

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS
PROGRAMA DE FORMAÇÃO DE CONSELHEIROS NACIONAIS
ESPECIALIZAÇÃO EM DEMOCRACIA PARTICIPATIVA,
REPÚBLICA E MOVIMENTOS SOCIAIS**

MARILDA ANGIONI

**REPRESENTAÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA EM
CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**BELO HORIZONTE
2010**

MARILDA ANGIONI

**REPRESENTAÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA EM
CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

**Monografia apresentada como requisito
para a obtenção do título de Especialista
em Democracia Participativa, República e
Movimentos Sociais da UFMG**

**Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres
Faria**

**BELO HORIZONTE
2010**

MARILDA ANGIONI

REPRESENTAÇÃO, *ACCOUNTABILITY* E EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA EM
CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

Monografia apresentada como requisito para a
obtenção do título de Especialista em
Democracia Participativa, República e
Movimentos Sociais da UFMG

Orientadora: Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

Banca Examinadora:

Profa. Dra. Cláudia Feres Faria

Prof. Ms. Eduardo Moreira da Silva

Profa. Dra. Maria Amélia Giovanetti

BELO HORIZONTE
2010



Universidade Federal de Minas Gerais
 FACULDADE DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
 DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
 Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais
 Av. Antônio Carlos, 6627 – Caixa Postal 263 – Cidade Universitária – Pampulha
 31270-901 - Belo Horizonte – MG / e-mail: adm_ediat_@felech.ufmg.br
 TEL (31) 3439-6064

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

Aos 28 (vinte e oito) dias do mês de abril de 2010 (dois mil e dez), na Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) – Brasília/DF reuniu-se a Comissão Avaliadora da monografia intitulada "*Representação, Accountability e Efetividade Democrática em Conselhos de Assistência Social*," elaborada por *Marilda Angioni*. A Comissão, composta por Maria Amélia Gomes de Castro Giovanetti (UFMG) e Eduardo Moreira da Silva (UFMG), após apresentação da monografia, deliberou pela sua aprovação, o que confere ao aluno o título de Especialista em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Para constar, foi lavrada a presente ata, assinada pelos membros presentes.

Brasília, 29 de abril de 2010.


 Maria Amélia Gomes de Castro Giovanetti (UFMG)


 Eduardo Moreira da Silva (UFMG)

AGRADECIMENTOS

- A Fabiane Krumreich Siefert, bolsista de iniciação científica, que tornou possível a execução da pesquisa de campo.
- Aos Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios de Blumenau, Brusque, Apiúna e Timbó, e aos Conselheiros que gentilmente se disponibilizaram a contribuir com a investigação.
- À Universidade Regional de Blumenau (FURB) e ao Governo do Estado de Santa Catarina, que financiaram a execução da pesquisa por meio de projeto de iniciação científica.
- Às resistentes e corajosas colegas de jornada: Clarice, Beloni, Sarita, Gláucia, Cida, Jovelina, Eliane e Tânia.
- À minha querida tutora e companheira Teresa Cristina Vale. És um exemplo de generosidade, disciplina e doçura!
- À professora Cláudia Faria, minha orientadora, pela paciência e compreensão e pelo olhar atento. Obrigada!

RESUMO

Esta monografia teve por objetivo conhecer os mecanismos relativos à representação, à *accountability* e à efetividade democrática em Conselhos de Assistência Social na região da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí. Constituíram objetivos específicos: mapear o formato institucional de Conselhos de Assistência Social de municípios da região da AMMVI; conhecer as regras decisórias utilizadas pelos Conselhos estudados; identificar os padrões de interação existentes nos Conselhos estudados: entre os seus membros, destes com os poderes constituídos e com os cidadãos; verificar a prática política dos atores sociais inseridos nos Conselhos a partir de suas perspectivas de representação e de *accountability*. O tema foi abordado por meio de pesquisa qualitativa, na modalidade estudo de caso, em quatro municípios da região, escolhidos a partir do porte populacional e do nível de gestão da política municipal de Assistência Social. A pesquisa compreendeu estudo documental, bibliográfico e entrevistas semiestruturadas com Conselheiros. Em relação ao formato dos Conselhos estudados, há relativa homogeneidade: paridade quantitativa entre os segmentos governamental e não governamental; mesa diretora escolhida entre os pares; regras estabelecidas para a perda do mandato e sociedade civil escolhida em fórum próprio. A maior parte das regras decisórias está estabelecida em Regimento Interno, o que permite concluir que todos os Conselhos são bem institucionalizados e democráticos do ponto de vista formal, ainda que haja variações entre eles. Os padrões de interação dos Conselhos são insuficientes quando analisamos a relação entre os Conselheiros, restritos quando atentamos para a relação entre os Conselhos e entre estes e os órgãos públicos, e praticamente inexistentes quando avaliamos a relação entre o Conselho e a população. Esse frágil padrão de interação coloca em risco a dimensão informacional da representação, que possibilita a apreensão de necessidades e a dimensão da responsividade da *accountability*. No que respeita à prática política dos atores inseridos nos Conselhos, o relacionamento entre representante e representado tem relativa organicidade e possibilita a *accountability* pelas instituições representadas, mas não pela população em geral. Concluimos que esse conjunto de fatores sinaliza simultaneamente a efetividade democrática dos Conselhos estudados, com variações entre eles, e sua frágil *accountability* em relação à população, o que explica a sub-representação do usuário nos Conselhos. O porte populacional do município e o nível de gestão da assistência social demonstram ser variáveis válidas para a análise da efetividade democrática dos Conselhos.

Palavras-chave: Conselho. Representação. *Accountability*. Efetividade Democrática.

ABSTRACT

The purpose of this monograph is to understand mechanisms related to representation, accountability and democratic effectiveness in the Social Assistance Council in the area of Middle Itajaí Valley Cities Association (MIVCA). More specific aims included: to map the institutional framework of Councils of Social Care in towns in the area of MIVCA; to discern the decision-making procedures used in those Councils; to identify patterns of interactions between members of those Councils, as well as between these boards and public authorities and citizens; to know the political practices of people involved in these Councils, specially from their ideas of representation and accountability. The subject was approached with qualitative enquire, as case-enquire in four towns in the mentioned area. In order to choose the towns I have considered their population size and the level of their public policies of Social Care. This research has involved study of documents, bibliographical research and semi-directed interviews with Social Care staff. As with the formatting of the Councils studied, there is relative uniformity: quantitative parity between the segments and non-governmental, board of directors selected from among the peers; rules for forfeiture of civil society and chosen forum in itself. Most decision rules are established in the Internal Regulations, the conclusion is that all Councils are well institutionalized and democratic of the formal point of view, although there are variations among them. The interaction patterns of the Councils is insufficient when considering the relationship between the Board members, restricted when we look at the relationship between the council and between them and the public and almost nonexistent when we evaluate the relationship between the Council and the public. This weak interaction pattern puts at risk the informational dimension of representation, which allows the seizure of needs and size of the responsiveness of accountability. Regarding the practice of political actors engaged in the Councils, the relationship between agents and is on organic and enables accountability by institutions represented, but not to the general population. We conclude that this set of factors indicates both the effectiveness of democratic councils studied, with variations between them and their fragile accountability in relation to population, which explains the under representation of the User on the Councils. The population size of the municipality and the level of management of Social Assistance variables shown to be valid for the analysis of the effectiveness of democratic Councils.

Key-words: Council. Representation. Accountability. Democratic effectiveness.

LISTA DE TABELAS E ILUSTRAÇÕES

Tabelas:

TABELA 1 – POPULAÇÃO RESIDENTE POR SEXO E SITUAÇÃO DO DOMICÍLIO, 1991 E 2000	27
TABELA 2 – RENDA PER CAPITA MUNICIPAL E IDH-M.....	27
TABELA 3 – PERFIL DOS CONSELHEIROS ENTREVISTADOS	29
TABELA 4 – PREPARAÇÃO DA REUNIÃO E DEVOLUÇÃO DA REUNIÃO À INSTITUIÇÃO	44
TABELA 5 – VOTO COM A ENTIDADE E/OU COM O SEGMENTO	44
TABELA 6 – DIVULGAÇÃO DAS DELIBERAÇÕES DOS CONSELHOS PELOS CONSELHEIROS NAS ENTIDADES REPRESENTADAS	46

Quadros:

QUADRO 1 - QUADRO ORIENTADOR DA PESQUISA	25
QUADRO 2 – PORTE POPULACIONAL E NÍVEL DE GESTÃO DA ASSISTÊNCIA SOCIAL DOS MUNICÍPIOS ESTUDADOS	26
QUADRO 3 – TEMPO DEDICADO AO CONSELHO POR REPRESENTANTES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS.....	30
QUADRO 4 – DESENHO INSTITUCIONAL DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	33
QUADRO 5 – REGRAS DECISÓRIAS DOS CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.....	37

LISTA DE ABREVIATURAS E SÍMBOLOS

- AMMVI – Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí
- API – Apiúna
- BPC – Benefício de Prestação Continuada
- BNU – Blumenau
- BQE – Brusque
- CF – Constituição Federal de 1988
- CMAS – Conselho Municipal de Assistência Social
- CNAS – Conselho Nacional de Assistência Social
- FURB – Universidade Regional de Blumenau
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
- MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
- NOB/SUAS – Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social
- OG – Organização Governamental
- ONG – Organização Não Governamental
- PG – Município de Grande Porte
- PM – Município de Médio Porte
- PNAS – Política Nacional de Assistência Social
- PP1 – Município de Pequeno Porte 1
- PP2 – Município de Pequeno Porte 2
- RI – Regimento Interno
- SUAS – Sistema Único de Assistência Social
- TBO – Timbó

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	11
1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS, REPRESENTAÇÃO E ACCOUNTABILITY .14	
1.1 FUNDAMENTOS CONCEITUAIS	14
1.2 DETERMINANTES DA EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS ..	21
1.3 A PARTICULARIDADE DO CONSELHO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	22
2 A REPRESENTAÇÃO, A ACCOUNTABILITY E A EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA DE CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA AMMVI	25
2.1 O DESENHO DA PESQUISA.....	25
2.2 Os MUNICÍPIOS ESTUDADOS	26
2.3 CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL: QUATRO ESTUDOS DE CASO	28
2.3.1 <i>O perfil dos Conselheiros</i>	28
2.3.2 <i>O formato institucional de Conselhos de Assistência Social de municípios da região da AMMVI e suas regras decisórias</i>	31
2.3.3 <i>Padrões de interação existentes nos Conselhos estudados</i>	38
2.3.4 <i>A prática política dos atores sociais inseridos nos Conselhos a partir de suas perspectivas de representação e de accountability.</i>	43
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	49
REFERÊNCIAS	52

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por finalidade estudar os mecanismos relativos à representação, à *accountability* e à efetividade democrática em Conselhos de Assistência Social na região da Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí (AMMVI). Foram objetivos específicos: 1) Mapear o formato institucional de Conselhos de Assistência Social de municípios da região da AMMVI; 2) Conhecer as regras decisórias utilizadas pelos Conselhos estudados; 3) Identificar os padrões de interação existentes nos Conselhos estudados a partir da análise das relações estabelecidas entre os seus membros, do Conselho com os poderes constituídos e do Conselho com os cidadãos; 4) Identificar a dinâmica representativa e o processo de *accountability* praticado pelos atores inseridos nesses Conselhos.

Entendemos que a relevância do estudo reside no fato de que, empiricamente, é sabido que o Conselho de Assistência Social ainda é pouco conhecido e disseminado, o que pode indicar baixa efetividade relacionada à comunicação, informação, representatividade e *accountability*. A produção teórica sobre o tema da *accountability* dos Conselhos em relação à população é recente e incipiente.

A metodologia do estudo consistiu em estudos de caso sobre quatro Conselhos Municipais de Assistência Social da região da AMMVI, escolhidos a partir de duas variáveis dispostas na Política Nacional de Assistência Social: 1) o porte populacional e 2) o nível do município na gestão da Assistência Social. Os procedimentos adotados consistiram em estudo bibliográfico, pesquisa documental e pesquisa de campo. Nossa hipótese é que tanto o porte populacional como o nível de gestão da Assistência Social do município são variáveis que podem interferir no desempenho dos Conselhos.

Na pesquisa documental, consultamos o *site* do IBGE (www.ibge.gov.br) para o levantamento da população dos municípios; para acessar a documentação dos Conselhos (leis de criação e regimentos internos), consultamos o *site* <www.leismunicipais.com.br>. Já na pesquisa de campo foram realizadas entrevistas semiestruturadas com dois (2) Conselheiros de cada município, observada a paridade quantitativa entre representantes governamentais e da sociedade civil nos CMAS.

A monografia está organizada da seguinte forma: o Capítulo 1 está dividido em três seções. Na primeira, abordamos os fundamentos conceituais sobre as principais categorias deste estudo: instituições participativas, representação e *accountability*. Na segunda seção, discorreremos sobre variáveis que determinam a efetividade democrática das instituições

participativas, tendo em vista aquelas adotadas no escopo da pesquisa realizada. Na terceira seção, abordamos brevemente o que denominamos de particularidade do Conselho de Assistência Social, situadas no ainda baixo reconhecimento da Assistência Social como direito social e como política pública e na baixa legitimidade dos Conselhos, em que os usuários da Política de Assistência Social permanecem sub-representados.

O Capítulo 2 também está dividido em três seções. Na primeira abordamos o desenho da pesquisa, ou seja, apresentamos as categorias adotadas e os respectivos indicadores, questionamentos e fonte de coleta de dados. Na segunda seção, contextualizamos brevemente os municípios escolhidos para o estudo: Apiúna, Blumenau, Brusque e Timbó, todos filiados à Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí. Na terceira seção, por fim, analisamos os casos. Os dados coletados são analisados e discutidos em quatro subseções: o perfil dos Conselheiros, o formato institucional e as regras decisórias dos Conselhos, os padrões de interação existentes e a prática política dos atores a partir de suas perspectivas de representação e de *accountability*. Ressaltamos que alguns limites encontrados no formulário de entrevista acabaram por restringir a análise e as hipóteses, gerando importantes lacunas no trabalho.

Os resultados mostram que, em relação ao formato institucional, há relativa homogeneidade nos Conselhos estudados: paridade quantitativa entre os segmentos governamental e não governamental; mesa diretora escolhida entre os pares; regras estabelecidas para a perda do mandato e sociedade civil escolhida em fórum próprio. A maior parte das regras decisórias está estabelecida em Regimento Interno, o que permite concluir que todos os Conselhos são bem institucionalizados e democráticos do ponto de vista formal, ainda que haja variações entre eles.

Os padrões de interação dos Conselhos são insuficientes quando analisamos a relação entre os Conselheiros, restritos quando atentamos para a relação entre os Conselhos e entre estes e os órgãos públicos e praticamente inexistentes quando avaliamos a relação entre o Conselho e a população. Esse frágil padrão de interação coloca em risco a dimensão informacional da representação, que possibilita a apreensão de necessidades, e a dimensão da responsividade da *accountability*.

No que diz respeito à prática política dos atores inseridos nos Conselhos, o relacionamento entre representante e representado tem relativa organicidade e possibilita a *accountability* pelas instituições representadas. Contudo, a representação do Conselheiro não está restrita a uma instituição, mas se estende a toda a sociedade e, na relação entre os Conselheiros e a população em geral, encontramos uma relação de *accountability* frágil, o que

pode explicar a sub-representação do usuário nos Conselhos. Concluimos então que esse conjunto de fatores sinaliza simultaneamente a efetividade democrática dos Conselhos estudados, com variações entre eles, e sua frágil *accountability* em relação à população. O porte populacional do município e o nível de gestão da Assistência Social demonstram ser variáveis válidas para a análise da efetividade democrática dos Conselhos.

1 INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS, REPRESENTAÇÃO E *ACCOUNTABILITY*

1.1 Fundamentos conceituais

Nos anos 90 do século XX, foi implementada uma série de espaços participativos, em decorrência dos dispositivos da Constituição de 1988, que advogam a participação da sociedade civil nos negócios do Estado.

De acordo com Avritzer e Pereira (2005), as alterações processadas nesse contexto

[...] se referem tanto a mudanças na natureza do Estado, que deixa de ser hierárquico e bipolar e se organiza em múltiplos níveis institucionais e numa multipolaridade de centros de decisão, quanto significam mudanças nas ações sociais e coletivas, que assinalam a preponderância das sociedades no que se refere ao “protagonismo” do indivíduo e dos movimentos sociais. (2005: 5)

Os espaços ou órgãos implementados são designados por Avritzer e Pereira (2005) como “órgãos híbridos”, uma nova forma institucional que envolve a partilha de espaços de deliberação entre as representações estatais e as entidades da sociedade civil. Afirma Teixeira (2000: 13) que “a sociedade penetra no Estado e busca introduzir uma lógica de persuasão sobre as questões mais sentidas pela sociedade, criando assim novas agendas e novos parâmetros para as ações governamentais”. Incorpora novos agentes no processo político, ampliando a representação na arena de definição de políticas; permite a construção de uma nova forma de reconhecimento de necessidades e de seu processamento em demandas, balizado pelo processo de discussão pública, de explicitação de interesses e de negociação.

Avritzer propõe o conceito de instituições participativas, “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas” (AVRITZER, 2008: 45). O autor distingue três formas mediante as quais os cidadãos ou associações podem participar do processo de tomada de decisão política: o desenho participativo de baixo para cima, o desenho participativo de partilha e a ratificação pública. O desenho participativo de partilha, que interessa a este estudo, envolve a constituição de uma instituição na qual os atores estatais e atores da sociedade civil participam simultaneamente, incorpora um número limitado de atores sociais, é determinado por lei e pressupõe sanções em casos da não instauração do processo participativo (AVRITZER, 2008: 46). Trata-se dos

Conselhos, espaços de participação institucionalizada, que materializam o *locus* de decisão e de controle público relativo a diversas políticas públicas. São órgãos colegiados, em geral deliberativos, com composição paritária entre representantes do governo e da sociedade civil, com a incumbência de deliberar, controlar e fiscalizar as políticas públicas. Borges (s/d) enfatiza que o Conselho é acima de tudo um órgão colegiado, que possui regras próprias de funcionamento e estrutura, das quais destaca: a titularidade de seus membros; a tomada de decisão pela deliberação conjunta de um grupo de pessoas, mediante votação, por unanimidade ou por maioria de votos; a responsabilidade una do órgão, como um todo, após a deliberação do grupo; o estabelecimento prévio, em regimento, de normas sobre quórum.

Avritzer e Pereira (2005) distinguem alguns dos Conselhos de políticas existentes em relação à sua composição e aos seus mecanismos deliberativos, e designam Conselhos gestores aqueles que tratam da gestão de políticas públicas definidas constitucionalmente.

A criação e a institucionalização dos Conselhos gestores, na esteira do processo de descentralização recente do país, representam um mecanismo de dispersão de poder entre os atores do jogo político, conforme se apreende de Anastasia (2004).

Esse movimento coloca as dimensões processuais da democracia na agenda da discussão pública e temas relativos à gestão e ao controle democrático das decisões governamentais adquirem centralidade. Essa mudança decorre da adoção de um novo conceito de democracia, que amplia a natureza da participação e incorpora atores, antes excluídos, aos processos de decisão político-administrativa, num processo de institucionalização de mecanismos de participação – os Conselhos (ANGIONI, 2004). Estas estruturas possibilitam a expressão dos atributos da democracia, em especial a representação e a *accountability*.

Anastasia (2001) e Anastasia e Inácio (2006) sinalizam capacidades requeridas para a boa representação: proporcionalidade, visando assegurar a expressão das minorias, da diversidade e distintos interesses presentes na sociedade; base informacional que favoreça a apreensão de necessidades e o julgamento de demandas; interação com o público representado a fim de promover a escuta das vocalizações de preferências, viabilizar acordos e consensos e favorecer a *accountability* por meio do acompanhamento e da avaliação das ações e omissões.

Battini esclarece que a representação

é um processo permanente de relação do representante com sua base de representação, influenciando-se reciprocamente, sendo uma prática permanente de tensão, de pressão, [...] significa via de duas mãos onde representante e representado constroem a definição de interesses e reivindicações que servirão de subsídio para

debates no âmbito do Conselho, para formulação das políticas públicas. (BATTINI, 1999: 38)

Para Miguel (2003), a representação envolve a autorização, a delegação e a prestação de contas. No caso da representação clássica, pela via eleitoral, o critério de legitimidade da representação é a autorização¹. Esses requisitos, entretanto, não estão presentes no processo de escolha dos Conselheiros, na medida em que a representação da sociedade civil nas instituições participativas é distinta daquela exercida no Parlamento, por exemplo.

Avritzer (2007) argumenta que na modalidade de representação da sociedade civil não há o requisito explícito da autorização, como não há o monopólio territorial na representação, nem o suposto de igualdade matemática. Pelo contrário, a representação da sociedade civil é pluralista e, num mesmo território, há mais decisões vinculantes sobre um mesmo tema.

Avritzer (2007) propõe o conceito de representação relacional dissociado da autorização, mas associada a vínculos simultâneos entre atores sociais, temas e fóruns capazes de agregá-los. Seu argumento é que, num contexto de múltiplas formas de representação, a autorização deixa de ser a única fonte de legitimidade do representante: no caso do processo eleitoral, é o caso clássico; no caso da representação da sociedade civil, é uma representação quase coletiva, a partir da temática e da experiência de coletivos não institucionalizados de ação que geram a representação. Avritzer argumenta que a forma de representação da sociedade civil tem origem em “uma escolha entre atores da sociedade civil, decidida frequentemente no interior de associações civis; [estas] exercem o papel de criar afinidades intermediárias, isto é, elas agregam solidariedades e interesses parciais” (2007: 458). Os interesses compartilhados conformam a representação por afinidade, cuja legitimidade é assegurada pela legitimidade do representante entre outros atores que atuam da mesma maneira que ele (idem).

Assim, a representação da sociedade civil tem autorização dos atores com experiência no tema, se legitima pela finalidade e pelo processo [eleitoral, ainda que não em bases matemáticas e territoriais, como no caso clássico] e tem sentido na representação de temas e experiências.

Young (*apud* LÜCHMANN, 2007: 165) defende que “uma *representação* legítima requer uma *participação ativa* por parte dos indivíduos, grupos e organizações”, impondo responsabilidades tanto para os representantes como para os cidadãos, o que torna a qualidade

¹ Miguel (2005) problematiza o mandato imperativo em oposição ao mandato livre e sinaliza a *accountability* como uma espécie de “termo médio” entre ambos, porém, não sem problemas adicionais.

e a legitimidade da representação variáveis dependentes do grau de articulação e organização da sociedade civil, ou seja, da participação. Lüchmann (2007) identifica na estrutura dos Conselhos a combinação de mecanismos de participação e de representação, e reconhece como critério de legitimidade a participação dos que serão submetidos às decisões políticas. Defende a autora que a deliberação deve estar tanto na participação como na representação, bem como nos canais através dos quais participação e representação se comunicam e interagem, no que faz coro com Anastasia (2001; 2006) e com Avritzer (2000). A participação orienta os representantes quanto ao interesse dos representados.

Anastasia e Inácio (2006) acrescentam que a representação e a participação, somadas à deliberação, são instrumentos que produzem atributos da democracia. Prosseguem afirmando que interessa aos cidadãos canais permanentes e institucionalizados de *accountability*, o que requer

a institucionalização e a operação continuada de mecanismos de vocalização de preferências e de *accountability* horizontal e vertical, além da distribuição adequada das capacidades para traduzir interesses em demandas. (ANASTASIA; INÁCIO, 2006: s. p.)

Os fóruns de discussão de políticas públicas e de definição e escolha dos representantes, no caso dos Conselhos, podem ser exemplos de espaços públicos que promovem esta conexão entre representantes e representados e fornecem possibilidades de acompanhamento dos representantes e das políticas públicas. Além dos fóruns, Anastasia (2001) indica a possibilidade de seminários e audiências, ferramentas adotadas na esfera legislativa que podem ser adaptadas para o espaço participativo e deliberativo dos Conselhos. A formação de opinião informada, que possibilite o exercício da legislação e da fiscalização conforme o melhor interesse público, que abrigue a multiplicidade de identidades, preferências e demandas características das sociedades atuais (ANASTASIA; INÁCIO, 2006) constitui um desafio a ser enfrentado:

Do ponto de vista do desenvolvimento da capacidade (oportunidade) de participação política, os processos deliberativos efetivados [...] comportam uma dimensão instrumental, relativa à ampliação das oportunidades de vocalização das preferências e reivindicação de atenção política por parte dos cidadãos, e uma dimensão construtiva, relativa à definição de “necessidades” a partir de uma base informacional pautada na pluralidade de preferências. (Sen, 2000: 175, *apud* ANASTASIA; INACIO: 2006, s. p.)

Podemos inferir, assim, que a participação se aprende participando, mas requer uma base informacional que facilite a vocalização.

Os Conselhos, atuando no âmbito municipal, potencializam a manifestação dos atributos da representação e da *accountability*, ressalvada a condição da participação dos Conselheiros: exercem uma atividade de relevante interesse público e não remunerada².

Para Schedler (*apud* CARNEIRO; COSTA: 2001), a noção de *accountability* envolve capacidade de resposta e capacidade de punição (*answerability* e *enforcement*). A *answerability* corresponde à capacidade de resposta dos governos, ou seja, a obrigação dos detentores de mandato público informarem suas decisões, prestarem esclarecimentos e explicarem seus atos, configurando uma dimensão informacional e outra argumentativa, ambas presentes na concepção de *accountability*. A dimensão da punição (*enforcement*) é relativa aos elementos que obrigam ao cumprimento da lei, através de sanções, inclusive a perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos. Estas três dimensões da *accountability* – informação, justificação, punição – podem ou não estar juntas para que existam atos de *accountability*. Afonso (s/d) acrescenta a dimensão da avaliação aos pilares da prestação de contas e da responsabilização; para esse autor, o pilar da avaliação diz respeito ao processo de recolha e tratamento de informações e dados diversos sobre uma realidade ou situação, no sentido de produzir juízos de valor.

Afonso (s/d) propõe três dimensões de *accountability*. A primeira trata de formas parcelares de *accountability*, ou seja, apenas algumas dimensões da prestação de contas ou responsabilização; a segunda dimensão diz respeito a um modelo de *accountability*, uma estrutura mais complexa, em que diferentes dimensões ou formas parcelares de *accountability* apresentam relações e intersecções congruentes; a terceira dimensão, por fim, corresponde a um sistema de *accountability*, o conjunto articulado de modelos e de formas parcelares de *accountability*.

No que diz respeito à *accountability*, são conhecidas três vertentes a partir dos alvos de exercício da *accountability política*: a vertical, a horizontal e a societal.

A *accountability* vertical, conforme O'Donnell (1998: 28), “é um tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não”. O canal principal da *accountability* vertical são as eleições, cuja efetividade como tal não está evidente, embora ocorra de tempos em tempos. Há análises céticas quanto à possibilidade de as eleições punirem ou premiarem candidatos. Da mesma

² Os Conselheiros são agentes públicos, mas não são funcionários públicos e não são remunerados por essa função. A regulamentação é dada pela Lei n.º 8.429/92: “[...] Art. 2.º Reputa-se agente público, para os efeitos desta Lei, todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior”.

forma, as condições de instabilidade político-institucional, em muitos países, reduzem a eficácia da *accountability* eleitoral.

A *accountability* horizontal, segundo o mesmo autor, compreende

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar sanções, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998: 40)

Para que seja efetiva, deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. As primeiras devem ter não apenas autoridade legal para assim proceder, mas, *de facto*, autonomia suficiente com respeito às últimas. Este, observa O'Donnell (1998), é o tema da divisão dos poderes e dos controles e equilíbrios entre eles. No âmbito das três principais instituições da poliarquia, as instituições se superpõem parcialmente em sua autoridade. Disso decorre um arranjo que, criando diversos poderes fortes que parcialmente interferem um no outro, aumentou a autonomia de cada um deles com respeito à que teria resultado de uma separação simples desses poderes, restando prejuízo à *accountability* horizontal.

Em Peruzzotti (s/d) encontramos a concepção de *accountability* social ou societal:

[...] um conjunto diverso de ações e iniciativas civis guiadas por demandas de *accountability* legal [e] engloba uma variedade de formas de ação coletiva e de ativismo cívico que compartilham uma comum preocupação em melhorar o funcionamento das instituições representativas através do fortalecimento dos mecanismos de controle da legalidade dos funcionários públicos. (PERUZZOTTI, s/d: 5)

Relacionados às formas de *accountability* societal, encontram-se ainda arranjos participativos institucionalizados como os Conselhos. Estes podem ser vistos como mecanismos de participação e agentes de *accountability*, ao se apresentarem como canais de vocalização e como instâncias de formulação de políticas e de acompanhamento do desempenho do governo e de controle, por parte da sociedade, de seus atos.

Carneiro e Costa (2001) investigaram sobre o tema e construíram o percurso para os Conselhos assumirem as três dimensões de *accountability*.

Na perspectiva dos autores, os Conselhos podem se tornar instrumentos importantes de controle público, a partir de dois ângulos diferentes: o vertical e o horizontal. Na perspectiva da *accountability* vertical, o Conselho constitui uma arena pública na qual os representantes

do governo têm que publicizar seus atos e justificá-los. Já na perspectiva da *accountability* horizontal, o Conselho, unidade institucional em relação com o Poder Executivo, ao qual é vinculado, e com a sociedade, é uma agência pública em princípio autônoma à qual, também em princípio, o Poder Executivo deve prestar contas de seus atos.

Prosseguem os autores afirmando que, do ponto de vista do controle público sobre as ações governamentais, considerando as duas dimensões definidas por Schedler (*apud* CARNEIRO e COSTA, 2001), os Conselhos expressam muito mais a dimensão de *answerability*, ou seja, de necessidade de informação e justificação dos seus atos pelos agentes públicos, do que a dimensão do *enforcement*. Carneiro e Costa (2001) alertam para que a ênfase maior na *answerability* e a carência de meios de *enforcement* ressaltam a necessidade de compromisso por parte dos governos com esta esfera.

Concluem os autores que,

mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os Conselhos apontam para uma nova forma de atuação de **instrumentos de *accountability* societal ou de controle social**, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil. (CARNEIRO; COSTA, 2001: 7) [sem grifos no original]

Entretanto, o próprio arranjo institucional que viabiliza a existência e atuação dos Conselhos levanta problemas para seu desempenho como instrumento de *accountability*, na medida em que sua autonomia em relação ao Estado é relativa: a necessidade de autonomia política convive com a dependência de recursos (materiais e informacionais) fornecidos pelo Estado. Viabilizar condições, instrumentos e conhecimentos que permitam a discussão e o debate mais informado e, portanto, maior igualdade e paridade qualitativa na participação são fundamentais para assegurar a efetividade dos Conselhos. A produção, disponibilidade e acesso à informação são dimensões que não podem estar restritas à discricionariedade do governo.

Carneiro e Costa (2001) destacam dois aspectos centrais para a consolidação dos Conselhos como mecanismo efetivo de *accountability* societal. O primeiro se refere ao fato – ou paradoxo – de que, para que os Conselhos possam apresentar desempenho adequado do ponto de vista da *accountability*, é necessário, mais que a abertura, o compromisso do setor governamental, o que evidencia a dimensão mais estritamente política das negociações e disputas em torno de sua implementação. O segundo aspecto tem a ver com um esforço

relacionado aos custos e competências para a participação: alternativas que favoreçam a aquisição de aprendizagem instrumental e cognitiva, na perspectiva desenvolvida por Dolabela (2008) e de Fuks e Perissinotto (2006).

1.2 Determinantes da efetividade democrática das instituições participativas

Faria (2009) afirma que diversos autores (TATAGIBA, 2002), (ALMEIDA e CUNHA, 2009) têm buscado conhecer melhor os Conselhos e tematizado a necessidade de estabelecer variáveis envolvidas na implementação e na efetividade inclusiva dos Conselhos.

Destaca alguns elementos que podem desencadear o caráter inclusivo e democratizante das políticas públicas, tais como: a descentralização das decisões públicas, a introdução de fóruns públicos de discussão e deliberação, o incentivo institucional à participação dos atores menos favorecidos, organizacional e economicamente, e o comprometimento dos gestores públicos com o desenvolvimento virtuoso da modalidade de gestão pública em questão.

Em relação à efetividade democrática da participação social, Faria (2008) elenca algumas variáveis relevantes: 1) o perfil associativo dos municípios; 2) o tipo de política pública envolvida; 3) a vontade e/ou envolvimento político do gestor; 4) a capacidade financeira do município; 5) o formato institucional que tais inovações assumem.

Para Avritzer (2008), as instituições participativas variam na sua capacidade de democratizar o governo, conforme o contexto de organização da sociedade civil e o apoio dos atores políticos aos processos participativos, o que torna o contexto uma variável relevante na efetividade da participação. Destaca que se o contexto é variável relevante, o desenho institucional torna-se relativo, fato que comprova ao propor a categoria de desenho participativo interativo. Avritzer (2008) defende que o sucesso dos processos participativos está relacionado à maneira como se articulam o desenho institucional, a organização da sociedade civil e a vontade política de implementar desenhos participativos.

Almeida e Cunha (2009) destacam dentre as características contextuais a capacidade administrativa dos municípios, no que se refere à existência de recursos diversos que possibilitem a deliberação nas instituições participativas, bem como o inverso: o impacto destas na capacidade dos governos.

Especificamente para a análise do desenho institucional, Faria (2007) propõe uma variedade de indicadores que ajudam a qualificar as regras de constituição dos Conselhos e a identificar variações importantes. São normas que balizam a criação e a dinâmica de funcionamento dos Conselhos. Relaciona: a estrutura de funcionamento dos Conselhos, a frequência das reuniões ordinárias e o local onde ocorrem; o número de membros e a existência de paridade entre eles; quem são os presidentes, isto é, qual segmento o presidente representa, e como se elegem; quem propõe a pauta das reuniões e como se chegam às decisões; a representação da sociedade civil.

Borges (s/d) chama a atenção para a importância de se conhecer a natureza dos Conselhos, o que definirá a extensão e os limites que existem para o seu funcionamento, como também a atuação e os resultados que se espera desse Conselho.

O conhecimento das variáveis que interferem no funcionamento dos Conselhos é relevante para identificar sua efetividade democrática, definida por Faria (2007) como “a capacidade [dos Conselhos] de incluir novas e diferentes vozes no processo de implementação, gestão e controle das políticas e de expandir, de forma igualitária, o acesso aos bens públicos nelas envolvidos” (FARIA, 2007: 2). Significa tanto a capacidade de debater com a sociedade civil, o que indica a democratização da participação política, como a permeabilidade às demandas sociais.

Algumas das variáveis sugeridas pelos autores abordados serão adotadas para o estudo dos Conselhos de Assistência Social, que será abordado na próxima seção.

1.3 A particularidade do Conselho de Assistência Social

A Constituição Federal de 1988 incluiu em seu artigo 203 a assistência social como direito de todos os cidadãos, integrada à seguridade social. A regulamentação desse artigo, dada pela Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS), Lei Federal 8.742, de 7 de dezembro de 1993, inaugurou uma nova etapa na construção da Política de Assistência Social.

O artigo 1.º da LOAS afirma que

A assistência social é direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas.

Como integrante da seguridade social – um sistema de proteção social mais amplo – a assistência social “está voltada ao provimento de condições que enfrentem um conjunto de demandas relativas às necessidades humanas” (SILVEIRA, 2007: 84).

Previu também a criação e implementação de Conselhos nas três esferas de governo, composto paritariamente por atores estatais e representantes da sociedade civil. Sua existência e funcionamento são condicionantes para a transferência de recursos da esfera federal aos estados e municípios.

A particularidade dos Conselhos de Assistência Social se assenta em dois aspectos.

O primeiro se refere ao próprio objeto: a assistência social ainda é compreendida no campo moral e disputada por práticas clientelistas e tuteladoras. Embora universal, é operada por seletividade, ainda que a adoção dos conceitos de vulnerabilidade e risco social, trazidos pela Política Nacional de Assistência Social – PNAS – (BRASIL, 2005) e pela Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social – NOB/SUAS – (BRASIL, 2006), tenha ampliado a possibilidade de cobertura. Do ponto de vista do cidadão, nem todos se reconhecem como usuários da assistência social.

O segundo aspecto diz respeito à baixa legitimidade dos Conselheiros de Assistência Social na perspectiva participativa aludida anteriormente por Lüchmann (2007). A questão da legitimidade dos participantes nos Conselhos figura dentre as principais questões da experiência conselhistas na assistência social, uma vez que os participantes não conseguem “traduzir o conjunto de interesses envolvidos, especialmente dos usuários e das organizações populares que deveria representar” (RAICHELIS, 2009: 15). A LOAS determina que a representação não governamental nos Conselhos de Assistência Social seja composta por entidades e/ou organizações de assistência social, ou seja, os prestadores de serviços que se aproximaram do Conselho em decorrência do reordenamento institucional decorrente da implementação da Política de Assistência Social, o que inclui, inclusive, seu registro junto ao Conselho como critério para acesso ao fundo público; por trabalhadores da área e por representantes ou por organizações dos usuários. Fato é que a representação dos usuários tem estado ausente no cenário nacional, o que motivou o Conselho Nacional de Assistência Social a emitir resoluções esclarecendo o entendimento sobre a representação de usuários³ e dos trabalhadores da área⁴ por ocasião de um processo de escolha de Conselheiros para o

³ Resolução n.º 24, de 16 de fevereiro de 2006, regulamenta o entendimento acerca dos representantes de usuários da assistência social.

⁴ Resolução n.º 23, de 16 de fevereiro de 2006, regulamenta o entendimento acerca dos trabalhadores do setor.

Conselho Nacional de Assistência Social. Apesar disso, os usuários permanecem sub-representados (sem representação direta ou representados por terceiros) e a sua participação e representação têm sido reiteradamente tratadas no âmbito das conferências de assistência social. Tamanha é a relevância da questão, que integrou a agenda da VII Conferência Nacional de Assistência Social⁵.

É relevante situar essa particularidade em face do propósito deste estudo: conhecer os mecanismos relativos à representação, à *accountability* e à efetividade democrática de Conselhos de Assistência Social.

⁵ A VII Conferência de Assistência Social abordou o tema em dois eixos de trabalho: I – o processo histórico da participação popular no país, trajetória e significado do controle social da Política de Assistência Social e Conselhos de Assistência Social e o SUAS; II – os usuários e seu lugar político no SUAS e os trabalhadores do SUAS e o protagonismo do usuário. Além disso, foi tema de uma oficina: Participação Popular e Controle Social no SUAS: protagonismo dos usuários e democratização da gestão dos Conselhos.

2 A REPRESENTAÇÃO, A ACCOUNTABILITY E A EFETIVIDADE DEMOCRÁTICA DE CONSELHOS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DA AMMVI

2.1 O desenho da pesquisa

Para orientar a análise documental, adotamos algumas das variáveis propostas por Faria (2007) para a análise do desenho institucional. Para orientar a análise das entrevistas, elaboramos um quadro orientador, no qual relacionamos as categorias centrais, os indicadores (institucionais, individuais e processuais), os questionamentos correspondentes e a fonte de coleta de dados.

CATEGORIAS	INDICADORES	QUESTIONAMENTO	FONTE DE COLETA
Representação	Proporcionalidade Paridade Composição Processo de escolha Informação Interação com o público	Há paridade numérica no Conselho? Qual é a composição dos Conselhos? Há proporcionalidade entre os segmentos governamental e não governamental? Como são escolhidas as entidades? O Conselheiro recebe material para as reuniões do Conselho? Discute esse material com a instituição e com o segmento que representa? O CMAS recebe a população nas reuniões? Relaciona-se com outros órgãos públicos? Como é a interação entre os Conselheiros?	Lei de criação Regimento Entrevistas
<i>Accountability</i>	Informação Divulgação Processo decisório Prestação de contas	O Conselho divulga seu trabalho à população? Os Conselheiros divulgam os assuntos e as deliberações do Conselho na instituição que representa? Como é o processo decisório no Conselho? O Conselheiro vota de acordo com a discussão na instituição e/ou segmento?	Lei de criação Regimento, Entrevistas.
Efetividade democrática	Capacidade democratizar a participação política	Qual é o formato institucional dos Conselhos? Quais são as regras constitutivas dos Conselhos? Qual é a frequência das reuniões? Favorecem a participação? Como o poder se distribui entre os Conselheiros?	Lei de criação Regimento, Entrevistas.

Fonte: elaboração da autora

Quadro 1 - Quadro Orientador da Pesquisa

2.2 Os municípios estudados

Os municípios tomados para estudo têm como ponto de convergência a filiação à Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí. Apesar da proximidade geográfica, cada um dos municípios pertence a uma região político-administrativa do estado de Santa Catarina, denominada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional⁶. Seus perfis são propositadamente diferenciados entre si, porque interessa saber o que municípios de porte populacional e nível de gestão municipal da assistência social distintos partilham ou distinguem em relação ao objeto de estudo.

A PNAS estabeleceu os seguintes portes populacionais para atribuir responsabilidades e distribuir recursos aos municípios: Metrópole – os municípios com mais de 900.000 habitantes; Grande Porte – os municípios com mais de 100.000 habitantes; Médio Porte – os municípios com população entre 50.000 e 100.000 habitantes; Pequeno Porte 2 – os municípios com população entre 20.000 e 50.000 habitantes; e Pequeno Porte 1 – os municípios com população até 20.000 habitantes. De acordo com a PNAS e com a NOB/SUAS⁷, quanto maior o porte populacional, mais complexas são as responsabilidades dos municípios e, portanto, o nível da gestão da assistência social. Essa prerrogativa não estava atendida em um dos municípios estudados, conforme vemos no Quadro 2.

Seguindo o parâmetro da PNAS, os municípios escolhidos na microrregião são:

Município	Porte Populacional	Gestão da Assistência Social ⁸
Apiúna	PP1	Básica
Blumenau	PG	Plena
Brusque	PM	Inicial
Timbó	PP2	Básica

Nota: Elaborado pela autora

Quadro 2 – Porte populacional e nível de gestão da assistência social dos municípios estudados

⁶ O Estado de Santa Catarina é descentralizado em 36 (trinta e seis) regiões administrativas, cujas sedes são denominadas de Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional.

⁷ Detalhamento sobre os níveis de gestão da assistência social pode ser conferido na NOB/SUAS, disponível em <www.mds.gov.br>.

⁸ A informação sobre o nível de gestão desses municípios foi coletada em fevereiro de 2009, quando foi delineado o projeto de pesquisa.

Na Tabela 1, podemos visualizar a composição da população desses municípios conforme o sexo, nos anos 1991 e 2000.

É possível constatar o crescimento populacional em todos os municípios entre 1991, 2000 e 2009. Em relação ao gênero, houve crescimento da população feminina superior ao masculino no estado e nos municípios estudados, com exceção de Apiúna, que, de 1991 a 2000, perdeu população, provavelmente em decorrência de migração em busca de melhores condições de vida.

Tabela 1 – População residente por sexo e situação do domicílio, 1991 e 2000

Município	Total			Homens		Mulheres	
	1991	2000	2009	1991	2000	1991	2000
Santa Catarina	4.541.994	5.356.360	-	2.275.714	2.669.311	2.266.280	2.687.049
AMMVI	451.713	558.165	638.326	224.620	276.092	227.093	282.073
Municípios	301.533	375.744	447.995	148.525	184.580	153.008	191.164
Apiúna	7.731	8.520	10.996	3.909	4.305	3.822	4.215
Blumenau	212.025	261.808	299.416	104.039	128.298	107.986	133.510
Brusque	57.971	76.058	102.280	28.634	37.386	29.337	38.672
Timbó	23.806	29.358	35.303	11.943	14.591	11.863	14.767

Fonte: IBGE – Censo Demográfico.

Os dados referentes a 2009 estão em <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M) nos municípios é médio em Apiúna e alto nos demais municípios, mas encerra contradições do desenvolvimento socioeconômico na região. A renda *per capita*, em valores de 2009, tomada isoladamente, revela a variação de 0,9 a 1,7 salários mínimos,⁹ e o valor diário por pessoa, de R\$15,00 em Apiúna a R\$ 28,50 em Blumenau.

Tabela 2 – Renda per capita municipal e IDH-M

Município	Renda <i>per Capita</i> , 2009 ¹ (em R\$)	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, 2000
Apiúna	450,14	0,768
Blumenau	856,27	0,855
Brusque	771,34	0,842
Timbó	732,39	0,843

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil

Nota: 1 – Valor corrigido pela inflação acumulada (INPC) de 2001 a 2009

⁹ Em fevereiro de 2010, o valor do salário mínimo nacional é R\$ 510,00.

2.3 Conselhos de Assistência Social: quatro estudos de caso

A opção pelo estudo de caso de Conselhos municipais possibilita identificar se há padrões comuns acerca da representação e da *accountability*. Temos ciência da dificuldade dessa análise e do limite dessa opção no âmbito deste estudo, em que as variáveis escolhidas e o recorte recaem sobre o formato institucional dos Conselhos e sobre o comportamento dos Conselheiros.

O estudo de caso compreendeu a análise documental e atividade de campo; os resultados serão discutidos nas subseções que seguem.

2.3.1 O perfil dos Conselheiros

Os Conselheiros entrevistados foram designados pelos próprios Conselhos, que receberam uma carta solicitando a colaboração na pesquisa mediante a participação de um Conselheiro governamental e um não governamental.

Dos oito Conselheiros entrevistados, cinco são mulheres, com idade variável entre 31 (trinta e um) e 46 (quarenta e seis) anos. A escolaridade predominante é a superior (cinco frequências), seguida do ensino médio (três Conselheiros). Há ausência de jovens nesses Conselhos e o predomínio de mulheres pode estar relacionado à própria trajetória da assistência social, espaço sócio-ocupacional historicamente ocupado pelo público feminino. A faixa de renda predominante é a de 3 a 5 salários mínimos para 50% dos Conselheiros; 25% percebem entre 5 e 7 salários, e 25% de 7 a 10 salários mínimos nacionais, conforme mostra a Tabela 3. A renda individual dos conselheiros, em todos os municípios, é superior à renda *per capita* municipal (Tabela 2), revelando que os Conselhos estudados não têm promovido a inclusão política dos setores com renda próxima ao perfil médio da população. Já em relação à escolaridade, a distribuição entre as faixas está mais bem distribuída entre os conselheiros, mas não foram efetuadas comparações com a escolaridade média da população dos municípios estudados.

O mandato da gestão encerrará em 2010 em três dos Conselhos. Individualmente, somente dois Conselheiros estão no primeiro mandato; dentre os demais, há quatro no

segundo mandato, um no terceiro – estes alternados entre representação da sociedade civil e do governo – e um no sexto mandato. Esses dados sugerem a especialização dos Conselheiros, a especialização da área temática e limitações relativas à mobilização para a participação, que se somam ao baixo (re)conhecimento dos Conselhos pela sociedade e à incipiente cultura cívica e participacionista que temos.

Tabela 3 – Perfil dos Conselheiros entrevistados

Município	Sexo		Escolaridade			Renda (em SM)		
	Masc.	Fem.	Médio	Superior	Pós	3 a 5	+ de 5 a 7	+ de 7 a 10
Apiúna	2	-	2	-	-	2	-	-
Blumenau	-	2	1	-	1	-	-	2
Brusque	1	1	-	1	1	2	-	-
Timbó	-	2	-	1	1	-	2	-
TOTAL	3	5	3	2	3	4	2	2

Nota: Elaborado pela autora

O vínculo com o Conselho por mais de um mandato requer compreender a motivação, a dedicação e a importância que atribuem ao Conselho.

Todos os entrevistados afirmam ter interesse em participar do Conselho. Esse interesse está relacionado, para um Conselheiro, ao vínculo com a formação profissional; para outro, com a vinculação institucional; e, para quatro entrevistados, ao vínculo com a atuação profissional. Curiosamente um Conselheiro, embora não esteja no primeiro mandato, manifestou não ter interesse direto em participar do Conselho, alegando ter acatado a nomeação do prefeito.

Quanto à dedicação, a abordagem foi específica em relação ao tempo despendido com o Conselho em face de suas exigências. Cinco Conselheiros destacaram que o Conselho apresenta muitas exigências, embora não as tenham especificado. A dedicação é variável, sendo maior no município de grande porte, cujas atribuições são mais numerosas ao gestor e, por decorrência, ao Conselho.

A carga horária mensal mínima destinada pelos Conselheiros é compatível com a frequência das reuniões ordinárias dos Conselhos estudados. Podemos perceber, conforme demonstra o Quadro 3, que a carga recai mais sobre o município de grande porte e sobre o Conselheiro representante do órgão gestor, casos de Blumenau e Timbó. Por esses dados, não

é possível associar a carga horária demandada aos Conselhos ao porte populacional do município.

Município	Representante Governamental	Representante Não Governamental
Apiúna	2 horas/mês	2 horas/mês
Blumenau	Quase todos os dias	16 horas/mês
Brusque	4 horas/mês	7 horas/mês
Timbó	14 h/mês	2 horas/mês

Nota: Elaborado pela autora

Quadro 3 – Tempo dedicado ao Conselho por representantes governamentais e não governamentais

Essa configuração sugere que o poder de agenda se concentra no órgão governamental e sinaliza a assimetria de recursos e a falta de paridade qualitativa entre os Conselheiros, o que converge com diversos autores (SILVEIRA, 2007; FUKS; PERISSINOTTO, 2006; TATAGIBA, 2002). A capacidade e oportunidade de vocalização podem estar desigualmente distribuídas entre os Conselheiros.

Quanto à importância que os Conselheiros atribuem ao Conselho, há unanimidade no entendimento de que ele representa os interesses da comunidade. Destacam-se dois aspectos centrais: o primeiro diz respeito a “direciona a Assistência Social no município” (TBO/ONG) e à aplicação “da verba onde realmente necessita” (API/ONG). Trata da organização da assistência social, da possível determinação da agenda acerca do financiamento no âmbito local e da transparência na aplicação do recurso. O segundo é destacado por Blumenau “[...] a gente percebe que o Conselho consegue discutir as questões, mas ainda falta a gente discutir lá com o público-alvo para traduzir melhor o que eles querem” (BNU/OG) e por Brusque: “[...] hoje a presidente, que é uma usuária [...] e há mais membros que são usuários, isso é muito importante porque eles vão saber da realidade deles mesmos, da realidade da população” (BQE/OG). Ambos os depoimentos convergem para a necessidade de promover a escuta e reconhecer as necessidades do próprio beneficiário, o que tende a legitimar a conformação e as ofertas da Política de Assistência Social e a ação dos Conselhos.

2.3.2 O formato institucional de Conselhos de Assistência Social de municípios da região da AMMVI e suas regras decisórias

A investigação sobre o formato institucional e o conjunto de regras fixadas aos Conselhos de Assistência Social se deu a partir das condições objetivas expressas nos documentos legais – a lei de criação e alterações e o regimento interno –, visando identificar: os procedimentos de constituição do CMAS e as regras decisórias utilizadas. Compartilhamos da posição de Anastasia e Inácio (2006) de que o fato de haver definição procedimental de democracia não autoriza a concluir que os procedimentos democráticos são condição suficiente para o desempenho adequado das instituições democráticas. Não obstante, acreditamos que eles podem tornar-se bons preditores das práticas sociais no interior destas instituições.

Esta etapa do estudo compreendeu, então, o levantamento, o estudo e a análise de documentos relativos à criação e ao funcionamento dos CMAS, particularmente as leis de criação e os seus regimentos internos. O acesso a esses documentos se deu de modo diferenciado entre os municípios. Blumenau, Brusque e Timbó têm a lei de criação – e alterações – disponíveis no *site* <www.leismunicipais.com.br>. O Regimento Interno de Timbó também é encontrado neste *site* e o de Blumenau no *site* do Projeto Democracia Participativa¹⁰; já os documentos de Apiúna e o Regimento de Brusque não estão disponibilizados eletronicamente. Nestes casos, o acesso se deu mediante requisição ao Conselho Municipal de Brusque e ao órgão gestor de Apiúna.

Da legislação, foram coletadas informações sobre os seguintes indicadores relativos ao formato institucional adotados por Faria (2007):

- Estrutura de funcionamento do Conselho;
- Número de membros e a existência de paridade entre eles;
- Frequência das reuniões ordinárias;
- O mandato – inclusive a perda – e a possibilidade de reeleição dos membros;
- Modo de escolha das entidades que integram o Conselho.

Verificou-se que existe relação entre as leis e os regimentos dos Conselhos dos municípios estudados. Todos remontam da segunda metade da década de 90 e do ano 2000, tendo havido daquele período até hoje mudanças nas leis de criação.

¹⁰ Conferir em <<http://www.democraciaparticipativa.org/>>.

Em relação à **estrutura de funcionamento dos Conselhos**, há certa similaridade entre os municípios estudados. De modo geral, os Conselhos são estruturados em Plenário¹¹, Mesa Diretora e Comissões, além de Assessoria Técnica e Administrativa em Blumenau e Timbó; Brusque tem somente Assessoria Técnica e Apiúna não prevê esta estrutura no Conselho.

Em relação ao **número de membros** dos CMAS's, em Blumenau, Timbó e Brusque são 6 (seis) os Conselheiros governamentais e 6 (seis) os não governamentais; já em Apiúna, são 5 (cinco) Conselheiros governamentais e 5 (cinco) não governamentais. A paridade entre governo e sociedade civil é afirmada tanto nas leis de criação como nos regimentos internos dos 4 (quatro) CMAS's estudados.

A **frequência** das reuniões ordinárias é quinzenal em Blumenau e mensal nos demais municípios.

A **duração do mandato** dos Conselheiros é de 2 (dois) anos nos 4 (quatro) CMAS's, sendo permitida a reeleição por igual período. Quanto à **perda** do mandato dos Conselheiros, os regimentos internos dos Conselhos se referem tanto à perda do mandato do Conselheiro quanto à perda do mandato da Diretoria ou Mesa Diretora. No primeiro caso perde-se o mandato quando o Conselheiro faltar a duas reuniões consecutivas ou quatro alternadas sem ter justificativa, com exceção de Blumenau, que estabelece três ausências consecutivas ou cinco alternadas sem justificativa. Já a Diretoria poderá ser **destituída** quando houver um requerimento assinado por pelo menos 5 (cinco) Conselheiros e aprovado por 2/3 (dois terços) nos Conselhos de Blumenau, Brusque e Timbó. Apiúna acompanha os municípios anteriores no quórum necessário para a destituição do mandato, mas não no requerimento para afastamento. A destituição da Mesa Diretora é relevante, pois representa a sanção ao desempenho eventualmente insatisfatório ou incompatível com o esperado para um órgão colegiado.

Em relação ao **modo de escolha das entidades** que integram o Conselho, a legislação dos municípios estudados, com exceção de Timbó, discrimina os órgãos governamentais integrantes do Conselho e o prefeito tem a prerrogativa de indicar diretamente os representantes governamentais em Timbó e em Apiúna; os documentos de Blumenau e Brusque são omissos a esse respeito.

As legislações de Blumenau e de Brusque definem o que compreendem como representação governamental e indicam a proporcionalidade dessa representação dentre os segmentos. Em Brusque, são 2 vagas para representantes de entidades de atendimento direto,

¹¹ Apiúna fala de plenária. Plenário, segundo o Aurélio, é uma assembleia ou tribunal que reúne todos ou quase todos os seus membros.

3 vagas para representantes de usuário e 1 vaga para representante de trabalhadores na área de pesquisa e defesa dos direitos dos cidadãos. Em Blumenau, há 1 vaga para entidade não governamental de organizações de usuários, 3 para entidades e organizações de Assistência Social, 1 vaga para trabalhadores do setor e 1 vaga para entidades de defesa dos direitos do cidadão. As legislações de Timbó e de Apiúna são omissas a respeito. Contudo, os representantes não governamentais nos quatro casos estudados são escolhidos bienalmente em fórum próprio, embora depoimentos de dois entrevistados de municípios distintos tenham afirmado que eles foram indicados pela entidade, o que pode sugerir a eleição da entidade e não da pessoa. No que diz respeito à representação/autorização, estes Conselhos são bastante democráticos, pois possuem fóruns próprios para autorizar representantes.

Município	Estrutura	Frequência das reuniões	Duração do Mandato	Perda do Mandato		Escolha das entidades	
				Conselheiro	Diretoria	Governo	Soc. Civil
Apiúna	Plenário Mesa Diretora Comissões	Mensal	2 anos Especifica condições para perda do mandato do Conselheiro e da diretoria	2 faltas consecutivas ou 4 alternadas	Quórum 2/3	A Lei indica a área de atuação Prefeito indica	Fórum próprio Especificação de segmentos omissa
Blumenau	Plenário Mesa Diretora Comissões Assessoria Técnica e Administrativa	Quinzenal	2 anos Especifica condições para perda do mandato do Conselheiro e da diretoria	3 faltas consecutivas ou 5 alternadas	Requerimento por 5 membros Quórum 2/3	Nominada na Lei Indicação omissa na lei	Fórum próprio Lei indica segmentos cf. LOAS
Brusque	Plenário Mesa Diretora Comissões Assessoria Técnica	Mensal	2 anos Especifica condições para perda do mandato do Conselheiro e da diretoria	2 faltas consecutivas ou 4 alternadas	Requerimento por 5 membros Quórum 2/3	Nominada na Lei Indicação omissa na lei	Fórum próprio Lei indica segmentos cf. LOAS
Timbó	Plenário Mesa Diretora Comissões Assessoria Técnica e Administrativa	Mensal	2 anos Especifica condições para perda do mandato do Conselheiro e da diretoria	2 faltas consecutivas ou 4 alternadas	Requerimento por 5 membros Quórum 2/3	Indicado diretamente pelo prefeito	Fórum próprio Especificação de segmentos omissa

Elaborado pela autora.

Quadro 4 – Desenho institucional dos Conselhos de assistência social

Em relação ao formato, podemos concluir que há relativa homogeneidade entre os Conselhos, o que pode se explicar pela trajetória de constituição dos Conselhos na região da

AMMVI¹². Há paridade quantitativa entre o segmento governamental e não governamental; em relação ao mandato, há regras transparentes e democráticas e, no que respeita à autorização, do ponto de vista formal, os Conselhos são democráticos e inclusivos ao adotar o fórum próprio como modo de escolha das entidades não governamentais. Contraditoriamente, a indicação desses “grupos de interesse” pode tender à especialização dos conselheiros, em face do reduzido universo desses grupos, sobretudo nos municípios de pequeno porte.

Já em relação à frequência das reuniões, podemos levantar como hipótese que o nível de gestão e o porte do município podem determinar o tempo de dedicação dos Conselheiros, o que poderá ser abordado em outra investigação¹³.

Outros indicadores foram utilizados para averiguar as regras decisórias relativas ao funcionamento dos Conselhos. Entendemos relevantes tratá-los em separado da constituição formal dos Conselhos, visto que a lei de criação desses órgãos não envolve necessariamente os Conselheiros; já na definição do regimento interno é comum o seu envolvimento. Esta questão, contudo, não foi objeto de análise neste estudo.

Compreendemos **regras decisórias** a partir de Anastásia e Nunes (2006), ou seja, as regras que presidem a tomada de decisões e afetam a distribuição de direitos, recursos e atribuições entre os atores. São regras referentes a quem preside o Conselho, pois têm poder de veto, a quem define a pauta, pois influencia a agenda de discussão e votação, a quem e como propõe mudanças na pauta. Os recursos dizem respeito à capacitação e à informação disponibilizadas aos Conselheiros. Sobre capacitação de Conselheiros, a lei que institui os Conselhos é omissa. Nos regimentos internos dos Conselhos, com exceção de Apiúna, há menção à atribuição da Assessoria Técnica¹⁴ de buscar subsídios e informações para o melhor desempenho das funções dos Conselheiros, mas não referência explícita à capacitação. Em que pese a importância desta informação para este estudo, esse assunto não foi abordado na pesquisa de campo.

Levantamos os seguintes indicadores, propostos por Faria (2007): quem é e como são escolhidos os presidentes; como se chega às decisões e quem propõe a pauta das reuniões.

O presidente e os demais integrantes da Mesa Diretora, nos quatro casos estudados, são escolhidos pelos Conselheiros na primeira reunião de um mandato do CMAS, para um

¹² Na época da implementação dos Conselhos, funcionavam o Fórum Regional Assistência Social da AMMVI e o Fórum Estadual de Assistência Social, que atendiam às finalidades de troca de informação, de materiais e de discussão entre os municípios participantes. Além disso, nos anos 90, o órgão estadual agia na mesma perspectiva.

¹³ A frequência das reuniões do CMAS em Blumenau foi estabelecida anteriormente à PNAS e à NOB/SUAS.

¹⁴ A Assessoria Técnica, na legislação consultada, é formada por servidores municipais à disposição, integral ou parcialmente, do CMAS. Somente o Conselho de Blumenau conta com essa Assessoria, em tempo integral, desde a sua instalação.

período de um ano. Não há poder de veto atribuído aos presidentes, mas, sim, o voto de desempate no Conselho de Apiúna.

A tomada de decisão em órgãos colegiados passa necessariamente pela verificação de quórum. Há variações entre os municípios estudados.

Inicialmente verificamos o **quórum¹⁵ necessário para o início das reuniões**. No CMAS de Blumenau, o quórum para instalação dos trabalhos, em primeira chamada, é de 2/3 dos Conselheiros ou 50% mais 1 de seus Conselheiros em segunda convocação. No CMAS de Timbó o quórum para instalação, na primeira chamada, é de 50% mais 1 dos Conselheiros e, em segunda convocação, com qualquer número de Conselheiros presentes. Em Apiúna, o quórum para instalação é de 50% mais 1 de seus membros; já a legislação de Brusque é omissa a esse respeito. Contudo, como o quórum para deliberação é dois terços (2/3) de seus Conselheiros, inferimos que o quórum de instalação seja o mesmo. O quorum previsto no município de Timbó se destaca pela possibilidade de levar a termo uma reunião com baixa participação e representatividade e gerar decisões com pouca legitimidade.

Na sequência, procedemos ao levantamento do quórum necessário para a votação e sobre como esta se processa nos distintos Conselhos.

Em Apiúna, o regimento interno indica que as decisões são tomadas por maioria simples de votos dos Conselheiros presentes à reunião¹⁶.

Em Blumenau, inferimos que o quórum para votação acompanha o quórum de instalação. A votação se dá por maioria simples de voto, embora o regimento afirme que a votação se dá por maioria. O artigo 12 do regimento interno permite concluir que a votação é aberta: “Ao proceder a votação, o presidente deverá solicitar a manifestação da plenária quanto aos votos favoráveis, contrários e às abstenções”.

Em Brusque, o quórum para deliberação é de dois terços (2/3) de seus Conselheiros e a votação pode ser por consenso ou por votação simples (metade dos Conselheiros presentes mais um), aberta ou secreta.

Em Timbó, o quórum para decisões do Conselho é de maioria absoluta de seus membros, exceto para a concessão do BPC, que deve ser de 2/3 (dois terços) dos membros, sendo o voto secreto.

¹⁵ Quórum é o número mínimo de pessoas presentes exigidos por lei ou estatuto para que um órgão coletivo funcione. No levantamento efetuado, foram encontrados: 1) quórum qualificado de 2/3 dos Conselheiros; 2) maioria simples, equivalente a cinquenta por cento mais um dos Conselheiros presentes; 3) maioria absoluta, equivalente a cinquenta por cento mais um do total de membros do Conselho.

¹⁶ Em outro artigo do Regimento, consta que a votação se dará por maioria absoluta de votos, o que compreendemos como votos dos presentes à reunião; logo, maioria simples.

Dos Conselhos estudados, somente em dois o voto é aberto, o que permite a *accountability* pela instituição representada e pela população em geral.

Sobre **quem propõe a pauta** das reuniões dos Conselhos, não foram localizadas informações em nenhum dos documentos legais analisados e esse tema não foi abordado nas entrevistas com os Conselheiros, gerando uma lacuna importante no que respeita à efetividade democrática dos Conselhos. É possível inferir, pelo depoimento dos dois Conselheiros governamentais vinculados ao órgão gestor, que a pauta se origina no próprio órgão, o que é referendado se cotejado com os depoimentos constantes na seção que trata da interação dos Conselhos com os cidadãos.

Tatagiba (2002) afirma que participação nos Conselhos tende a ser mais reativa que propositiva, possivelmente por motivos relacionados à sua dinâmica de funcionamento. Nesse sentido, afirma essa autora, é necessário conhecer as condições estruturais dos Conselhos, dadas por suas regras constitutivas, e de funcionamento dos Conselhos, dada também pelas regras, mas principalmente pela prática dos atores sociais. Estudo realizado por Schmitt, Angioni e Nogueira (2008), que buscou conhecer como é construída a agenda da Política de Assistência Social no município de Blumenau e saber se as deliberações das Conferências Municipais de Assistência Social pautam o Plano Municipal de Assistência Social, corrobora as afirmações de Tatagiba (2002). Na agenda das Conferências de Assistência Social no período estudado (2003 a 2007), 75% dos participantes eram atores estatais; nos relatórios das Conferências, houve predomínio de deliberações relativas à metodologia, isto é, aos aspectos relativos à gestão e à organização da Política – 69,91% no período estudado, contra 30,09% relativas ao conteúdo da Política de Assistência Social. Os Planos de Assistência Social posteriores às Conferências, por sua vez, incorporaram 41,38% do total de deliberações da conferência que precedeu o primeiro Plano de Assistência Social (PPAS 2002-2005) e somente 20,99% do total das deliberações das conferências que antecederam a elaboração do segundo Plano (PPAS 2006-2009). Em ambos, houve o predomínio de propostas relativas ao *como fazer* a política, manifestas em 61,54% das propostas no PPAS 2002-2005 e 70,59% no PPAS 2006-2009. Esses dados e a ausência de informação acerca da capacidade de proposição de agenda revelam a assimetria entre atores estatais e atores da sociedade civil no que diz respeito aos recursos para influenciar a agenda da política de assistência social.

As variáveis relativas às regras decisórias pertinentes ao funcionamento dos Conselhos podem ser visualizadas no Quadro 5.

Município	Escolha do presidente	Quórum para instalação ¹	Quórum para votação	Voto	Proposição Pauta
Apiúna	Pelos pares	50% + 1 dos membros Omisso	Majoria simples	Omisso [aberta] ³	Omisso
Blumenau	Pelos pares	2/3 dos membros 50% + 1 dos membros	Omisso	Aberto	Omisso
Brusque	Pelos pares	Omisso [2/3 dos Conselheiros ²]	Majoria simples	Aberto ou secreto	Omisso
Timbó	Pelos pares	50% + 1 dos membros Qualquer número	Majoria dos Conselheiros	Secreto	Omisso

Elaborado pela autora. Nota: 1 – primeira e segunda chamada, respectivamente. 2 – conclusão da autora. 3 – confirmado nas entrevistas.

Quadro 5 – Regras decisórias dos Conselhos de Assistência Social

Todos os Conselhos são bem institucionalizados. Embora todos apresentem semelhanças, o mais institucionalizado e mais democrático, sob o aspecto formal, é o de Blumenau, seja porque tem regras claras do jogo para os participantes, cumprindo com a publicidade e com a pluralidade, seja pela trajetória participativa de constituição do CMAS, precursora no interior do estado¹⁷. Além disso, a frequência das reuniões ordinárias e a carga horária despendida pelos Conselheiros indicam maior dinamicidade do Conselho. Por contraste, o Conselho menos institucionalizado é o de Apiúna, tanto pela frequência das reuniões e pela carga horária demandada ao Conselheiro, como pela estrutura, que carece das assessorias.

Em relação aos recursos disponíveis aos Conselheiros, tratamos somente da informação disponibilizada, considerando os seguintes aspectos: recebimento de informação previamente à reunião e a antecedência.

As entrevistas mostraram que a maioria dos Conselheiros recebe a agenda, os documentos e os materiais para a reunião do Conselho com antecedência de poucos dias, mas de acordo com o estabelecido no Regimento Interno. Somente Apiúna indica que às vezes eles os recebem com antecedência superior e os Conselheiros de Timbó divergem a esse respeito.

¹⁷ Detalhamento desse processo em Batista (1998) e em Angioni (2004).

Fica evidente a necessidade da antecipação da entrega do documento visando à preparação para a reunião pelo seguinte depoimento da Conselheira:

Não com o tempo que deveria ser [...] tem coisas, por exemplo, que chega de um dia pro outro, quando não temos mais que 48 horas de antecedência, o ideal é que a gente tenha tempo de poder ler [...] (BNU/ONG)

Por outro lado, outro município destaca a importância de contar com o suporte do poder público para o exercício das funções no Conselho:

[...] uma assessora que recentemente está conosco, isso é muito importante para que o Conselho possa cumprir mesmo a sua função. Material via e-mail, nós recebemos todo material que vem do CMAS. Nós estamos recebendo, porque existe uma responsável pela secretaria dos Conselhos que foi uma solicitação para esta gestão já na época da eleição. (BQE/OG)

Outro Conselheiro do mesmo município destaca o respeito pela sua condição de deficiente visual:

[...] minha deficiência visual exige o material todo digitalizado para eu ter acesso ao meu e-mail. Através do computador falado, eu tenho acesso ao e-mail as atas antecipadamente, a pauta, tudo o que vai ser discutido eu tenho acesso antecipadamente para poder ler. (Conselheiro BQE/ONG) *[sic]*

Ter o Conselho em pleno funcionamento é um requisito estabelecido pela NOB/SUAS para todos os níveis de gestão municipal da Política de Assistência Social. No caso do depoimento acima, o município supera suas obrigações.

2.3.3 Padrões de interação existentes nos Conselhos estudados

Investigamos sobre os padrões de interação existentes entre os membros dos Conselhos e deste com os poderes constituídos e com os cidadãos.

Dados coletados em entrevista com os Conselheiros revelam que a relação entre os membros do Conselho é amistosa, boa e respeitosa, mas restrita às reuniões. Somente um Conselheiro entrevistado se referiu aos fóruns como um espaço de interação entre os Conselheiros para além das reuniões.

Mais explícito no que respeita à articulação é o depoimento do Conselheiro:

[...] a gente tem o e-mail um do outro, a gente se contata várias vezes, até para ver o que um vai votar, para ver o que é importante, então a gente tem uma relação não tão estreita como deveria ser, poderia ter uma relação mais estreita, com mais encontros, só que todos têm as suas atividades e não podem estar despendendo mais tempo que já estão despendendo [...] (BQE/ONG)

Essa dimensão de relacionamento, aludida pelo Conselheiro, é importante para a escuta, o debate, a argumentação e a formação de consensos entre os Conselheiros. Do mesmo modo, possibilita a aprendizagem sobre temas não partilhados ou percebidos sob distintas referências.

No que tange ao **relacionamento do Conselho com outros órgãos públicos**, os Conselheiros foram unânimes em afirmar que mantêm relacionamento, mas com outros Conselhos municipais – ato referido por três Conselheiros, como também pela circulação de um Conselheiro em mais de um Conselho. Nenhum Conselheiro destacou outros poderes constituídos, tais como o Legislativo, o Judiciário, o Ministério Público, dentre outros, ainda que as bases da assistência social sob a Política Nacional de Assistência Social exijam a articulação intersetorial. Caberia uma investigação acerca dos assuntos e deliberações prevalentes nos Conselhos para compreender se elas constituem variáveis que determinam a capacidade de relacionamento desses com outros órgãos.

Um dos Conselheiros destaca e reconhece o avanço da decisão tomada no município:

os Conselhos não participavam um com outro, não trocavam interações de ideias de assuntos polêmicos um com outro. Agora não! Existe o Conselho dos Conselhos; então a gente tem uma reunião geral onde a gente decidiu todos os presidentes dos Conselhos, participante dos Conselhos, para poder ter essa interação, seja da saúde com assistência, a assistência com a educação e assim para estar trocando informações, porque tudo é ligado um com outro, uma coisa ligada a outra [...] (BQE/ONG)

Entendemos que o fomento à intersetorialidade é uma questão central. Considerando que nos Conselhos há integrantes de diversas áreas, é fundamental que se busque a articulação das agendas na perspectiva de desburocratizar o acesso e, na melhor das alternativas, viabilizar a criação de protocolos de trabalho. Acerca desse aspecto, Silveira (s.d.) destaca a função articulatória dos Conselhos que têm o potencial de superar a verticalidade e a setorialidade que marcam o formato das políticas públicas. Comerlato *et al.* (2007), a partir de estudo realizado sobre Conselhos municipais identificam que a intersetorialidade ainda é um desafio a ser enfrentado pelos Conselhos.

Com respeito à **interação dos Conselhos com a população**, investigamos três aspectos: o da comunicação, isto é, se divulga seu trabalho à população, a acolhida, isto é, se recebe a população no Conselho, e como ela pode participar.

A **divulgação** é realizada nos municípios de Apiúna, por meio de contatos individuais, e Brusque, por meio da secretaria de imprensa do município. Há planos, de acordo com depoimento de um dos Conselheiros deste município, para que o CMAS vá à comunidade divulgar sua função e os projetos do órgão gestor.

Os dois outros Conselhos investigados não divulgam seu trabalho (reuniões, pautas, deliberações) à população. Um dos entrevistados, ator estatal, destaca que

Isso ainda é um caminho que tem que se trilhar. A gente ainda tem poucas formas de divulgação. Acho que o próprio planejamento do Conselho já traz isso, de a gente tentar trabalhar, mas ainda há dificuldade. Já se pensou em algumas alternativas, em plenárias itinerantes, até pra chegar mais próximo da comunidade, mas estas ações ainda são bastante tímidas. (BNU/OG)

A Conselheira não governamental, do mesmo Conselho, esclarece:

Tem o *site*¹⁸ até aonde eu sei, na verdade eu não conheço esse *site*, tem a divulgação, até a ata sai nos jornais [...] A divulgação na comunidade não sei como é feita, é uma coisa que tenho que investigar pra conhecer melhor. (BNU/ONG)

Outra Conselheira, não governamental, ressalta:

eu nunca li nada, ninguém também nunca fez referência: “olha colocamos uma matéria”. Só existe isso quando se faz edital, eu só vi essa divulgação. Se existe, eu não me lembro de ter sido comentado, isso fica só entre nós. E somos nós quem leva para sua instituição ficar sabendo também. Ou quando o Conselho decide levar adiante, mas para a população, não. (TBO/ONG)

Esses depoimentos chamam a atenção para aspectos importantes. Podemos inferir que são limitados os recursos disponibilizados aos Conselheiros na perspectiva na função pública que exercem e da necessária *accountability*. É necessária informação qualificada, definida por Henriques (2009a: s/p) como “aquela que informa e orienta de modo prático, que permite aos sujeitos saber o que fazer e como se posicionar [...]”. É necessário o investimento na formação de competência para participação, o que deveria se dar, principalmente, pela iniciativa do Estado.

¹⁸ O *site* do CMAS de Blumenau foi instituído no governo popular, no período 1997-2004. Continha a identificação dos Conselheiros, as atas e resoluções e outras informações relacionadas. Foi desativado no mandato dos Democratas. Permanecem sendo publicadas no Boletim Oficial da Cidade as Resoluções do CMAS.

A falta de divulgação incide sobre dois elementos centrais para o agente público: a publicidade, princípio norteador do órgão público e das ações estatais públicas, e a *accountability*, pela qual o detentor de mandato público tem a obrigação de informar suas decisões. Almeida e Cunha (2009b) sugerem que os representantes dos Conselhos serão mais responsivos aos desejos da população se conseguirem manter um vínculo e compartilhar projetos colocados nessa arena.

Os próprios Conselheiros refletem sobre essa questão, embora sob óticas distintas. Na opinião de uma Conselheira governamental, *“é que o Conselho não se viu ainda como ator de alguma coisa, vamos dizer assim, eles são bem coadjuvantes, então eles não se percebem, não sabem a importância que têm (TBO/OG)”*. Já o Conselheiro não governamental de outro município analisa:

Eu acho que poderia divulgar mais, ele até divulga certas coisas para a imprensa e tal, [...] a gente tem que divulgar mais, informar a população de tudo, de tudo o que acontece, porque tudo o que é público tem que ser público e não fechado a quatro portas. Então o que a gente procura divulgar são os próprios Conselheiros, foi comentado sobre tal assunto, mas o Conselho propriamente dito, com a sua responsabilidade, como presidente, vice-presidente, secretaria, teria que tomar a frente e divulgar, divulgar antes até do que os Conselheiros, os Conselheiros poderiam chegar a público para comentar, para botar as colocações, e o Conselho sim, divulgar, então a gente divulga através dos Conselheiros. (BQE/ONG)

Se o primeiro depoimento sugere um Conselheiro descolado e desresponsabilizado em relação a seu grupo, o segundo mostra um Conselheiro envolvido e ciente da necessidade de informar.

Sobre **receber a população diretamente nas reuniões**, os resultados não são animadores e mostram um Conselho fechado à população. Embora todas as reuniões dos Conselhos sejam abertas, somente dois deles afirmaram receber a população. Os outros dois Conselhos, cujos municípios estão em gestão municipal da assistência social mais avançada, sinalizaram negativamente.

Afirma a Conselheira não governamental do município de grande porte: *“nunca vi chegar mais ninguém, que não sejam os próprios Conselheiros, é algo que é falho mesmo; a própria população não sabe a força que tem. Se viessem muitas pessoas participar mudariam várias coisas”* (BNU/ONG).

Os depoimentos ilustram o descolamento da participação social e o comprometimento da dimensão da *answerability* dos Conselhos em relação à sociedade.

Várias estratégias podem ser adotadas para a divulgação: cartazes, avisos nas igrejas, comunicados de utilidade pública nas rádios e/ou alto-falantes comunitários, envio da pauta

e/ou boletins informativos aos ex-Conselheiros, a outros Conselhos setoriais ou de direitos, a entidades registradas, à rede socioassistencial, *sites*, dentre outros. Importa é criar e estabelecer o canal de comunicação, favorecer a *answerability* e, por decorrência, o controle público da política.

A **população pode participar no Conselho**, segundo os Conselheiros, de diversos modos: das reuniões, com questionamentos e pedidos de esclarecimento ao Conselho, ou *“através de um ofício, mandando para [...] o presidente do Conselho, para que possa estar presente na reunião, fazer as suas divulgações”*. O fato de a plenária ser aberta pode não ser condição suficiente para a participação, em face de uma questão concreta: nos quatro Conselhos investigados, as reuniões ocorrem durante o horário comercial, ou pela manhã ou à tarde, em dias da semana e em horários fixos, mas concorrendo com o horário das atividades laborativas de grande parcela da população. Os depoimentos revelam que os Conselhos carecem de um trabalho de mobilização comunitária, que estimule a participação social.

A conferência de 2009, cujo mote foi a participação no SUAS, parece ter sido um facilitador à divulgação para o usuário

É feita divulgação nas pré-conferências e conferências. Foram divulgadas as datas também no *site* da prefeitura e quando tem participação dos grupos, pois existem vários grupos de idosos de mães [...] muitas vezes, os grupos participam e eles pedem a voz, mas antecipadamente colocar as suas necessidades não ocorre com muita frequência, não são todos que têm essa possibilidade. Ainda tem muitos com vergonha, não sabem se a sua necessidade vai ser acolhida. (BQE/OG)

Outra Conselheira governamental reflete sobre a necessidade de proporcionar oportunidades:

Bom, primeiro a gente tem que convidar eles. O primeiro passo acho que é o Conselho pensar nestas questões, é convidá-los. A partir do momento em que há convite, o interesse, acho que deixaríamos as reuniões abertas para que eles viessem nas reuniões, dessem opiniões sobre o assunto tratado, trouxessem assuntos que eles acham que seriam uma demanda interessante. Mas eles muito provavelmente não sabem aonde ir, quando [o Conselho] se reúne. Para que ocorresse a participação popular a gente tem que fazer uma forcinha, sozinhos eles não vão participar. (TBO/OG)

Outra Conselheira, não governamental, acrescenta que “qualquer um poderia estar participando. A população não sabe da importância que tem, não tem a noção, nem sabe o que

é um Conselho” (BNU/ONG). Como “direito desconhecido é direito inexistente”, entendemos ser necessário o investimento em divulgação e comunicação.

Na perspectiva da comunicação e do relacionamento do Conselho com a população e para a geração e manutenção de vínculos, Henriques, Mafra, Braga e Silva (2009) propõem as seguintes estratégias comunicativas:

- a difusão, divulgação ou publicização de um tema, em linguagem dirigida ao público potencialmente usuário da assistência social;
- a coletivização, a troca de informações, na perspectiva tanto do levantamento de demandas como da *accountability*, o que legitima as ações;
- a organização do acervo e da memória do relacionamento e as conquistas viabilizadas pela população por intermédio do contato com o Conselho;
- a identidade com uma causa, por meio da articulação de valores e símbolos que a expressem e sejam facilmente decodificados.

Os padrões de interação dos Conselhos estudados são, portanto, insuficientes, entre os Conselheiros; são restritos a outros Conselhos, em relação a outros órgãos públicos, e praticamente inexistentes em relação à população. Esse frágil padrão de interação coloca em risco a dimensão informacional da representação, que possibilita a apreensão de necessidades, e a dimensão da responsividade da *accountability*.

2.3.4 A prática política dos atores sociais inseridos nos Conselhos a partir de suas perspectivas de representação e de *accountability*.

Nesta seção, abordaremos a relação do Conselheiro com a entidade e com o segmento que representa, considerando que no processo de representação é desejável a interação entre ambos, tanto na perspectiva da legitimidade da representação quanto na da *accountability*.

O primeiro bloco de questões abordado com os Conselheiros se refere à comunicação prévia e posterior à reunião do Conselho com a instituição que representa: no primeiro caso, para a preparação da intervenção (ou da participação) do Conselheiro conforme as necessidades percebidas pela instituição; no segundo caso, para a devolução da discussão e socialização dos temas tratados no Conselho e que repercutem no cotidiano da instituição ou

de seus usuários. Essa perspectiva de representação se aproxima da noção de mandato imperativo, em que o representante assume a condição de um emissário (MIGUEL, 2005).

Tabela 4 – Preparação da reunião e devolução da reunião à instituição¹⁹

Municípios	Preparação			Devolução		
	Sim	Não	Às vezes	Sim	Não	Às vezes
Apiúna	1	-	1	2	-	-
Blumenau	2	-	-	2	-	-
Brusque	-	-	2	-	-	2
Timbó	1	-	1	1	-	1
Total	4	-	4	5	-	3

Elaborado pela autora.

A preparação para a reunião do Conselho com a instituição é realizada por metade dos Conselheiros entrevistados, sendo rotina em Blumenau. A outra metade indica que somente “às vezes”, e a principal justificativa apresentada é que os assuntos a serem tratados no Conselho não têm relação direta com a instituição ou pouco a afetam, somando-se isso à escassez de tempo. Quanto à devolução dos assuntos tratados na reunião, todos os Conselheiros afirmam fazê-lo, variando somente a frequência: 5 Conselheiros “sim” e 3 “às vezes”.

O segundo bloco de questões se refere ao processo decisório, ou seja, se os Conselheiros votam de acordo com a recomendação da instituição que representam e/ou com as indicações do segmento (governamental ou não governamental).

Tabela 5 – Voto com a entidade e/ou com o segmento

Município	Instituição		Segmento		
	Sim	Não	Sim	Não	Às vezes
Apiúna	2	-	2	-	-
Blumenau	1	1	1	1	-
Brusque	2	-	2	-	-
Timbó	2	-	1	-	1
Total	7	1	6	1	1

Elaborado pela autora.

¹⁹ Cabe destacar o limite do instrumento de coleta de dados, que pouco qualifica a resposta.

A quase unanimidade do voto conforme a orientação da instituição contradiz as informações contidas na Tabela 4: se somente 50% dos Conselheiros preparam a reunião com a sua entidade, como saber a sua posição? Também sugere a possibilidade de haver um articulador entre os Conselheiros somente para combinar o voto, sem a mediação do debate, da preparação. Essa questão ficará sem resposta, mas sugere o exercício do mandato livre, no qual os representantes têm autonomia de voto, justificada pela especialização ou *expertise* (MIGUEL, 2005).

A Conselheira que não vota com a entidade diz que

Eu voto de acordo com o que eu acredito, lá como Conselheira, e do que foi apresentado, na verdade é uma liberdade que se tem como instituição [...], eu represento [a instituição], mas sou Conselheira da comunidade, da própria comunidade. (BNU/ONG)

A justificativa dessa Conselheira – *ser Conselheira da comunidade* – é o argumento de alguns Conselheiros para votar com a instituição. A prática da devolução e o debate na instituição favorecem a construção de consensos em torno do que é bom para o grupo e/ou para a comunidade, ainda que não haja a prática da escuta da população em geral.

com certeza a gente sempre vota a favor do que a gente decide ser importante, e sempre a gente procura votar dentro do que a gente estabeleceu dentro da entidade. Dentro da reunião, se for um assunto importante, um assunto relevante, na hora a gente decide e vai pela discussão feita dentro do Conselho [...] (BQE/ONG)

Os depoimentos corroboram a discussão de Avritzer (2007) acerca da representação por afinidade. No que respeita ao mandato, como nos Conselhos parece não se configurar propriamente nem o mandato livre, nem o mandato imperativo, a *accountability* é como um “termo médio” entre ambos. De acordo com Miguel (2005: 29), “o representante não está preso às preferências expressas de seus constituintes, mas idealmente deve decidir da forma que eles decidiriam caso dispusessem das condições – tempo, informação, preparo – para deliberar”.

A última questão deste bloco se refere à divulgação, pelo Conselheiro, das deliberações do Conselho na instituição que representa.

Tabela 6 – Divulgação das deliberações dos Conselhos pelos Conselheiros nas entidades representadas

Municípios	Sim	Não
Apiúna	-	2
Blumenau	2	-
Brusque	2	-
Timbó	1	1
Total	5	3

Elaborado pela autora.

O mesmo número de Conselheiros que pratica a devolução dos assuntos com a instituição e/ou segmento afirma divulgar as deliberações dos Conselhos. Ressaltamos, porém, que não há coincidência entre todos os atores dos Quadros 7 e 9. Municípios cujos Conselheiros não fazem a devolutiva divulgam deliberações, ao passo que outros municípios, cujos Conselheiros o fazem, afirmam não divulgar. Há coerência entre os Conselheiros de Timbó e Blumenau, que mantêm a mesma posição nas duas situações.

Os Conselheiros que divulgam as deliberações do Conselho o fazem “para os profissionais que trabalham junto” (BQE/OG); “para os [...] associados e familiares [e] como membro do Conselho, as entrevistas” (BQE/ONG). Outra Conselheira afirma repassar “se for interessante: apresentações, coletas, capacitações, [mas] nem tudo é repassado” (BNU/ONG).

Um Conselheiro representante do órgão gestor afirma divulgar “para os profissionais e os responsáveis pelos programas, e os diretores, gerentes”. A frequência da divulgação varia de acordo com a necessidade:

ou nas reuniões que acontecem quinzenais, e tem reuniões mensais, e se tiver alguma deliberação que vai influenciar, que vai ter algum impacto, [...] chama a equipe, trabalha, informa e repassa. (BNU/OG)

Outra Conselheira demonstra mais clareza acerca de seu vínculo com a instituição:

Se eu estou representando a entidade, eu tenho a obrigação, eu tenho o compromisso de levar, divulgar o que for de interesse da rede, a gente se comunica, mas tem coisa que às vezes não faz sentido pra Rede. (TBO/ONG)

A Conselheira assinala, contudo, a falta de convergência entre os interesses institucionais e os do Conselho, sinalizando para a especialização temática, que pode setorializar e burocratizar a dinâmica dos Conselhos.

Os Conselheiros que não divulgam as deliberações dos Conselhos nas entidades que representam, apresentam os seguintes argumentos:

Como represento a área governamental, a maioria já está ciente (API/OG)

Não sei te dizer por que não se dá essa divulgação [...] na verdade só se alguém fala sobre o assunto, pergunta... Se não a gente não divulga, também nem é comentado, por exemplo, se é pra ser divulgado ou não. (API/ONG)

Sabe que não! Todas as decisões são feitas através de resoluções e não é divulgado. Até mantínhamos uma época que essas resoluções eram fixadas na parede da recepção, mas como ninguém olha para elas, então não se pensou em fazer uma coisa diferenciada. É até uma boa lembrança que me traz. (TBO/OG)

Imaginar que estar inserido em um determinado segmento é garantia automática de comunicação é ledor engano; prevalecem comportamentos e práticas setorializadas e desarticuladas, conforme já abordado anteriormente. No caso do representante governamental não estar vinculado ao órgão gestor, o relacionamento, a comunicação e a articulação adquirem maior importância. Os dois primeiros depoimentos revelam a fragilidade do vínculo do representante com a instituição representada. O terceiro depoimento revela a rotina e o desalento por falta de medidas mais eficientes de divulgação. Revelam o desconhecimento ou a não consideração do significado da representação: o relacionamento entre representante e representado. Todos sugerem a limitação de recursos disponibilizados aos Conselheiros na perspectiva da função pública que exercem e da necessária *accountability*.

Em síntese, a prática política dos atores sociais inseridos nos Conselhos, a partir de seus depoimentos, mostra que: 4 (50%) Conselheiros preparam a reunião com a instituição; 5 (62,5%) fazem devolução dos assuntos discutidos no Conselho, inclusive a divulgação das deliberações ao órgão representado; 7 Conselheiros (87,5%) votam conforme a orientação da instituição e 6 (75%) conforme a orientação do segmento. Se não há correspondência absoluta entre conceito e ação política dos atores no que respeita à boa representação, o relacionamento entre representante e representado tem relativa organicidade e possibilita a *accountability* pelas instituições representadas. É possível que haja convergência de interesses entre representante e representado, cuja relação está estabelecida com base em vínculo trabalhista ou de projeto compartilhado. Já em relação à população, contudo, a *accountability* ainda constitui intenção: seja em relação ao vínculo entre Conselheiro e população, ao reconhecimento do seu modo de vida, como pelo projeto de política e de publicização de cada Conselheiro, dentre outras. Capacitação técnica e informação qualificada poderiam tornar os

Conselheiros mais informados sobre a representação e a *accountability* e orientar sua prática conselhistas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo central deste estudo foi investigar alguns aspectos sobre a representação, a *accountability* e a efetividade democrática de Conselhos de Assistência Social da região da AMMVI.

Para alcançar este resultado, foram definidos quatro objetivos específicos, a saber: 1) Mapear o formato institucional de Conselhos de Assistência Social de municípios da região da AMMVI; 2) Conhecer as regras decisórias utilizadas pelos Conselhos estudados; 3) Identificar os padrões de interação existentes nos Conselhos estudados de seus membros entre si, com os poderes constituídos e com os cidadãos; 4) Identificar a perspectiva de representação e de *accountability* dos atores sociais inseridos nesses Conselhos.

A metodologia do estudo consistiu em estudos de caso sobre quatro Conselhos Municipais de Assistência Social da região, escolhidos a partir de duas variáveis dispostas na Política Nacional de Assistência Social: 1) o porte populacional, e o 2) nível do município na gestão da Assistência Social. Foram escolhidos os seguintes municípios: Apiúna, Blumenau, Brusque e Timbó, todos filiados à Associação de Municípios do Médio Vale do Itajaí. Nossa hipótese é que tanto o porte populacional como o nível de gestão da assistência social do município podem interferir no desempenho dos Conselhos.

Os procedimentos adotados consistiram em estudo bibliográfico, pesquisa documental e pesquisa de campo, com a realização de entrevistas semiestruturadas com dois (2) Conselheiros de cada município, observada a paridade quantitativa entre representantes governamentais e da sociedade civil nos CMAS.

O perfil dos Conselheiros mostra o predomínio de mulheres, na faixa etária entre 31 e 45 anos, renda predominante entre 3 a 5 salários mínimos nacionais, e a ausência de jovens envolvidos nos Conselhos de Assistência Social. O predomínio de mulheres pode estar associado à temática e à trajetória da assistência social. Somente dois dos Conselheiros estão no primeiro mandato, sugerindo haver a especialização dos Conselheiros, a especialização da área temática e limitações relativas à mobilização para a participação. A motivação para a participação no Conselho está relacionada principalmente ao vínculo com a área de atuação profissional do Conselheiro.

Em relação ao **formato** dos Conselhos estudados, há relativa homogeneidade: paridade quantitativa entre os segmentos governamental e não governamental; mesa diretora

escolhida entre os pares; regras estabelecidas para a perda do mandato e sociedade civil escolhida em fórum próprio como modo de escolha das entidades não governamentais. Do ponto de vista formal, o fórum próprio para autorizar a representação indica que os Conselhos são democráticos e inclusivos.

A maior parte das regras decisórias relativas ao funcionamento dos Conselhos está estabelecida nos Regimentos Internos. O presidente e todos os integrantes da Mesa Diretora são escolhidos e também destituídos pelos pares, mediante requerimento subscrito pelos Conselheiros e quórum qualificado. Somente um dos Conselhos investigados delega ao presidente o voto de desempate. A proposição da pauta é omissa em todos os documentos consultados; logo, permite inferir que seja definida pelo órgão gestor da Política de Assistência Social, que detém o conjunto de informações que devem ser submetidas aos Conselhos, bem como é o interlocutor central dos prestadores de serviços e das outras esferas de governo.

Os dados sobre o formato dos Conselhos e suas regras decisórias nos permitem concluir que, do ponto de vista formal, são bem institucionalizados e democráticos, ainda que haja variações entre eles. Já do ponto de vista da prática dos atores, há necessidade de qualificar a representação para que subsidie a *accountability*.

Os padrões de interação existentes compreendem a interação entre os Conselheiros e do Conselho com os poderes constituídos e com os cidadãos, esta sob três aspectos: comunicação, acolhida e modo de participação.

A interação dos Conselheiros entre si é amistosa, mas restrita majoritariamente às reuniões. Os Conselhos se relacionam somente com outros Conselhos municipais, não referindo outros órgãos públicos. Já a interação dos Conselhos com a população é precária: somente dois Conselhos, sendo um deles de modo informal, divulgam seu trabalho à população, o que significa que não é uma prática institucionalizada. Somente dois dos Conselhos afirmam receber a população, mas essa abertura sofre os constrangimentos da falta de divulgação e do horário das reuniões, em horário comercial.

Podemos concluir que os padrões de interação dos Conselhos estudados são, portanto, insuficientes quando analisamos a relação entre os Conselheiros, restritos quando atentamos para a relação entre os Conselhos e entre estes e os órgãos públicos, e praticamente inexistentes quando avaliamos a relação entre o Conselho e a população. Esse frágil padrão de interação coloca em risco a dimensão informacional da representação, que possibilita a apreensão de necessidades, e a dimensão da responsividade da *accountability*.

Em relação à prática política dos atores a partir de suas perspectivas de representação e de *accountability*, as entrevistas mostraram que: 4 (50%) Conselheiros preparam a reunião com a instituição; 5 (62,5%) fazem devolução dos assuntos discutidos no Conselho, inclusive a divulgação das deliberações ao órgão representado; 7 (87,5%) votam conforme a orientação da instituição e 6 (75%) conforme a orientação do segmento. Se não há correspondência absoluta entre conceito e ação política dos atores no que respeita à boa representação, especificamente o relacionamento entre representante e representado tem relativa organicidade e possibilita a *accountability* pelas instituições representadas, embora não possamos afirmar o mesmo em relação à população. Capacitação técnica e informação qualificada poderiam tornar os Conselheiros mais informados sobre a representação e a *accountability* e orientar sua prática conselhistas.

Concluimos que esse conjunto de fatores sinaliza simultaneamente a efetividade democrática dos Conselhos estudados, com variações entre eles, e sua frágil *accountability* em relação à população, o que explica a sub-representação do usuário nos Conselhos.

Por fim, um aspecto relativo à hipótese do estudo.

A NOB/SUAS instituiu requerimentos distintos e progressivamente mais robustos aos municípios, conforme os níveis de gestão da assistência social (inicial, básica ou plena). Esses requerimentos tornam mais densos o conteúdo das atribuições dos Conselhos, conforme o nível de gestão do município e o porte populacional. Este estudo mostrou que, se há homogeneidade em relação ao formato institucional e às regras decisórias, há variação em relação à dinamicidade (frequência) das reuniões e aos padrões de interação dos Conselhos, especialmente com a população. No município de grande porte, que acumula também o nível pleno da gestão da Assistência Social, as reuniões ordinárias do Conselho são mais frequentes e a carga horária despendida pelos Conselheiros é maior, indicando maior dinamicidade do Conselho e, possivelmente, maior potencial de democratização da política e de debate com a sociedade civil. Isto nos permite inferir que as variáveis “porte populacional” e “nível de gestão da assistência social” podem ser variáveis analíticas válidas para a efetividade democrática dos Conselhos, mas não explicam a complexidade das questões envolvidas nos processos deliberativos, sendo oportuna a sua combinação às variáveis já reconhecidas pela literatura e mencionadas no âmbito deste trabalho.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Almerindo Janela. Políticas avaliativas e *accountability* em educação – subsídios para um debate iberoamericano. **Sísifo – Revista de Ciências da Educação**, n. 9, p. 57-70. Disponível em: <<http://sisifo.fpce.ul.pt/pdfs/Revista%209%20AAFONSO.pdf>>. Acesso em: 29 dez. 2009.

ALMEIDA, Débora Cristina Resende; CUNHA, Eleonora Schettini M. A produção de conhecimento sobre os Conselhos de políticas: alguns desafios metodológicos. In: GOMES, Ana M.R. et al. **Metodologias e participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2009a, p. 57-79. (Módulo III do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais).

_____. O potencial dos Conselhos de políticas na alteração da relação entre Estado e Sociedade no Brasil. XIV Congresso Brasileiro de Sociologia. Sociologia: Consensos e Controvérsias. Rio de Janeiro, 2009b. Disponível em: <http://starline.dnsalias.com:8080/sbs/arquivos/14_6_2009_22_17_45.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2010.

ANASTASIA, Fátima. Transformando o Legislativo: a experiência da Assembleia Legislativa de Minas Gerais. In: SANTOS, Fabiano (org.). **O Poder Legislativo nos Estados: diversidade e convergência**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

ANASTASIA, Fátima; INÁCIO, Magna. **Democracia, Poder Legislativo, Interesses e Capacidades**. Fevereiro de 2006 (no prelo).

ANASTASIA, Fátima; NUNES, F. A Reforma da Representação. In: AVRITZER, Leonardo; ANASTASIA, Fátima. (Org.). **Reforma política no Brasil**. 1. ed. Brasília / Belo Horizonte: PNUD / Editora UFMG, 2006.

ANGIONI, Marilda. **Assistência Social em Blumenau – SC: reflexões sobre o processo de descentralização**. 2004, 180 f. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2004.

AVRITZER, Leonardo; PEREIRA, Maria de Lourdes Dolabela. Democracia, participação e instituições híbridas. **Teoria e Sociedade**, Belo Horizonte, s.v., número especial, p. 16-41, mar. 2005.

AVRITZER, Leonardo. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública: Campinas**, v. 14, n.1, jun. 2008, p. 43-64.

_____. Sociedade civil, instituições participativas e representação: da autorização à legitimidade da ação. **Dados** [online]. 2007, v. 50, n. 3, p. 443-464. ISSN 0011-5258. doi: 10.1590/S0011-52582007000300001. <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v50n3/01.pdf>>.

_____. Teoria democrática e deliberação pública. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, v. 49, 2000, p. 25-46.

BATISTA, Neide A.F. **Descentralização e municipalização da assistência social em Blumenau**: de 1993 a 1998. Blumenau. 1998. 70 f. Monografia (Graduação em Serviço Social) – Centro de Ciências Humanas e da Comunicação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 1998.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. Democracia participativa: reflexões sobre a natureza e atuação dos Conselhos representativos da sociedade civil. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7752>>. Acesso em: 03 jun. 2009.

CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira; COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. Inovação institucional e *accountability*: o caso dos Conselhos setoriais. IV Congresso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina, 5-9 nov. 2001.

COMERLATTO, Dunia; COLISSELLI, Liane; KLEBA, Maria Elizabeth; MATIELLO, Alexandre; RENK, Elisônia Carin. Gestão de políticas públicas e intersetorialidade: diálogo e construções essenciais para os Conselhos municipais. **Katálysis**. Florianópolis, v. 10, n. 2, p. 265-271, jul./dez. 2007.

DOLABELA, Helena. Aprendizagem coletiva no Conselho de Política Urbana e no Conselho de Política Habitacional da cidade de Belo Horizonte. **Fórum de Patrimônio – Ambiente Construído e Patrimônio Sustentável**, Belo Horizonte, v. 2, n. 1, p. 127-147, jan./abr. 2008.

FARIA, Cláudia Feres. Os determinantes da efetividade democrática da participação social. In: GOMES, Ana M.R. et al. **Metodologias e Participação**. Belo Horizonte: UFMG, 2009, p. 37-55. (Módulo III do Programa de Formação de Conselheiros Nacionais).

_____. Sobre os determinantes das políticas participativas: a estrutura normativa e o desenho institucional dos Conselhos Municipais da Saúde e de Direitos da Criança e do Adolescente no Nordeste. In: AVRITZER, Leonardo (org.). **Participação social no Nordeste**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2007.

FUKS, Mario; PERISSINOTTO, Renato. Recursos, Decisão e Poder: Conselhos gestores de políticas públicas de Curitiba. **RBCS**, v. 21, n. 60, fev. 2006, p. 67-81.

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

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da Accountability: Dilemas e Alternativas da Representação Política. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, 25, nov. 2005, p. 25-38.

_____. Representação política em 3-D: Elementos para uma teoria ampliada da representação política. **RBCS**, São Paulo, v. 18, n. 51, 2003, p. 123-193.

O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* Horizontal e Novas Poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 44: 27-54, 1998.

PERUZZOTTI, Enrique. A Política de Accountability Social na América Latina. (Trad. Daniela Mateus de Vasconcelos). Disponível na plataforma do Curso de Especialização em Democracia Participativa, República e Movimentos Sociais. Acesso em: 17 mai. 2009. 22 p.

RAICHELIS, Raquel. A trajetória e o significado do controle social na política de assistência social: a diretriz constitucional em debate. **Cadernos de Textos: Participação e Controle Social no SUAS**. Conselho Nacional de Assistência Social/Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Brasília, DF: CNAS/MDS, 2009. 72 p., p. 13-20.

SCHMITT; Erica Lídia; ANGIONI, Marilda; NOGUEIRA, Teresinha C.T. **Dualidades da política de assistência social**. 2008. 71 f. Monografia (Especialização em Gestão da Política de Assistência Social) – Faculdades SPEI, Curitiba, 2008.

SILVA, V. R.; MEDEIROS, M. R. A.; FONSECA, F. F. da.; PESTANO, C. R.. Controle social no Sistema Único de Assistência Social: propostas, concepções e desafios. **Revista Textos e Contextos**. Porto Alegre, v. 7, n. 2, p. 250-265, jul./dez. 2008.

SILVEIRA, Jacqueline Passos da. **Arranjo institucional dos Conselhos**. Disponível em: <http://www.ceter.mg.gov.br/i_seminario/arranjo_institucional.doc>. Acesso em: 08 jun. 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os Conselhos Gestores e a Democratização das Políticas Públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002, p. 47-103.

_____. Conselhos Gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**. Curitiba, n. 25, p. 209-213, nov. 2005.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O local e o global: limites e desafios da participação cidadã**. São Paulo: Cortez; Recife: EQUIP; Salvador: UFBA, 2001.

DOCUMENTOS:

APIÚNA. **Lei n. 282/96**, de 13 de novembro de 1996, Dispõe sobre a Organização e a Política Municipal de Assistência Social, e dá outras providências. Digitado.

APIÚNA. **Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social**. S/l, s/d. Documento não publicado.

BLUMENAU. **Decreto n. 7.675/2004**, que dispõe sobre o Regimento Interno do CMAS. Disponível em: <<http://www.democraciaparticipativa.org/files/pesquisafinep/CMAS-Blumenau-Regimento1.pdf>>. Acesso em: 15 jul. 2009.

BLUMENAU. **Lei Complementar n. 425/03**, de 21 de novembro de 2003, Estabelece os Princípios da Política de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/form_vig.pl>. Acesso em: 13 dez. 2008.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Orientação acerca dos Conselhos e do controle social da política pública de assistência social**. Brasília, DF: O Ministério, 2006. n. 1.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome; Conselho Nacional de Assistência Social. **SUAS – Sistema Único de Assistência Social. Implicações do SUAS e da gestão descentralizada na atuação dos Conselhos de Assistência Social**. Brasília, DF: O Ministério, 2006. n. 2

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Política Nacional de Assistência Social**. Brasília, DF: O Ministério, 2005.

BRUSQUE. **Decreto n. 3837/1997**, aprova o Regimento Interno do Conselho Municipal de Assistência Social de Brusque. 6 p.

BRUSQUE. **Lei Complementar n. 56**, de 02 de janeiro de 1997, Estabelece os Princípios da Política de Assistência Social e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

TIMBÓ. **Decreto n. 229**, de 25 de fevereiro de 2002, Aprova o Regimento Interno do CMAS. Disponível em: <<http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 13 jul. 2009.

TIMBÓ. **Lei Ordinária n. 1713**, de 19 de dezembro de 1994, Dispõe sobre a organização e a Política Municipal de Assistência Social, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.leismunicipais.com.br/cgi-local/showinglaw.pl>>. Acesso em: 13 jul. 2009.