especial<sup>8</sup>, um da Gestão; um representante da Secretaria de Saúde, um

---

<sup>8</sup> A partir do SUAS a área de assistência social ficou dividida em: proteção social básica, que tem como objetivos prevenir situações de risco por meio do desenvolvimento de potencialidades e aquisições, e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários. Destina-se à população que vive em situação de vulnerabilidade social decorrente da pobreza, privação (ausência de renda, precário ou nulo acesso aos serviços públicos, dentre outros) e, ou, fragilização de vínculos afetivos – relacionais e de pertencimento social (discriminações étnicas, de gênero ou por deficiências, dentre outras). E proteção social especial que é a modalidade de atendimento assistencial destinada a famílias e indivíduos que se encontram em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus tratos físicos e, ou, psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas sócioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras. (texto da Política Nacional de Assistência Social, 2004)

representante da Secretaria de Educação; um representante da Secretaria de Habitação e Desenvolvimento Urbano; um representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico; um representante da Secretaria de Negócios Jurídicos; um representante da Secretaria de Fazenda.

A composição do Poder Público no CMAS/Americana segue o que determina o documento Orientações Gerais do CNAS. Com relação à composição da sociedade civil, há uma diferença apenas no tocante a serem dois representantes de usuários da assistência social e quatro representantes dos trabalhadores do setor da assistência social, ao invés de três conforme o texto do referido documento.

Os conselheiros são nomeados para um período de dois anos, sendo permitida uma recondução. Os cargos de presidente e vice-presidente são preenchidos por candidatura dos interessados e votação dos conselheiros presentes no dia da posse. Na lei de criação consta que deve haver alternância no cargo de presidente entre a sociedade civil e o poder público.

A lei de reestruturação ainda define que o conselho deve ter uma Secretária Executiva, cargo a ser preenchido por profissional de nível superior, que tenha conhecimento sobre Política Pública de Assistência Social, e contar com equipe de apoio para assessorar as reuniões do colegiado e publicizar suas deliberações, nos procedimentos administrativos internos e externos, inclusive com a elaboração de atas e memórias das reuniões.

### **3.2. O papel e a participação dos conselheiros do CMAS/Americana**

A lei de reestruturação do CMAS/Americana de 2013 definiu vinte e três competências e oito ações para serem realizadas por este conselho. Além disso, esta lei trouxe definições quanto ao Fundo Municipal de Assistência Social e as suas receitas e aplicações. Estas competências seguem o texto das Orientações Gerais do CNAS, no qual foi recomendado que:

O **Regimento Interno** dos conselhos deve conter o detalhamento de suas competências, de acordo com o que está definido na LOAS e na Lei de criação do conselho. Assim deverá especificar, dentre outras:

- Atribuição dos membros do conselho e suas instâncias, como Presidência, Vice-Presidência, Mesa Diretora ou Presidência Ampliada;
- A forma como serão criadas as comissões temáticas e procedimentos para a criação de grupos de trabalho temporários e permanentes, sendo sugeridas no mínimo as comissões de Normas, Política, Financiamento, e a Comissão de Ética;
- O processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil e da Presidência e Vice-presidência;
- Os trâmites para substituição de conselheiros e perda de mandato;

- A periodicidade das reuniões do Plenário e das Comissões;
- As orientações sobre como serão publicadas as decisões do Plenário;
- A indicação das condições que devem ser seguidas para alterar o Regimento Interno;
- O detalhamento das atribuições da Secretaria Executiva do conselho.

A partir destas orientações, a Lei de Criação e o Regimento Interno do CMAS/Americana apresenta as competências enumeradas a seguir, em blocos específicos por assunto:

I - definir as prioridades da Política Municipal de Assistência Social a ser elaborada em consonância com a PNAS - Política Nacional de Assistência Social, na perspectiva do SUAS - Sistema Único de Assistência Social e com as diretrizes estabelecidas pelas Conferências de Assistência Social;

II - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos benefícios, rendas, serviços socioassistenciais, programas e projetos aprovados na Política Municipal de Assistência Social;

III - normatizar as ações e regular a prestação de serviços de natureza pública e privada no campo da assistência social exercendo essas funções num relacionamento ativo e dinâmico com o órgão gestor, resguardando-se nas respectivas competências.

IV - aprovar o plano integrado de capacitação de recursos humanos para a área de assistência social municipal, de acordo com as Normas Operacionais Básicas do SUAS (NOB-SUAS) e de Recursos Humanos (NOB-RH/SUAS);

V - zelar pela implementação do SUAS, buscando suas especificidades no âmbito municipal;

XII - acompanhar o processo do pacto de gestão entre as esferas nacional, estadual e municipal, efetivado na Comissão Intergestores Tripartite - CIT, e na Comissão Intergestores Bipartite - CIB, conforme estabelecido na NOB/SUAS e NOB/RH/SUAS;

VIII - propor ações que favoreçam a interface e superem a sobreposição de programas, projetos, benefícios, rendas e serviços;

XV - atuar na formulação de estratégias e controle de execução da Política de Assistência Social no Município.

Continuando, a competência de número XIV prevê: “acionar o Ministério Público, como instância de defesa e garantia de suas prerrogativas legais”. O conselho que redigiu sua Lei de Criação e Regimento Interno, conta com este instrumento para denunciar e combater irregularidades da administração pública. Ao detectar uso inadequado do dinheiro público, inobservância de legislações e normativas, o CMAS/Americana tem por obrigação acionar órgãos que possam exigir reparações em irregularidades e manter uma administração mais transparente.

Todas estas competências, consistem em atividades de forte impacto na política de assistência social. Estas competências se relacionam com o papel dos conselhos/conselheiros, e como já citado na seção anterior, exigem conhecimento específico da área em questão para uma atuação que venha a trazer ganhos para a população usuária dos serviços.

Além de competências, o CMAS/Americana apresenta três responsabilidades em relação à organização dos serviços socioassistenciais. São elas:

IX - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais assim como definir critérios de qualidade para o funcionamento dos mesmos.

X - aprovar e fiscalizar os planos de trabalho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, assim como definir os critérios de qualidade para o funcionamento dos equipamentos públicos de assistência social;

XI - informar ao CNAS sobre o cancelamento de inscrição de entidades e organizações de assistência social, de serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, a fim de que este adote as medidas cabíveis.

Estas atividades são, predominantemente, burocráticas, e, apesar de ocorrerem anualmente, exigem muito do tempo dos conselheiros. As entidades já inscritas apresentam documentos para a manutenção das mesmas, e as novas a documentação necessária para o pedido de inscrição no CMAS.

Os conselheiros devem também fazer leitura minuciosa dos planos de trabalho para o próximo exercício e relatórios de atividades realizadas no exercício anterior, e formular parecer sobre os mesmos. Isto demanda dedicação da comissão de política da assistência social, de outros conselheiros do CMAS, e de técnicos da Secretaria de Ação Social e Desenvolvimento Humano da Prefeitura de Americana.

Outra competência de suma importância, e que cabe à comissão de financiamento e orçamento da assistência social, é analisar as contas públicas, disponibilizadas pelo órgão gestor, para conferência de notas fiscais de consumo, empenhos para pagamento de serviços por terceiros, contratações, entre outros. Estas contas se referem a gastos do poder público e das entidades para oferta dos serviços sócioassistenciais. Após analisar, esta comissão apresenta parecer ao CMAS em reunião plenária, que deverá cumprir as competências de:

VI - aprovar a proposta orçamentária dos recursos destinados a todas as ações de assistência social, na esfera municipal, tanto dos recursos próprios quanto os oriundos de outras esferas de governo, alocado no Fundo Municipal de Assistência Social;

VII - aprovar critérios de partilha de recursos, respeitados os parâmetros adotados na Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, e explicitar os indicadores de acompanhamento;

XVI - emitir pareceres acerca da proposta orçamentária a ser encaminhada pelo órgão da administração pública municipal responsável pela coordenação da política municipal de assistência social;

XVII - estabelecer critérios para regulamentação e destinação de recursos financeiros para o custeio dos benefícios eventuais previstos no art. 15, inciso I, da Lei Orgânica da Assistência Social;

XVIII - acompanhar a administração e o funcionamento do Fundo Municipal de Assistência Social.

Ao CMAS de Americana compete também, conforme o ítem XIII da Lei de Criação e de seu RI, divulgar e promover a defesa dos direitos socioassistenciais. Dentre eles, encontram-se: 1. Todos os direitos de proteção social de assistência social consagrados em Lei para todos, 2. Direito de equidade rural-urbana na proteção social não contributiva, 3. Direito de equidade social e de manifestação, 4. Direito à igualdade do cidadão e cidadã de acesso à rede socioassistencial, 5. Direito do usuário à acessibilidade, qualidade e continuidade, 6. Direito em ter garantida a convivência familiar, comunitária e social, 7. Direito à Proteção Social por meio da intersetorialidade das políticas, 8. Direito à renda, 9. Direito ao co-financiamento da proteção social não contributiva, 10. Direito ao controle social e defesa dos direitos socioassistenciais.

Segundo os órgãos em âmbito federal: CNAS e MDS, o cerne do trabalho na área de assistência social está na luta pela conquista destes direitos acima elencados. Neste sentido, os conselhos, de uma forma geral, devem direcionar seu trabalho para a concretização dos mesmos, o que inclui o CMAS/Americana.

É previsto, ainda, no RI do CMAS/Americana como atribuições dos conselheiros:

I - requerer decisão de matéria em regime de urgência, a qual será submetida à aprovação do Colegiado;

II - propor a instituição de Grupos de Trabalho, bem como indicar nomes para as suas composições;

III - votar os encaminhamentos apresentados pela Presidência Ampliada, Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho;

IV - apresentar moções e proposições sobre assuntos de interesse da Política Municipal de Assistência Social;

V - propor a Plenária a solicitação de esclarecimentos a serem prestados por pessoas físicas ou jurídicas, acerca de assuntos afetos à competência do CMAS;

VI - solicitar à Secretaria Executiva as informações que julgar necessárias para o desempenho de suas funções; e

VII - exercer outras atribuições que lhes sejam designadas pelo Presidente ou pelo Colegiado.

O RI também traz os deveres dos conselheiros: participar da Plenária, de Comissões ou Grupos de Trabalho para os quais forem designados, manifestando-se a respeito de matérias em discussão; divulgar suas manifestações, quando representar o CMAS em eventos, de

acordo com os posicionamentos deliberados pelo CMAS, e apresentar o relatório escrito de sua participação, à Secretaria Executiva; participar de eventos representando o CMAS, quando devidamente autorizado pela Presidência Ampliada ou pelo Colegiado; e manter a Secretaria Executiva informada sobre as alterações dos seus dados pessoais.

A Presidência Ampliada, composta pelo Presidente, Vice-presidente e pelos Coordenadores das Comissões Temáticas, compete:

I - elaborar pautas das Reuniões Ordinárias e Extraordinárias; II - propor assuntos a serem pautados nas Comissões Temáticas; III - decidir acerca da pertinência e da relevância de eventos para participação do CMAS quando convidado, bem como autorizar Conselheiro a representar o CMAS nestes eventos; IV - dirimir conflitos de atribuições entre as Comissões Temáticas e Grupos de Trabalho; V - planejar e realizar a Conferência Municipal de Assistência Social, e definir a condução do monitoramento das suas deliberações, levando em consideração o Plano Decenal de Assistência Social; VI - discutir, preliminarmente, o planejamento estratégico do CMAS, para posterior apreciação da Plenária; VII - examinar e decidir outros assuntos de caráter emergencial.

Por orientação do CNAS, não temos mais a antiga diretoria do conselho formada pelo presidente e vice, pelo 1º e 2º secretários, e tesoureiros. Com o funcionamento da presidência ampliada na composição acima citada, o que se pretende é que haja uma distribuição de responsabilidades entre atores como os coordenadores das comissões temáticas, objetivando que estes tragam para o colegiado os assuntos distintos e necessários à sua comissão.

Apesar de termos a presidência ampliada, o papel e a responsabilidade do presidente não deixa de ser importante, sendo esperado como atribuições deste:

I - cumprir e fazer cumprir as decisões do Colegiado;  
II - representar judicial e extrajudicialmente o CMAS;  
III - representar o CMAS nas atividades de caráter permanente;  
IV - convocar, presidir, coordenar e manter a boa ordem nas reuniões do Colegiado;  
V - tomar parte nas discussões;  
VI - exercer o voto de minerva em caso de persistência de empate;  
VII - baixar atos decorrentes de deliberações do CMAS;  
VIII - delegar competências, desde que previamente submetidas à aprovação do Colegiado;  
IX - desenvolver as articulações necessárias para o cumprimento das atividades da Secretaria Executiva;  
X - decidir, ad referendum, acerca de assuntos emergenciais quando houver impossibilidade de consulta à Plenária;  
XI - dar encaminhamento às denúncias recebidas no CMAS;  
XII - solicitar o comparecimento de representantes de outros órgãos ou entidades às reuniões do Conselho;  
XIII - assinar toda correspondência, Provimentos, Resoluções, Portarias, Ordens de Serviço e Ofícios, determinando seu encaminhamento a quem de direito, especialmente para publicação no órgão incumbido das publicações oficiais do Município;

XIV - expedir Portarias, formalizando a constituição de Comissões, instituídos pelo Conselho através de Resoluções.

Como podemos verificar, o Regimento Interno do CMAS de Americana, define atribuições e competências a todos os conselheiros, sendo estas de caráter técnico burocrático. Conforme vimos na seção 2, na fala dos autores que referendamos, muitas destas atividades são necessárias, porém, poderiam ser feitas por funcionários públicos, deixando para o conselho assuntos relacionados com a análise das políticas públicas e discussões sobre o controle social das atividades das instituições que desenvolvem serviços na área da assistência social.

Outro item definido como de competência do CMAS é a realização de conferências. A cidade de Americana já realizou nove conferências municipais, e, a cada ano, tem dado maior importância a isto.

Por fim, o CMAS/Americana deve:

XIX - publicar, em jornal local, suas resoluções administrativas, bem como as contas do Fundo Municipal de Assistência Social e dos respectivos pareceres emitidos;

XXI - promover discussões e ações que visem à integração entre os vários Municípios da região através de seus respectivos Conselhos;

XXII - fomentar coparticipações das Universidades, de Secretarias, Conselhos Municipais, Entidades e Movimentos Sociais, no intuito de buscar a colaboração em correspondência às necessidades prioritárias da população;

XXIII - elaborar e aprovar seu Regimento Interno.

Como pode se observar, estas atribuições demandam muita dedicação e dispêndio de horas de trabalho por parte dos conselheiros, que dividem seu tempo entre desempenhar suas atividades rotineiras, seja no poder público ou em instituições da sociedade civil, e participar de reuniões e grupos para cumprir com suas funções junto ao CMAS.

### **3.3. Dinâmica deliberativa do CMAS/Americana**

O RI do CMAS/Americana, em acordo com as Orientações Gerais do CNAS, determina que a estrutura básica deste conselho deverá ser composta por: a) Plenária (que define sobre as reuniões e seus participantes); b) Presidência Ampliada (composta pelo Presidente, Vice-presidente e pelos Coordenadores das Comissões Temáticas); c) Comissões Temáticas (Comissão de Política da Assistência Social, Comissão de Normas da Assistência Social, Comissão de Financiamento e Orçamento da Assistência Social e Comissão de Ética); d) Grupos de Trabalho, e e) Secretaria Executiva.

No texto sobre a plenária, consta que o CMAS reunir-se-á, ordinariamente, uma vez por mês, por convocação de seu Presidente ou, extraordinariamente, por convocação da Presidência ou de pelo menos um terço de seus membros, observado o prazo de dois dias para a convocação de reunião. A Plenária instalar-se-á e deliberará com a presença de, no mínimo, metade mais um dos conselheiros titulares ou suplentes no exercício da titularidade. O RI prevê número limite de faltas, formas de justificativa e de substituição de conselheiros. Ele esclarece ainda as situações de afastamento por doença, de conselheiras gestantes e daqueles que irão concorrer a cargos públicos.

Para as reuniões plenárias, são convidados todos os conselheiros e suplentes, o que pode levar a uma frequência de vinte, trinta pessoas, ou menos ou mais, pois não há um número definido. Em vista de ser mensal, a reunião geralmente conta com uma extensa pauta, a ser cumprida em determinado tempo, de duas a quatro horas.

Além disso, o RI, define que caberá ao Colegiado o registro dos presentes em livro próprio; a verificação de *quórum* para o início das atividades da reunião; a qualificação e habilitação dos Conselheiros para votar; a aprovação da ata da reunião anterior; os informes da Secretaria Executiva, da Presidência, dos Conselheiros e da Secretaria de Ação Social e Desenvolvimento Humano; os relatos dos conselheiros que representaram o CMAS em eventos; relatos das Comissões Temáticas, Grupos de Trabalhos e Presidência Ampliada; a apresentação, discussão e votação de matérias constantes em pauta; os comunicados breves e o franqueamento da palavra e o encerramento da reunião.

A pauta das reuniões deverá ser elaborada pela presidência ampliada, sendo comunicada previamente a todos os conselheiros titulares e suplentes, com antecedência mínima de dois dias para as reuniões ordinárias e de um dia para as reuniões extraordinárias. Faria e Ribeiro (2011) tecem uma crítica com relação à elaboração da pauta não incluir todos os conselheiros, o que indicaria segundo elas a capacidade dos atores intervir no processo decisório. No caso de Americana, a presidência ampliada que deve construir a pauta é composta por uma parte reduzida de conselheiros, o que de acordo com as autoras citadas, indica um grau de democratização baixo.

A definição da pauta pela presidência ampliada, pressupõe que o órgão gestor encaminhará os assuntos a serem discutidos pelo CMAS primeiramente para o referido grupo, que deve avaliar e fornecer subsídios para os demais conselheiros votarem e decidirem sobre a política de assistência social.

Quanto aos procedimentos nas reuniões, as matérias sujeitas à deliberação do CMAS/Americana devem ser encaminhadas ao presidente, por intermédio do conselheiro

interessado, obedecendo a seguinte ordem: o Presidente concederá a palavra ao conselheiro, que apresentará a matéria; terminada a exposição, a matéria será colocada em discussão; e encerrada a discussão, realizar-se-á a votação. Terão direito a voto os conselheiros titulares e os suplentes no exercício da titularidade.

As decisões do CMAS/Americana são aprovadas por metade mais um dos conselheiros titulares ou no exercício da titularidade presentes, salvo os casos previstos no Regimento Interno que requeiram quórum qualificado. Quando se tratar de matérias relacionadas à aprovação da Política Municipal de Assistência Social, à alteração do Regimento Interno, à eleição da Presidência, às relativas ao Orçamento da Assistência Social e ao Fundo Municipal de Assistência Social, a aprovação dar-se-á com os votos favoráveis de pelo menos dois terços dos membros do CMAS em primeira chamada e de metade mais um em segunda chamada, realizada, no máximo, em uma hora após a primeira chamada.

Depois de decididas em reunião plenária, as decisões do conselho são manifestadas através de: provimentos, resoluções, portarias, ordens de serviço, ofícios, sendo que muitas delas são publicadas em jornais.

Ao conselheiro é facultado solicitar o reexame de qualquer resolução normativa, justificando possível ilegalidade, incorreção ou inadequação técnica. Ao interessado é facultado, até a reunião subsequente, em requerimento ao Presidente, solicitar a reconsideração de deliberação lavradas em ata da reunião anterior, justificando possível ilegalidade.

Em todas as reuniões deve ser lavrada ata, pela Secretaria Executiva, ou na falta desta por um Conselheiro eleito em plenária, com exposição sucinta dos trabalhos, conclusões e deliberações.

O processo de debate e tomada de decisões pelos conselheiros não se resume às reuniões, geralmente de periodicidade mensal, realizadas pelos conselhos. No caso dos conselhos de assistência social, os conselheiros e suplentes devem fazer parte das comissões, que têm por finalidade subsidiar o Colegiado no cumprimento de sua competência. No CMAS/Americana, seguindo o que prevêm as Orientações Gerais do CNAS, existem as comissões: de Política da Assistência Social, de Normas da Assistência Social, de Financiamento e Orçamento da Assistência Social e de Ética. Nesta dinâmica, os relatórios das comissões se tornam importantes por trazer as sugestões sobre determinado tema, em pauta, que foram elaborados por um grupo que se dedicou a isto.

A grande ênfase na participação dos conselheiros tem sido nestas comissões, pois, são espaços menores de interação com as políticas, mas que permitem uma atuação mais efetiva.

Estas comissões se reúnem quando há pauta específica. A comissão de normas pode se reunir, por exemplo, para elaborar o regimento, mudar a lei de criação, e discutir assuntos que exijam parecer com base em legislações e normativas. Já a comissão de políticas, reúne-se para inscrever entidades no conselho, avaliar projetos e relatórios anuais da rede socioassistencial, realizar visitas técnicas e apurar denúncias. Por fim, a comissão de financiamento, analisa e emite parecer sobre as contas públicas, avalia o uso irregular de recursos públicos, define planilhas de partilha de recursos públicos, entre outros.

Somado às reuniões e às comissões, os conselheiros participam de grupos de trabalho específicos para, por exemplo, realizar visitas em entidades e equipamentos do órgão gestor e realizar fóruns e conferências.

Este conjunto diversificado e extenso de atividades dos conselheiros possibilita aos mesmos aprender e alcançar um alto grau de politização e a atuar diretamente nas políticas públicas. Os conselheiros participantes e participativos, no sentido daqueles que são frequentes a estas reuniões de trabalho, tendem a exercer importante papel como protagonistas de determinado tema a ser posteriormente deliberado ou não pelo conselho.

Tendo em vista o desenho do CMAS/Americana e os possíveis limites e potencialidades gerados por este conjunto de regras e procedimentos à atuação dos conselheiros individualmente e enquanto instituição, na próxima seção, apresenta-se a metodologia de pesquisa e os resultados obtidos a partir da análise deste desenho e de entrevistas com conselheiros do CMAS/Americana, com vistas a apontar os limites e as potencialidades de atuação desta instituição e de seus conselheiros.

#### **4. LIMITES E POTENCIALIDADES DO CMAS/AMERICANA: ANÁLISE E RESULTADOS**

Nas primeiras seções deste trabalho, analisou-se os conselhos de assistência social de forma geral para, em seguida e de modo comparativo, apresentar e examinar o desenho do CMAS/ de Americana. Esta opção metodológica, objetivou elucidar as respostas dos conselheiros entrevistados, sem a necessidade de trazer nos textos, as explicações necessárias a esta compreensão.

Esta seção está dividida em duas partes. Na primeira, apresenta-se a metodologia empregada para analisar os limites e potencialidades do CMAS/Americana, tendo em vista o desenho institucional por ele assumido, notadamente no que se refere à composição e ao papel

dos conselheiros dele participantes e à dinâmica deliberativa nele desenrolada. Em seguida, descreve-se e analisa-se cada uma destas categorias segundo a opinião dos representantes entrevistados, no intuito de apontar limites e potencialidades da atuação dos mesmos neste conselho.

#### **4.1. Da metodologia de análise:**

A análise empírica dos limites e potencialidades do CMAS/Americana, foi realizada por meio de pesquisa qualitativa desenvolvida em duas etapas inter-relacionadas. A primeira etapa, ocorreu no período de julho de 2011 a junho de 2013 e abrange dados e opiniões suscitadas pela observação da pesquisadora, que por dois anos desenvolveu a função de secretária executiva do CMAS/Americana. Desta forma o texto será permeado por constatações do dia a dia de trabalho e das relações com os conselheiros, as entidades inscritas no CMAS, o órgão gestor (Secretaria de Ação Social e Desenvolvimento Humano), da participação em reuniões plenárias, duas conferências municipais de assistência social, fóruns, debates e capacitações que ocorreram no período.

A segunda etapa consistiu em uma pesquisa de campo que ouviu quatro conselheiros que exerceram mandato no período de julho/2011 a junho/2013, sendo dois representantes do Poder Público e dois da sociedade civil. Entre os entrevistados três são do sexo feminino e um do sexo masculino.

A escolha dos informantes foi feita de forma proposital, procurando trazer para a pesquisa a opinião de conselheiros que tiveram uma atuação de destaque no CMAS/Americana no período examinado, sendo eles denominados/identificados pelas iniciais do nome acrescidas da letra P para representante do Poder Público e S da sociedade civil. O tempo de participação e experiência em conselhos também foi relevante, sendo que dois dos informantes da pesquisa exerceram a função de conselheiros apenas neste mandato, e os outros dois tem amplo conhecimento da função, um com dez anos e outro com três anos como conselheiros, nos quais assumiram cargo de presidente e vice-presidente do CMAS/Americana.

As entrevistas foram realizadas individualmente, nos meses de janeiro e fevereiro de 2014, utilizando a técnica do gravador e três ocorreram no local de trabalho e uma na residência do informante. Posterior a isto, as entrevistas foram integralmente transcritas e devolvidas para os entrevistados para apreciação e aprovação. Apenas dois dos informantes sugeriram alterações em algumas de suas falas e foram atendidos.

As perguntas foram elaboradas de forma geral, e a partir das respostas a elas, foram feitas perguntas mais específicas. As entrevistas foram realizadas de modo a abarcar as três dimensões do desenho institucional analisadas neste trabalho, a saber: a composição do conselho, o papel e a participação dos conselheiros no mesmo, e a dinâmica de deliberação no interior do CMAS/Americana. O diálogo foi conduzido a partir das respostas dos informantes, tendo a intervenção da pesquisadora nos momentos em que o assunto saiu do foco da pesquisa.

Para a análise, as respostas dos quatro entrevistados foram agrupadas e, a partir disto, um novo texto foi elaborado, no qual as falas dos mesmos foram inseridas dentro das categorias a seguir apresentadas.

## **4.2. Dos resultados: limites e potencialidades do CMAS/Americana.**

### ***4.2.1. Composição do conselho:***

Com vistas a apontar os limites e as potencialidades da representação no CMAS/Americana, procurou-se levantar a opinião dos entrevistados acerca de como são escolhidos/eleitos (indicação, assembleia), tendo em vista os segmentos contemplados (secretarias da prefeitura, entidades, trabalhadores e usuários do SUAS). Os quatro informantes comentaram que existem falhas na forma de se elegerem os conselheiros. Quanto aos representantes da sociedade civil, AS, que participou de vários mandatos como conselheiro, afirma que, na assembleia para eleição, apesar da sociedade ser convocada, comparecem apenas representantes das entidades com interesse em ser eleitas. Os candidatos a conselheiro participam da votação, mas nem todos serão eleitos, pois, o número de vagas é limitado.

Esta realidade do CMAS/Americana é explicada por Lüchmann (2007, p.159), que afirma que:

A representação por segmentos (ou organizações sociais) reproduz, no espaço institucional, um processo de filtragem que, operacionalizado pela lógica associativa, recorta o campo da representação, que passa a ser eminentemente ocupado pelos setores que apresentam maior nível socioeconômico e cultural.

Nas assembleias organizadas para a escolha dos conselheiros da sociedade civil no CMAS/Americana, os eleitos têm sido as pessoas que se destacam por bagagem cultural, técnica e por experiência. A proveniência de candidatos de entidades socioassistenciais ditas

mais organizadas em termos burocráticos também tem sido fator relevante para ocuparem vagas neste conselho.

MS, MP e CP, porém, veem esta configuração positivamente e como uma forma legítima de se eleger tanto pela sociedade civil quanto pelo poder público. CP afirma que esta composição segue os parâmetros do CNAS, uma determinação definida, e avança ao excluir da representação no conselho as categorias que não faziam parte da assistência social. “Com as adequações feitas em 2013, os interesses da assistência social foram melhor contemplados, o que reflete um avanço desta nova constituição de conselho e representação”.

CP acrescenta, ainda, que, no caso da escolha dos representantes do poder público, nem sempre os funcionários indicados são consultados ou mesmo informados antes de sua chefia fazer a comunicação escrita ao Presidente do CMAS em exercício sobre esta indicação. Isto explica porque muitos representantes do poder público, participam “por obrigação” das atividades como conselheiros e isto compromete a efetividade do conselho.

Eu acho que como existe um processo democrático para eleição de conselheiros na sociedade civil, isto também deveria ser aplicado ao órgão público. Desta forma deixariam de lado os interesses da prefeitura (com relação a sua representação) e agiriam de uma forma mais democrática no processo.

Krüger (1998; apud LÜCHMANN, 2008) problematiza o fato de inexistirem critérios definidos para a escolha dos representantes governamentais, e orientações para a sua intervenção. O fato de ser indicado e atuar como conselheiro se torna mais uma tarefa a ser desenvolvida dentro da rotina de trabalho, o que esvazia a importância de sua participação nestes espaços. Além disso, ao representarem secretarias diversas, boa parte dos conselheiros não possui familiaridade com as temáticas, dificultando sua participação e contribuição nas atividades desenvolvidas pelo conselho.

A indicação de representantes do poder público sem uma consulta prévia aos mesmos, conforme colocou a conselheira CP acima, acaba causando um mal estar, pois ocorre a participação no conselho, muitas vezes por imposição. Isto limita uma articulação entre o representante e o governo que impacte positivamente as instituições do Estado, rumo a uma maior democratização (Tatagiba, 2002 apud Luchmann, 2007).

Outro assunto levantado nas entrevistas foi com relação à participação da sociedade civil no CMAS/Americana. Nas primeiras gestões desta instituição, muitas entidades enviavam representantes para integrá-la com vistas a promover interesses próprios como, por exemplo disputar valores mais altos para sua entidade na partilha dos recursos financeiros a

ser repassados pelo poder público. Este cenário parece ter mudado com o tempo. Três dos entrevistados apontam para uma mudança de mentalidade nos atores participantes do CMAS/Americana. Conforme afirma MS:

Eu acho que isso mudou bastante, inclusive porque os conselheiros que representam as entidades se modificaram todos. Então, podemos dizer que há uns quatro anos atrás tínhamos muito isso sim, do conselheiro estar lá representando a entidade ‘olha, eu tenho que estar lá para ver se eu vou ganhar se eu não vou ganhar, brigar por aquilo’, mas eu percebi que isso foi mudando ao longo do tempo.

Não obstante, MP salienta que ainda há resquícios desta forma de pensamento por parte dos representantes da sociedade civil, e AS diz que essa situação está acabando, mas que é natural que se o conselheiro indicado por uma entidade perceber, em algum momento, que a sua entidade vai ser prejudicada, ele venha a intervir em defesa da mesma.

Lüchmann (2007), observa que no caso da representação de ONGs nos conselhos, esta tendência se torna mais forte e provável de ser verificada, uma vez que estas organizações apresentam a especificidade de se constituir num “ator sem mandato direto de sua base de referência” (SORJ, 2005, apud LÜCHMANN, 2007, p. 154). A autora ainda afirma que, em muitos casos, a escolha das entidades se baseia muito mais no seu grau de competência e qualificação, do que no seu vínculo com as bases, o que altera sobremodo o debate acerca das exigências de prestação de contas, responsividade e sanção (LÜCHMANN, 2007).

Ao serem questionados sobre a representação de usuários na composição dos conselhos, as respostas dos entrevistados variaram. AS, por exemplo, definiu a intenção do legislador em incluir a participação do usuário no conselho como boa, e salientou que a participação do usuário no conselho, neste período em que participou junto ao mesmo, foi importante. No entanto, este entrevistado ressaltou que “o usuário que participa dos conselhos precisa ser capacitado”, muito embora essa regra se aplique a todos os conselheiros. A participação do usuário, que não é capacitado, atrapalha o conselho, e se torna uma participação equivocada segundo AS.

CP lembrou sobre as dificuldades para a participação dos usuários no conselho, tais como: a inexistência de ajuda de custo para transporte ou mesmo lanche, pois geralmente residem em bairros periféricos, e a falta de treinamento/capacitação específicos para seu entendimento da política de assistência social e seu papel como conselheiro. Em termos de participação, esta conselheira acredita que não há um espaço adequado nas reuniões para que o usuário entenda do que está se tratando e emita suas opiniões, na dinâmica de como ocorrem hoje as reuniões no CMAS/Americana.

MS identifica a representação do usuário enquanto uma “ilustração” no conselho:

Eu entendo que hoje a participação do usuário na assistência ainda é uma ilustração no conselho, porque não tem conhecimento, será que ele sabe por que é usuário da assistência? Até que ponto conhece o CRAS, o seu território, o CREAS<sup>9</sup>, para que ele possa vir para um conselho munido de conhecimento e poder ajudar?

Por outro lado, MP acha muito positiva a representação do usuário no conselho à medida que este sabe de toda a rotina, da logística, do atendimento, e ele vivencia e conhece as dificuldades relativas à política de assistência social. No entanto, a entrevistada admite a participação deles é ainda muito pequena no CMAS/Americana.

Todos os informantes da pesquisa são unânimes em colocar que envolver os usuários é muito positivo, porém, ressaltam que eles devem ter capacitação adequada e a sua participação deve ser viabilizada com recursos materiais para se locomoverem e despesas com alimentação, o que poderia ser feito através de ajuda de custo.

No caso específico dos conselhos de assistência social, a participação de usuários na constituição destes ainda é prevista em pequeno número pelo órgão nacional (três titulares e três suplentes) e mesmo assim varia de cidade para cidade, ocorrendo que em inúmeras delas ainda não tenha a participação de nenhum usuário. Outro fator é que diferentemente da saúde, que tem organizações de usuários participando, o que significa um número bem maior de pessoas, a assistência praticamente não conta com estas organizações, limitando-se a ter participação individual de pessoas usuárias dos serviços da assistência e sem vinculação forte com os demais usuários.

Além disso, a necessidade de capacitação para os conselheiros apresenta-se como outro aspecto limitador da participação dos usuários. Durante todas as entrevistas, os conselheiros comentaram o fato de a capacitação servir como um instrumento para impulsionar uma participação mais ativa e com conhecimento de suas funções, assim como informações sobre o complexo funcionamento das políticas públicas.

Porém, ao refletir sobre o interesse do poder público em ter conselheiros capacitados opinando e decidindo sobre as políticas, os entrevistados se mostraram descrentes. Segundo AS:

O poder público, às vezes, quer manipular o próprio conselho, então não é interessante capacitar conselheiros. (...) Porque esses conselhos são órgãos consultivos, são deliberativos, mas também são fiscalizadores. O conselho pode ser

---

<sup>9</sup> CRAS e CREAS conforme já informado no capítulo 3, são os equipamentos públicos da área de assistência social.

benção para o poder público ou também maldição se o poder público está agindo com segundas intenções.

#### ***4.2.2. Papel e participação dos conselheiros:***

No intuito de compreender os limites e potencialidades da participação dos conselheiros no CMAS/Americana, os entrevistados foram perguntados se conhecem seu papel e a legitimidade de sua participação nesta instituição e se têm ciência do poder de decisão que apresentam em relação à política municipal de assistência social.

Quanto à participação nas atividades do conselho, os entrevistados chamaram atenção para o número expressivo de faltas e certo desinteresse dos representantes, tanto do poder público, quanto da sociedade civil, em participar, principalmente nas comissões das quais fazem parte.

A este respeito, a conselheira MS, que já participou de duas gestões do CMAS, afirmou que, apesar de a forma de compor o conselho ser legítima, ela também se mostra conflitante, porque à medida que o conselho fiscaliza as ações e as contas do poder público, o papel, principalmente dos representantes do poder público, fica comprometido. Para não colocar em risco seus empregos, os conselheiros procuram não se envolver muito. MS afirma, ademais, que, quando o assunto é verificar contas, visitar e fiscalizar equipamentos públicos, os representantes da sociedade civil ficavam com o maior encargo. Continua ela:

É um trabalho voluntário, o dos conselheiros, todos sabem o porquê da sua participação, mas se não houver o comprometimento, a dedicação do conselheiro em aprender a respeito do significado de ser conselheiro, dificilmente desenvolverá suas competências, e sua participação ficará comprometida.

MS salienta, ainda, que os conselheiros não têm ciência de seu poder, com exceção daqueles que estão habituados a participarem e que conhecem bem o papel dos conselhos. Na sua opinião, os representantes do poder público estão mais envolvidos na área da assistência, o que facilita sua participação. Os conselheiros que estão começando, principalmente da sociedade civil não têm a consciência desse poder, em vista das informações não chegarem até eles. Daí a importância da capacitação para os conselheiros, todo início de mandato. “Falta conhecimento e empoderamento de suas funções para que possam, enquanto conselheiros, fazer alguma coisa, modificar, exercer o controle social”, afirma MS.

Ainda sobre a participação, AS afirma que: “os conselhos municipais só agora estão começando a descobrir sua força”. Segundo ele, os conselheiros “estão percebendo que podem participar, e não precisam ser vereadores da cidade para poder fiscalizar os atos do

poder público. Existiria um outro caminho, ser conselheiro; mas a participação do conselho é ainda muito aquém”.

MP acrescenta:

Nós aqui nesse país, temos nossas políticas, acredito muito bem redigidas, a teoria é maravilhosa, mas a prática é ainda manipulada. Bem, há manipulação do poder público até um ponto limite que não deve ultrapassar seus interesses. As pessoas que participam, muitas vezes não são as pessoas certas para contestar e fazer valer sua opinião, mesmo assim alguns indivíduos se destacam, temos que reconhecer isso.

Os problemas que se apresentam, como o trabalho voluntário acumulado com a rotina, o baixo reconhecimento, a dificuldade para se deslocar, a falta de informações e capacitação, entre outros anteriormente mencionados, podem até certo ponto explicar a baixa motivação dos conselheiros em participar das reuniões. As pautas dos conselhos apresentam um alto grau de complexidade em um quadro de baixo alcance social e de concreticidade das ações não oportunizando a verificação da resolução das demandas que se apresentam aos conselhos.

#### ***4.2.3. Dinâmica de deliberação:***

Para avaliar os limites e potencialidades da dinâmica deliberativa do CMAS/Americana, os entrevistados foram questionados sobre a pauta, a discussão, o processo de votação e a efetivação das deliberações por eles aprovadas. A este respeito,

CP salientou:

Eu acho que da configuração que eu participei as coisas vinham meio prontas, na verdade já vinha tudo certo, já vinha uma pauta estabelecida e o conselho só era consultado se era a favor ou contra, tinha um espaço para discussão que ao meu ver ficava limitado por causa do tempo e porque as pessoas tem receio de se manifestar; mas eu acho que poderia ser melhor aproveitado isso.

Ao serem questionados se havia discussão dos assuntos e preparação dos conselheiros para a votação das propostas, CP respondeu que nem sempre havia discussão, alegando que, muitas vezes, recebia a pauta um dia antes, e, em outras, na hora da reunião, e não tendo conhecimento sobre os assuntos, não se preparava para a discussão. Em outras ocasiões, “discutia-se um documento que ninguém tinha lido, e enquanto estava sendo discutido, rapidamente, passava-se o documento um por um para ler, mas a hora que o último estava lendo já tinha sido aprovado ou não e passava-se para outro assunto”.

Quanto ao cumprimento das deliberações do conselho, os entrevistados afirmaram que algumas são cumpridas/executadas, e outras, não, e, neste último caso, acabavam “ficando só

no papel”, conforme afirma mencionado por CP. Para MP, estes resultados dependem de fatores como vontade política e participação da população; sem eles, a decisão do conselho estaria fadada ao esquecimento.

Isto nos remete ao que Lüchmann (2008) tem apontado como elementos centrais no processo de implementação de instituições participativas: a vontade e o comprometimento político do governo; a tradição associativa local e a dinâmica institucional resultante das articulações entre Estado e sociedade.

Sobre a realização do accountability<sup>10</sup> por parte do conselho, os entrevistados disseram que ela consiste em uma atividade necessária, mas que “muitas deliberações não são executadas e a questão da cobrança depois fica meio manca, não sendo possível averiguar o que foi cumprido ou não”, afirma CP. Já AS utilizou a seguinte frase para se exprimir sobre este assunto da cobrança “a gente sempre fungou no cangote do poder executivo, pedindo para cumprir aquelas deliberações”.

No caso específico do CMAS/Americana, é mensurável o número de deliberações por ano, mas não há uma sistemática para contabilizar quantas destas liberações foram cumpridas e quantas não foram. Geralmente, as deliberações que demandam avaliações e parecer do conselho para liberação de recursos a ser realizada em prazos reduzidos, são aprovadas e cumpridas pelo órgão gestor. No caso das deliberações que envolvem questões polêmicas, como fiscalizações que apontam irregularidades na utilização destes recursos públicos, tanto por conta de alguma entidade quanto pelo órgão gestor, são envoltas em clima de discussões e conflitos, e em alguns casos não são cumpridas.

#### ***4.2.4. Potencialidades e limites de atuação do CMAS:***

Além dos limites e potencialidades do desenho institucional do CMAS/Americana, a entrevista com quatro conselheiros que atuaram nesta instituição no período de julho/2011 a junho/2013, também possibilitou apontar outros fatores que têm dificultado ou promovido a atuação dos mesmos individualmente e enquanto instituição.

O primeiro deles diz respeito à maior capacidade de controle e pressão por parte do Estado, comparativamente à sociedade civil (Lüchmann, 2008). MS relatou sobre um fato ocorrido em Comissão formada para visitar os equipamentos públicos que prestam serviços: ela manifestou interesse em conhecer os equipamentos públicos da área de assistência social,

---

<sup>10</sup> Accountability, termo utilizado para designar o controle e à fiscalização dos agentes públicos, procurando manter indivíduos e organizações passíveis de serem responsabilizadas pelo seu desempenho.

e o processo das visitas ocorreu em apenas três locais sendo dificultado pelo órgão gestor o agendamento em outros. Em sua fala, esta conselheira fez vários questionamentos sobre o trabalho de controle social das atividades das entidades e do poder público:

Na Assistência Social, qual é a diferença do poder público desenvolvendo as ações e das entidades desenvolvendo as ações? Porque as entidades, que representam a sociedade civil são muito mais fiscalizadas do que o próprio poder público? E são as mesmas ações, por exemplo, hoje o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos seria um serviço para o poder público executar, na impossibilidade repassa recurso para que as entidades o façam. E o poder público, também está se adequando? Quem é que está olhando para eles?

Embora a legislação assegure a paridade entre a sociedade civil e o Estado em termos numéricos no CMAS/Americana, na prática, há desequilíbrio na correlação de forças entre Estado e sociedade civil. É sempre o Estado que tem apresentado mais força e capacidade de pressão para aprovação das condutas a ser seguidas. Neste sentido, há fiscalização e cobrança mais expressivas em relação aos serviços executados pelas entidades assistenciais e a quase inexistência de fiscalização dos serviços prestados pelo Poder Público.

Isto remete a um segundo obstáculo à atuação dos conselheiros enquanto representantes e enquanto instituição: a falta de participação ou de entrosamento do próprio gestor (no caso da Assistência Social a Secretária da pasta) com o conselho. MS comenta que os conselhos não existem somente para fiscalizar, podendo ser parceiros, e trabalhar em conjunto com a administração pública. Segundo ela: “os gestores, os administradores do município, inclusive da assistência, dos direitos da criança e do adolescente, podem se unir, e trabalhar juntos, uma vez que o objetivo é o mesmo, é a criança, é o adolescente, é o usuário da assistência”. Entretanto eles não unem esforços na prática, de acordo com MS “parece existir um divisor de águas que impede a presença de todos eles, numa reunião de conselho, por exemplo”.

Teixeira e Tatagiba (2008) chegam à conclusão de que existem dois aspectos relacionados aos atores e dinâmicas de atuação e que influenciam o nível de incidência do conselho nas políticas: o grau de comprometimento dos sujeitos com a efetividade dos processos participativos e a aposta na importância dessa participação para a qualidade da política pública. Acrescenta-se a isto, o grau de entrosamento entre os conselheiros, como fator a ser considerado, pois, a atuação conjunta leva a melhores resultados.

Em que pese estes constrangimentos à atuação dos conselheiros e do CMAS/Americana, é possível apontar avanços a este respeito. AS chama atenção para as melhorias legais promovidas nos últimos anos “O conselho evoluiu porque foram criados

mecanismos, algumas leis que acabaram ajudando o conselho a evoluir então o próprio regimento interno vai se aprimorando. Nos evoluímos e creio que nossas leis melhoraram, houve progresso, mas acho que está ainda aquém.”

Já MP apontou as decisões recém-tomadas como os principais avanços do CMAS/Americana: “Eu acho que há evolução, embora com a limitação de falta de preparo, o conselho tem passado por decisões onde todos tiveram que se posicionar”. Esta conselheira MP se referiu ao processo de inscrições de entidades assistenciais no conselho, o que foi realizado dentro dos parâmetros definidos pelo CNAS, e provocou discussões conflituosas para que o CMAS de Americana se ajustasse as novas orientações nacionais.

Outros fatores levantados por MP, foram com relação ao trabalho desempenhado pelos conselheiros principalmente nas comissões existentes no CMAS:

(...) eu acho que tem funcionado bem, porque as comissões mostram o foco que tem que ser trabalhado. Então, comissão de finanças, comissão de políticas públicas, todas as comissões tem trabalhado para esse exercício da cidadania. Mesmo que sejam poucas pessoas, mas as que participam da reunião tem essa vontade de fazer, é uma engrenagem para dar resultados positivos. Eu acho que, embora a gente tenha muito que melhorar, mas já obteve avanços”.

A conselheira CP reconhece a organização e estrutura do CMAS de Americana: “tem reunião mensal, é instituído por lei, tem local para as reuniões e espaço para as comissões, para as conferências”, dizendo que são avanços que colocam o conselho de Americana na frente de muitos outros municípios.

De modo geral, portanto, o que se observa é que, apesar dos muitos limites apontados, há uma crença de que o trabalho dos conselheiros e do CMAS/Americana se encontra no caminho certo, e o que pode estar faltando é um reordenamento do desenho institucional que possibilite maior participação daqueles ainda excluídos deste processo.

## **5. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Esta monografia teve como objetivo apresentar a teoria acerca da democracia participativa, relacionando-a com a prática que ocorre em conselhos, especificamente os de assistência social, esperando-se assim contribuir para um maior conhecimento destas instituições participativas e seus impactos na política em âmbito local.

A pergunta que norteou este trabalho foi: “Quais as potencialidades e limites de atuação dos conselheiros do CMAS?” Partiu-se da premissa de que, os conselhos constituem espaços de inclusão política, mas sua efetividade depende do desenho que assumem e dos efeitos desse sobre a participação e a representação dos cidadãos nos mesmos.

Tendo isso em vista, estudou-se a estrutura e o funcionamento do CMAS/Americana, enquanto observadora participante, no período de julho/2011 a junho de 2013, e enquanto pesquisadora em 2014, por meio de entrevistas a quatro conselheiros que atuaram neste período. As entrevistas basearam-se em três categorias de análise: composição do conselho, papel e participação dos conselheiros e dinâmica de deliberação do CMAS. A realização das mesmas possibilitou obter um amplo e rico leque de informações acerca dos limites e potencialidades do CMAS/Americana, uma vez que foram relatadas suas experiências e percepções sobre as potencialidades e limites que enfrentam enquanto atores deste processo participativo.

Em primeiro lugar, a análise do desenho institucional do CMAS/Americana possibilitou observar que ele segue as orientações das instâncias em âmbito estadual e federal, e tem procurado se adequar às mudanças e atualizações necessárias para inserir-se nos moldes do SUAS. Porém, ainda existem muitos limites a sua atuação.

Com relação à representação, vimos nesta pesquisa, que, a maneira como ocorre a eleição pela sociedade civil e a indicação pelo Poder Público, está de acordo com as normas da esfera nacional, apesar de ocorrerem falhas no processo. Os conselheiros entrevistados apontaram limites quanto à forma como são definidos os conselheiros, principalmente do Poder Público, por indicação de chefias, sem consulta prévia sobre o interesse de participar e sem levar em conta afinidades com a área.

Quanto à eleição pela sociedade civil, apesar de ocorrer em forma de assembleias abertas, o processo privilegia as entidades que se encontram mais estruturadas e que são inscritas no conselho. Além disso, as entrevistas mostraram que são eleitos representantes que se destacam pelo capital cultural, dificultando a inclusão de outros atores que poderiam contribuir para o conselho.

Outra característica do CMAS/Americana, é o fato de ser muito fechado em torno de suas competências internas, no sentido tarefairo, e não ter criado mecanismos de interação e publicização de suas atividades junto à população, o que seria uma forma de trazer para junto de si outros atores que viriam contribuir na correlação de forças com o Estado.

Sobre a participação, fez-se a seguinte pergunta: “As potencialidades e limites de atuação são diferentes para representantes governamentais e da sociedade civil?”, e conclui-se

que são de natureza diversa. No caso dos conselheiros da sociedade civil, foram apontadas as dificuldades, principalmente com relação ao não conhecimento da sistemática do governo com relação às políticas públicas, o que resulta em uma atuação muitas vezes equivocada, e sem conhecimento suficiente para se posicionar. Já com os conselheiros governamentais, ocorre a limitação na ação, procurando não comprometer sua relação com a administração pública, o que poderia trazer represálias quanto ao seu cargo e função.

Quanto às dificuldades de atuação de conselheiros do Poder Público, menciona-se o fato de que durante anos seguidos, mesmo sendo recomendada a alternância da presidência do CMAS entre conselheiros da sociedade civil e Poder Público, este cargo permaneceu com a sociedade civil em vista de não haverem candidatos representantes da prefeitura. A explicação encontrada para este fato, é que nenhum conselheiro indicado pelo poder público se sentia seguro em assumir este papel, além de temer se colocar contra a administração em vista de defender os pontos de vista assumidos pelo conselho e que fossem contrários aos interesses da prefeitura.

Outro aspecto levantado foi em relação à necessidade de treinamento e capacitação dos conselheiros. Todos os entrevistados apontaram que isto não ocorre, o que dificulta o entendimento da política e pode levar a uma participação muitas vezes equivocada ou pouco representativa. Associado a isto, não há um reconhecimento dos conselheiros como autônomos no processo para realizar suas competências, que, se houvesse, levaria a uma maior participação destes nas decisões a serem tomadas no âmbito das políticas públicas.

Os entrevistados apontaram outros limites como a inclusão de usuários e de outros conselheiros, sem o devido conhecimento do que teriam que fazer no conselho. Isto estaria levando a uma participação apenas figurativa, sem poder de transformação em realidades que já vem postas pelo poder executivo local. Esta falta de conhecimento da política de assistência social teria repercussão também no desempenho e participação nas conferências, fóruns e mobilizações importantes para a efetivação da democracia participativa.

O CMAS/Americana também tem sofrido com a falta de compromisso de grande parte dos conselheiros com as atividades, principalmente a participação e empenho nas comissões. Nelas, os conselheiros poderiam exercer um papel ativo, o que traria ganhos em termos de conhecimentos sobre a política de assistência social, além de fornecer subsídios para a plenária tomar as decisões cabíveis para as demandas que se apresentam.

No tocante à dinâmica deliberativa, pela observação das reuniões do CMAS/Americana no período de 2011 a 2013, pode-se afirmar que os assuntos trazidos pela pauta são colocados em votação e deliberados. Porém, o conselho tem enfrentado dificuldades

para efetivar suas decisões junto ao governo. Em muitas situações, não há retorno do órgão gestor no cumprimento daquilo, que de forma legítima, foi deliberado pelo mesmo.

Um exemplo disto ocorreu com a aprovação da distribuição do co-financiamento para a área de assistência social em 2012, incluindo as entidades sócioassistenciais da cidade. Após um trabalho exaustivo de inscrever no conselho, analisar o pedido de recursos e publicar a resolução indicando o co-financiamento para as entidades da cidade, o órgão gestor realizou a transferência de três destas entidades para a área de educação, contrariando as normas vigentes e sem consultar o CMAS.

Na ocasião, os conselhos de assistência e educação, assim como os dirigentes das entidades envolvidas, se reuniram e solicitaram ao governo voltar atrás, mas isto não aconteceu. Analisando experiências de Conselhos Gestores, Lüchmann (2008) já afirmava que as dificuldades encontradas no decorrer do trabalho dos conselheiros têm criado barreiras para que se constituam como exemplos de democracia deliberativa.

Neste processo, pode-se observar tanto a deficiência por parte do poder público, em tomar uma decisão autoritária e descumprir a deliberação do conselho, quanto a dificuldade de o conselho fazer uso, por exemplo, de mecanismos previstos em seu próprio RI, como o de acionar o Ministério Público, apontando irregularidades nas ações governamentais.

Neste sentido, as prefeituras viabilizam a ocorrência dos conselhos de políticas, porém, a intenção é controlá-los para que sirvam ao Poder Público em um processo que legitima a ambos. Por fim, no tocante à maneira como a legislação exige do governo a implementação ou não da participação, constata-se que, embora os conselhos deliberem sobre determinados assuntos, não há o accountability das decisões tomadas pelos órgãos executores. Desta forma, como mostra Lüchmann (2008), a sustentabilidade dos conselhos no tempo é decorrente menos de sua legitimidade e mais de seu ancoramento legal.

Fatos como os apontados acima levam a crer que o espaço reservado para o CMAS de Americana para intervir na área de políticas públicas, ainda é bastante reduzido. Isto leva a uma descrença por parte dos conselheiros, sendo que muitos desistem de continuar com suas atividades, ora pedindo substituição, ora não se candidatando a novas gestões.

No caso específico do CMAS/Americana, observou-se o interesse do poder executivo em manter com o conselho uma relação amigável, muito mais para estabelecer uma parceria em termos de obter as avaliações e aprovações do mesmo, do que para reconhecer sua legitimidade como instância de discussão e deliberação.

Esta síntese conclusiva da pesquisa vem ao encontro da afirmação posta no início desta pesquisa:

A forma como estão organizados os CMASs e sua vinculação e dependência estrutural aos órgãos gestores da política de assistência social, impõem limites à atuação dos conselhos, restringindo a participação dos mesmos nas decisões que lhe competem. Por outro lado, acredita-se que o treinamento e a capacitação dos conselheiros, associados ao reconhecimento da autonomia dos Conselhos em realizar suas competências, levam a uma maior participação destes nas decisões. (TOREZAN, 2013)

Apesar dos limites mencionados, os entrevistados demonstram acreditar nas potencialidades do conselho, com uma trajetória de existência que levou a um crescimento em termos de significação e certo impacto sobre as políticas públicas, e conseqüentemente a um maior grau de institucionalização, conforme apontado por Faria e Ribeiro (2011).

O CMAS/Americana conta um alto grau de institucionalização, uma vez que apresenta tempo de existência considerável, estrutura organizacional e secretaria executiva, frequência de reuniões obrigatórias, e realização de conferências, entre outros. Porém, sua atuação tem sido limitada devido ao seu desenho, e tende a apresentar os mesmos limites e potencialidades dos demais conselhos desta e de outras áreas de políticas, já examinados pela literatura. Dentre esses limites, Lüchmann (2008, p.2) destaca:

(...) cultura autoritária; falta de qualificação da representação tanto da área governamental como da sociedade civil; vetos governamentais e mecanismos de obstrução e inviabilização das resoluções dos Conselhos; carência de informações; falta de recursos e autonomia; conflitos de interesses no campo da sociedade civil; precária articulação com as bases; e amarras burocráticas”.

Assim, conclui-se que o CMAS/Americana ainda enfrenta limites para uma atuação mais efetiva de seus conselheiros separada e conjuntamente enquanto instituição na política de assistência social do município de Americana. Como afirmam Teixeira e Tatagiba (2008, p. 23), há uma “necessidade de se mudarem os moldes em que estão constituídos os conselhos, além de uma revisão do modelo ‘conselho’ como forma de participação institucional”.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Carla; TATAGIBA, Luciana. **Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 109, p. 68-92, jan./mar. 2012.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de, CUNHA, Eleonora Schettini Martins Cunha. **A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes.** In Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Organizador: Roberto Rocha C. Pires. Brasília: Ipea, 2011.

AMERICANA. Conselho Municipal de Assistência Social. Regimento Interno. Americana, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei de nº 5.487 de 05/07/2013. Dispõe sobre a Restrução do Conselho Municipal de Assistência Social de Americana. Americana, 2013.

AVRITZER, Leonardo. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** Opinião Pública, Campinas, v.14, n. 1, p. 43-64, Junho de 2008. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S010462762008000100002&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em 20/05/2014

\_\_\_\_\_. PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, participação e instituições híbridas.** Teoria e Sociedade (Revista dos Departamentos de Ciência Política e de Sociologia e Antropologia – UFMG). Belo Horizonte, número especial, maio de 2005. Disponível em < <http://pt.scribd.com/doc/57941437/Avritzer-leonardo-Pereira-Maria-de-Louderes-Democracia-participacao-e-instituicoes-hibridas>> Acesso em 20/05/2014

\_\_\_\_\_. **Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático.** OPINIÃO PÚBLICA, Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008, p.43-64.

\_\_\_\_\_. **Sociedade Civil, Instituições Participativas e Representação: Da Autorização à Legitimidade da Ação.** DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, n. 3, 2007, pp. 443 a 464.

\_\_\_\_\_.; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. **Democracia, Participação e Instituições Híbridas.** In: Teoria e Sociedade. Belo Horizonte: UFMG, nº espacial, mar. 2005.

\_\_\_\_\_. e SANTOS, Boaventura de Sousa. **Para ampliar o cânone democrático.** 2003. Disponível em [www.eurozine.com](http://www.eurozine.com)

BORBA, Julian; LÜCHMAN, Lígia Helena Hahn. **A representação política nos Conselhos Gestores de Políticas Públicas.** *urbe. Revista Brasileira de Gestão Urbana* 2.2, 2009. 229-246.

BRASIL. Lei 8.742/93, acrescida pela Lei 12.435/2011. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS. Disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.ht>  
BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1.988. Brasília: Senado Federal, 2004.

BRASIL. Lei 8.742/93, acrescida pela Lei 12.435/2011. Lei Orgânica da Assistência Social - LOAS, disponível em: <http://www010.dataprev.gov.br/sislex/paginas/42/1993/8742.ht>

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Política Nacional de Assistência Social (PNAS). Brasília, nov. 2004.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. 10 Direitos Sócioassistenciais. Disponível em [www.mds.gov.br](http://www.mds.gov.br).

BRASIL. Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a Adequação da Lei de Criação dos Conselhos às Normativas Vigentes e ao Exercício do Controle Social no SUAS. Ministério de Desenvolvimento Social e Combate a Fome. Brasília, 2010.

COELHO, Vera S. P. **Conselhos de Saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando?** In: NOBRE, M. Participação e Deliberação: Teoria Democrática e Experiências Institucionais no Brasil Contemporâneo. São Paulo, Editora 34, 2004. 255-269.

COMUNIDADE SOLIDÁRIA/IBAM/IPEA. *Conselhos municipais e políticas sociais*. São Paulo: [s.d.]

CUNHA, Eleonora; ALMEIDA, Debora; FARIA, Claudia; RIBEIRO, Uriella. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

CUNHA, Eleonora. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. 2009. Diss. Tese (Doutorado)–Departamento de Ciência Política, Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, Minas Gerais, 2009.

DAGNINO, Evelina. **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

FARIA, Cláudia Feres. “**Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman**”. Lua Nova, São Paulo, v 49: 47-68, 2000. DADOS – *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 50, no 3, 2007, pp. 443 a 464.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Entre o legal e o real: O que dizem as variáveis institucionais sobre os Conselhos Municipais de Políticas Públicas?** In: AVRITZER, Leonardo (org.). *A Dinâmica da Participação Local no Brasil*. São Paulo, Cortez, 2010.

FARIA, Cláudia Feres; RIBEIRO, Uriella Coelho. **Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo**. In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011.

FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. **Novo Aurélio Século XXI: o dicionário da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1999.

GOHN, Maria da Gloria. **Conselhos gestores e gestão pública**. In *Ciências Sociais Unisinos*, janeiro-abril, año/vol. 42, nº 001. Universidade do Vale dos Sinos, São Leopoldo, Brasil: 2006, p.5-11.

GOMES, Ana Maria Rabelo; FARIA, Eliene Lopes; BERGO, Renata Silva. **Sobre o projeto e o processo de pesquisa na elaboração de monografias.** In: GOMES, Ana Maria Rabelo et. Al. **Metodologias e participação.** Belo Horizonte: UFMG, 2009.

LEVI, M. **Uma lógica da mudança institucional.** Dados, Rio de Janeiro, v. 34, n. 1, p. 79-99, 1991.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **A representação no interior das experiências de participação.** Lua Nova, São Paulo, 70: 139-170, 2007.

LÜCHMANN, Lígia Helena Hahn. **O desenho institucional dos Conselhos Gestores. Participação, democracia e segurança pública. A experiência brasileira 1, 2008, p. 45-65.**

MINAYO, Maria Cecília de S. & SANCHES, Odécio. **Quantitativo-qualitativo: oposição ou complementaridade?** In: Cadernos de Saúde Pública. v.9, n.3, Rio de Janeiro jul./set. 1993.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2005.

\_\_\_\_\_ Norma Operacional Básica do SUAS – NOB/SUAS. Brasília, 2012.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. Norma Operacional Básica do SUAS – NOB SUAS/2012. Brasília, 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. **Para Ampliar o Cânone Democrático.** Revista Crítica de Ciências Sociais. 2003. 29p.

SILVA, Enid Rocha Andrade. **Participação Social e as Conferências Nacionais de Políticas Públicas: reflexões sobre avanços e desafios no período de 2003-2006.** IPEA, texto para discussão n° 1378, 2009.

SOUZA, Clóvis H. L.; LIMA, Paula P. F. **Da inclusão ao insulamento: uma análise sobre o potencial inclusivo de conselhos nacionais.** Simpósio Nacional sobre Democracia e Desigualdades, Universidade de Brasília, 2012. Disponível em [http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/souza\\_clovis\\_lima\\_paula\\_da\\_inclusao\\_ao\\_insulamento\\_analise\\_potencial\\_inclusivo\\_conselhos\\_nacionais.pdf](http://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfsconselhos/souza_clovis_lima_paula_da_inclusao_ao_insulamento_analise_potencial_inclusivo_conselhos_nacionais.pdf).

TATAGIBA, Luciana Ferreira. **A questão dos atores, seus repertórios de ação e implicações para o processo participativo.** In: PIRES, Roberto Rocha C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação.** Brasília: Ipea, 2011.

TEIXEIRA, Ana Claudia; TATAGIBA, Luciana. **Dinâmicas participativas institucionalizadas e produção das políticas públicas.** 6° ENCONTRO DA ABCP 29/07 a 01/08/2007, Unicamp, Campinas, SP, Área Temática: Políticas Públicas: 2008.