

**UNESP**



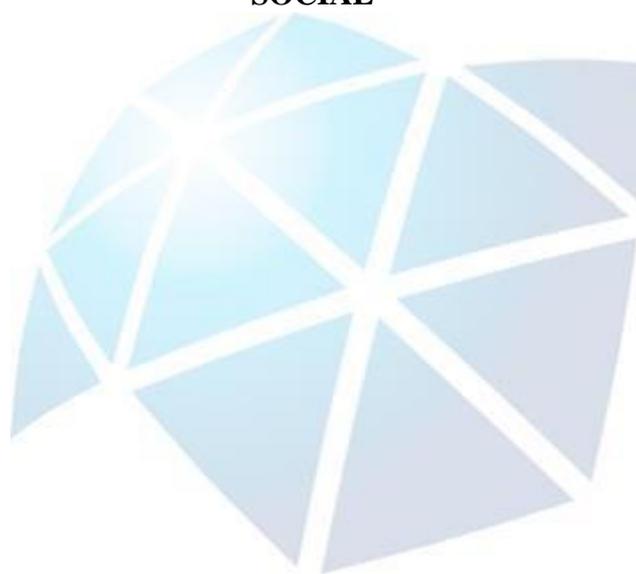
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA "JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

**FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS**

**Talismara Guilherme Molina**

**TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA:  
UMA ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**



**FRANCA  
2022**

UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA “JÚLIO DE MESQUITA FILHO”  
FACULDADE DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO E ANÁLISE DE  
POLÍTICAS PÚBLICAS

TALISMARA GUILHERME MOLINA

**TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA:  
UMA ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA  
SOCIAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

**Área de concentração:** Desenvolvimento Social

**Linha de pesquisa:** Instituições, cidadania e políticas sociais.

**Orientador:** Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva

**FRANCA  
2022**

M722t Molina, Talismara Guilherme  
Teoria Democrática Deliberativa: uma análise dos conselhos municipais de assistência social / Talismara Guilherme Molina. -- Franca, 2022  
160 p. : tabs.

Dissertação (mestrado profissional) - Universidade Estadual Paulista (Unesp), Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca  
Orientador: Hélio Alexandre da Silva

1. Democracia deliberativa. 2. Assistência Social. 3. Controle Social. 4. Participação Social. 5. Conselhos Municipais de Assistência Social. I. Título.

Sistema de geração automática de fichas catalográficas da Unesp. Biblioteca da Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Franca. Dados fornecidos pelo autor(a).

Essa ficha não pode ser modificada.

TALISMARA GUILHERME MOLINA

**TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA:  
UMA ANÁLISE DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

Dissertação apresentada à Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (UNESP), como pré-requisito para obtenção do Título de Mestre em Planejamento e Análise de Políticas Públicas.

Área de concentração: Desenvolvimento Social

Linha de Pesquisa: Instituições, cidadania e políticas sociais.

BANCA EXAMINADORA:

---

Orientador: Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca – SP

---

Membro Titular: Prof<sup>a</sup>. Dr.<sup>a</sup> Andreia Aparecida Reis de Carvalho Liporoni

Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”

Faculdade de Ciências Humanas e Sociais, Campus de Franca – SP

---

Membro Titular: Prof<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Abigail Silvestre Torres

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP

Núcleo de estudo e pesquisa em Seguridade Social e Assistência Social (NEPSAS)

Franca, 08 de abril de 2022.

*À Emanuele, minha filha, que me dá forças necessárias para continuar, a minha mãe, irmã e marido pelo incentivo. E especialmente ao meu pai, in memoriam, que sempre me ensinou o valor dos estudos.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço a Deus por ter me dado força, sabedoria e discernimento para chegar até aqui.

Agradeço minha família por ter tido paciência e compreensão para que eu terminasse o mestrado.

Agradeço meu professor Orientador Prof. Dr. Hélio Alexandre da Silva por ter me acolhido e me orientado durante essa difícil jornada.

Agradeço à Prof.<sup>a</sup> Dra. Andréia Reis Liporoni e à Prof.<sup>a</sup> Dra. Abigail Silvestre Torres por estarem presente na qualificação e na defesa, e especialmente pela compreensão e pelo aprendizado compartilhado.

Agradeço em especial à amiga Tatiana Roberta Borges Martins por dividir comigo todas as angústias e o trabalho na Diretoria de Assistência Social e Desenvolvimento Social de Franca e pelo apoio para encerrar esse ciclo de muito aprendizado.

Agradeço às amigas Jandira e Priscila pelo apoio.

Agradeço aos professores e professoras do Programa de Pós-graduação do Mestrado Profissional em Planejamento e Análises de Políticas Públicas que muito contribuíram para meu aprendizado;

Agradeço pela convivência e pela troca de experiências aos colegas do PAPP 2019.

Agradeço aos Conselhos Municipais de Assistência Social pela colaboração e fornecimento dos documentos para a pesquisa.

E por fim, agradeço ao meu pai, que por uma força do destino não pode estar aqui neste plano físico, mas eu sei que de algum lugar ele está torcendo por mim, pois sempre me incentivou a estudar e me dizia que estava com “cara de Professora”.

*“A grande generosidade está em lutar para que, cada vez mais, estas mãos, sejam de homens ou de povos, se estendam menos, em gestos de súplica. Súplica de humildes a poderosos. E se vão fazendo, cada vez mais, mãos humanas, que trabalhem e transformem o mundo... lutando pela restauração de sua humanidade estarão, sejam homens ou povos, tentando a restauração da generosidade verdadeira.” (Paulo Freire)*

## RESUMO

As diversas experiências sobre a institucionalização de espaços deliberativos, como forma de renovação democrática, têm despertado interesse de estudos tanto no campo teórico quanto no empírico, em que a teoria democrática deliberativa figura como sustentáculo da institucionalização, especialmente nos conselhos de políticas públicas, que são, por sua natureza, instâncias deliberativas. Devido à atual conjuntura econômica, social e política do país, imposta pelo governo federal e sua base conservadora, caracterizada por uma postura autoritária e antidemocrática de desmontes dos direitos sociais e enfraquecimento e deslegitimidade das instâncias participativas e de deliberações coletivas, é imperativo que estudos como este garantam e defendam esses espaços de lutas e conquistas, de modo incluir os diversos segmentos sociais e contribuir para a democratização da políticas públicas. Como proposta, procuramos responder de que forma os conselhos municipais de assistência social cumprem o seu papel deliberativo. Para obter respostas à indagação, traçamos como objetivo geral o de analisar os aspectos deliberativos existentes nos Conselhos Municipais de Assistência Social de Igarapava, Ituverava, Morro Agudo e Orlândia, municípios de pequeno porte II pertencentes à Região Administrativa de Franca. Como objetivos específicos, os de i) conhecer seu funcionamento através dos arcabouços legal e normativo, ii) identificar aspectos facilitadores e dificultadores do processo deliberativo e, como produto do mestrado profissional, iii) propor uma formação de efetivação deliberativa nos conselhos municipais de assistência social. Este trabalho caracteriza-se como uma pesquisa do tipo explicativa, qualitativa e documental, em que foram analisadas as leis de criação, regimento interno e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos referidos conselhos municipais. Para a análise e a interpretação dos dados, utilizamos a análise de conteúdo, em que destacamos as categorias deliberativas a partir do referencial teórico deliberativo e a correlação com as características, instrumentos legais e normativos e o arcabouço teórico dos conselhos municipais de assistência social. Como resultados, identificamos que alguns conselhos cumprem com alguns requisitos deliberativos; no entanto, podemos identificar alguns déficits deliberativos. Esperamos que as discussões e reflexões trazidas nesta pesquisa possam contribuir com possíveis inovações e aprimoramento da capacidade deliberativa dos conselhos municipais de assistência social.

**Palavras-chave:** Teoria democrática deliberativa. Política de Assistência Social. Conselhos Municipais de Assistência Social.

## ABSTRACT

The different experiences on the institutionalization of deliberative spaces as a form of democratic renewal have aroused the interest in studies both in the theoretical and empirical fields, in which the Deliberative Democratic Theory figures as a mainstay of institutionalization, especially in public policy councils, which are by their nature deliberative instances. Due to the current Brazilian economic, social, and political situation, imposed by the national federal government and its conservative base, characterized by a totally authoritarian and anti-democratic posture of dismantling social rights and weakening and delegitimizing participative instances and collective deliberations, studies such as this one must ensure and defend these spaces of struggles and achievements as a way to include the diverse social segments and contribute to the democratization of public policies. Therefore, we propose to answer in what way the municipal social assistance councils fulfill their deliberative role. To answer this question, we have set as our general objective: to analyze the deliberative aspects existing in the Municipal Social Assistance Councils of Igarapava, Ituverava, Morro Agudo, and Orlandia, which are small-sized municipalities II belonging to the Administrative Region of Franca. We have as specific goals: i) to know their work through the legal and normative frameworks, ii) to identify facilitating and hindering aspects of the deliberative process, and iii) to propose a deliberative effectiveness training in the municipal social assistance councils as a product of the professional master's degree. This work is characterized as explanatory, qualitative, and documental research. We analyzed the laws of creation, internal regulations, and the minutes of the ordinary and extraordinary meetings of the aforementioned municipal councils. In our analysis and interpretation of the data, we used content analysis, in which we highlighted the deliberative categories based on the deliberative theoretical framework and the correlation with the characteristics, legal and normative instruments, and the theoretical framework of the municipal social assistance councils. As a result, we identified that some councils comply with some deliberative requirements; however, we can also identify some deliberative deficits. We hope that the discussions and reflections presented in this research can contribute to possible innovations and improvement in the deliberative capacity of the municipal social assistance councils.

**Keywords:** Deliberative democratic theory. Social Assistance Policy. Municipal Social Assistance Councils.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

<b>Quadro 1</b> -	Quantidade de ata das reuniões ordinárias e extraordinárias .....	103
<b>Gráfico 1</b> -	Frequência da pauta organização e funcionamento .....	104
<b>Gráfico 2</b> -	Frequência da pauta de gestão do SUAS .....	105
<b>Gráfico 3</b> -	Frequência da pauta de gestão financeira e orçamentária .....	106
<b>Gráfico 4</b> -	Frequência da pauta de serviços socioassistenciais e programas .....	106
<b>Gráfico 5</b> -	Frequência da pauta de informação/capacitação .....	107
<b>Gráfico 6</b> -	Vocalização por segmento (CMAS Igarapava) .....	109
<b>Gráfico 7</b> -	Vocalização por segmento – CMAS Ituverava .....	110
<b>Gráfico 8</b> -	Vocalização por segmento – CMAS Morro Agudo .....	111
<b>Gráfico 9</b> -	Vocalização por segmento – CMAS Orlândia .....	112
<b>Quadro 2</b> -	Categoria 1: Espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea .....	114
<b>Quadro 3</b> -	Categoria 2: Deliberação democrática pluralista .....	115
<b>Quadro 4</b> -	Categoria 3: Criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativas .....	116
<b>Quadro 5</b> -	Categoria 4: Princípio de legitimidade .....	117
<b>Quadro 6</b> -	Categoria 5: Princípio de igualdade e liberdade .....	118
<b>Quadro 7</b> -	Categoria 6: Processos deliberativos são também processos de informação .....	119
<b>Quadro 8</b> -	Categoria 7: Capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e o alcance de resultados .....	120

## SUMÁRIO

	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	13
1	<b>TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA</b> .....	18
1.1	TEORIA DELIBERATIVA DO DISCURSO DE JURGEN HABERMAS .....	19
1.2	TEORIA DELIBERATIVA DE JOSHUA COHEN, JAMES BOHMAN E SEYLA BENHABIB .....	22
1.2.1	<b>Poliarquia diretamente deliberativa de Joshua Cohen</b> .....	23
1.2.2	<b>Teoria do diálogo de James Bohman</b> .....	26
1.2.3	<b>Democracia deliberativa segundo Seyla Benhabib</b> .....	29
1.2.4	<b>Principais aspectos da teoria deliberativa de Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib</b> .....	32
2	<b>DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: CARACTERÍSTICAS E ESPAÇOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL E NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....	37
2.1	DEMOCRACIA E CONTROLE SOCIAL: BREVES CONTEXTUALIZAÇÕES DE 1980 ATÉ OS DIAS ATUAIS .....	37
2.2	CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – INSTÂNCIAS DE DELIBERAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA .....	48
2.2.1	<b>Concepção e característica dos Conselhos de Políticas Públicas</b> .....	48
2.2.2	<b>Estudos sobre teoria democrática deliberativa e conselhos de políticas públicas</b> .....	54
2.3	POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL .....	55
2.4	CARACTERÍSTICAS, FUNCIONAMENTO E ESTRUTURAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL .....	66
2.4.1	<b>Características</b> .....	66
2.4.2	<b>Composição</b> .....	67
2.4.3	<b>Atribuições</b> .....	69
2.4.4	<b>Funcionamento</b> .....	71

2.5	CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CATEGORIAS DELIBERATIVAS .....	73
3	<b>PERCURSO METODOLÓGICO, METODOLOGIA, ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS</b> .....	84
3.1	UNIVERSO E AMOSTRAGEM .....	86
3.2	IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS .....	88
3.2.1	<b>Igarapava</b> .....	88
3.2.1.1	<u>Conselho Municipal de Assistência Social de Igarapava</u> .....	89
3.2.2	<b>Ituverava</b> .....	91
3.2.2.1	<u>Conselho Municipal de Assistência Social de Ituverava</u> .....	93
3.2.3	<b>Morro Agudo</b> .....	94
3.2.3.1	<u>Conselho Municipal de Assistência Social de Morro Agudo</u> .....	95
3.2.4	<b>Orlândia</b> .....	98
3.2.4.1	<u>Conselho Municipal de Assistência Social de Morro Agudo</u> .....	99
3.3	COLETA DE DADOS DOCUMENTAIS .....	101
3.4	APRESENTAÇÃO DAS CLASSIFICAÇÕES E CODIFICAÇÃO DAS ATAS .....	102
3.4.1	<b>Frequência de assuntos presentes nas pautas dos CMAS</b> .....	103
3.4.2	<b>Vocalização dos segmentos</b> .....	108
3.4.3	<b>Análise dos Conselhos Municipais de Assistência Social a partir das categorias deliberativas</b> .....	112
3.5	DISCUSSÃO DOS RESULTADOS .....	121
	<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	134
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	140
	<b>ANEXO I - Datas das reuniões do Biênio 2018/2020 (CMAS de Igarapava)</b> .....	148
	<b>ANEXO II - Datas das reuniões do Biênio 2016/2018 (CMAS de Ituverava)</b> .....	149
	<b>ANEXO III - Datas das reuniões do Biênio 2015/2017 (CMAS de Morro Agudo)</b> .....	150
	<b>ANEXO IV - Datas das reuniões do Biênio 2017/2018 (CMAS de Orlândia)</b> .....	151

<b>ANEXO V – Plano de Capacitação para Conselhos Municipais de Assistência Social .....</b>	<b>152</b>
---	------------

## INTRODUÇÃO

As diversas experiências sobre a institucionalização de espaços deliberativos, enquanto forma alternativa de renovação democrática, têm despertado o interesse de estudos tanto no campo teórico quanto no empírico por parte de diversos autores brasileiros e estrangeiros. Por meio de seus princípios, procedimentos e características, a teoria democrática deliberativa revela-se como sustentáculo da institucionalização dos espaços deliberativos. Os estudos têm se concentrado na identificação, na viabilidade e nas condições de efetividade da teoria deliberativa tanto em instituições do Estado quanto da sociedade civil e, muitas vezes, em espaços híbridos compostos por representantes de ambas as partes.

Devido à atual conjuntura econômica, social e política do país, imposta pelo governo federal e sua base conservadora, caracterizada por uma postura autoritária e antidemocrática de desmontes dos direitos sociais e enfraquecimento e deslegitimação das instâncias participativas e de deliberações coletivas, é imperativo que estudos como este possam garantir e defender esses espaços de lutas e conquistas como forma de incluir os diversos segmentos sociais e contribuir para a democratização das políticas públicas.

No Brasil, a institucionalização de espaços participativos e deliberativos só foi possível após o processo de redemocratização vivenciado na década de 1980, após longo período de ditadura militar. Esse processo foi um marco importantíssimo e nos leva a compreender as diretrizes da participação e do controle das políticas públicas, pois permitiu a mobilização de diferentes segmentos sociais e políticos, fazendo com que os movimentos sociais e as organizações da sociedade civil unissem-se na luta pela liberdade democrática e pela justiça social. A principal reivindicação desses movimentos sociais foi a elaboração de uma nova constituinte que contemplasse o estabelecimento de novas bases de relação entre o Estado e a sociedade civil. Após os vários movimentos de lutas encampados pelos movimentos sociais e pela sociedade civil, a Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a participação democrática e ampliou o conceito de cidadania por meio dos direitos sociais, reconhecendo as políticas públicas como dever do Estado e direito do cidadão. Além desses avanços, a Constituição Federal também contemplou mudanças na dinâmica de formulação, execução, monitoramento, avaliação e fiscalização de políticas públicas por meio da institucionalização de mecanismos de participação e deliberação da sociedade, como conferências públicas, conselhos de políticas públicas e

de defesa de direitos nos âmbitos federal, estadual e municipal, referendo, plebiscito, iniciativa popular e planejamento participativo, por exemplo.

Após a institucionalização desses mecanismos de participação e deliberação, vários autores brasileiros dedicaram-se aos estudos das teorias participativas e deliberativas em tais contextos. Especificamente no campo deliberativo, os estudos de Horochovski *et al.* (2019, p. 586) apontam que, desde o início dos anos 2000, vários autores brasileiros têm se dedicado aos estudos no campo da deliberação: Costa (2002); Abers e Keck (2004); Coelho e Nobre (2004); Lubambo, Coelho e Melo (2005); Gomes e Maia (2008); Maia (2008); (2009); Pires (2011); Scherer-Warren e Luchmann (2011); Faria, Silva e Lins (2012); Sampaio, Barros e Moraes (2012); Cunha (2013); Almeida (2014) e Mendonça (2016).

Dentre esses mecanismos de participação e deliberação, o que mais possui relação com os princípios, postulados e características da teoria democrática deliberativa são os conselhos de políticas públicas. Os conselhos são espaços de deliberação, formulação e fiscalização das políticas públicas e órgãos autônomos, vinculados à administração pública. Além disso, possuem composição paritária entre governo e sociedade civil, i.e., discutem, formulam e decidem, conjuntamente, as diretrizes para as políticas públicas.

Uma vez que o campo de políticas públicas e seus conselhos é bastante amplo, optamos por manter o escopo da pesquisa nos conselhos municipais de assistência social e seu caráter deliberativo. O problema de pesquisa partiu da seguinte indagação: de que forma conselhos municipais de assistência social cumprem o seu papel deliberativo? Para tentar responder a essa indagação, estabelecemos o seguinte objetivo: analisar os aspectos deliberativos presentes no Conselho Municipal de Assistência Social nos municípios de pequeno porte II da Região administrativa de Franca, que são Igarapava, no biênio 2018-2020, Ituverava, no biênio 2016-2018, Orlandia, 2017-2018, e Morro Agudo, no biênio 2015-2017. Embora os períodos de análises sejam diferentes, a qualidade da pesquisa não foi comprometida. Como objetivos específicos, temos os de i) conhecer o funcionamento e a dinâmica dos conselhos a partir de seus arcabouços legal e normativo, ii) identificar os aspectos facilitadores e dificultadores do processo deliberativo e, por fim, como produto do mestrado profissional, iii) propor uma formação aos conselhos municipais de assistência social para aprimoramento de suas capacidades deliberativas, conforme consta no Anexo V dessa dissertação.

Tendo em vista o cumprimento dos objetivos, no primeiro capítulo, apresentamos

um resgate da teoria democrática deliberativa, seus significados, pressupostos e procedimentos a partir da Teoria Deliberativa do Discurso de Jürgen Habermas, da Teoria da Poliarquia Diretamente Deliberativa de Joshua Cohen, da Teoria do Diálogo de Bohman e da Teoria Deliberativa de Seyla Benhabib, tendo como referências os estudos de Faria (2000, 2010), Alcântara (2018, 2019), Lubenow (2010), Cunha (2009), Gugliano (2004) e Horochovski *et al.* (2019). A escolha por autores que se dedicaram a estudar e formular a teoria democrática deliberativa justifica-se pela contribuição de seus estudos para o desenvolvimento e o aprimoramento da teoria e pela proximidade de suas teorias, princípios e procedimentos possuem aos conselhos municipais de assistência social enquanto espaços deliberativos de argumentação racional e decisão pública. Integra também o primeiro capítulo uma síntese das categorias deliberativas escolhidas pela pesquisadora: 1) Espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea permeada pela complexidade, diversidade, pluralidade, multiplicidade de interesses e desigualdades; 2) Deliberação democrática pluralista; 3) Criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativas; 4) Princípio da legitimidade; 5) Princípio da Igualdade e Liberdade; 6) Processos deliberativos também como processos de formação e informação, e 7) Capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e o alcance de resultados.

No segundo capítulo, abordamos uma breve trajetória democrática no Brasil a partir de 1988 até os dias atuais; o conceito de conselhos de políticas públicas enquanto institucionalização de espaços deliberativos pós-Constituição de 1988 a partir Almeida, Carlos e Silva (2018), Gohn (2001; 2019), Ferreira (2013), Raichelis (2011), Cunha (2009), Tatagiba (2002), Pressinoto (2002), Torres (2001), dentre outros, com enfoque no controle social na política de assistência social e os conselhos municipais de assistência social, seus arcabouços legal e normativo – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS, 1993), Política Nacional de Assistência Social (PNAS, 2004), Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) e demais normativas e orientações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS). O capítulo também contém uma correlação entre as categorias deliberativas definidas no capítulo 1 com as características, arcabouços legais e normativos e referencial teórico dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

O terceiro capítulo contém o percurso metodológico e as metodologias utilizadas para que os objetivos fossem cumpridos: por um lado, trata-se de uma pesquisa

explicativa, visto que analisa a forma em que os princípios, aspectos e as características da teoria deliberativa estão presentes nos conselhos municipais de assistência social; por outro, utiliza uma abordagem qualitativa ao tentar compreender a realidade dos conselhos municipais de assistência social por meio dos resultados encontrados.

O estudo em questão foi realizado através de uma pesquisa documental cujo objeto de estudo e análise foram as leis de criação dos conselhos municipais de assistência social e seus regimentos internos em vigência até a presente data e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias. Como não foi possível uniformizar o período em questão, pois os conselhos têm autonomia para a elaboração de suas leis de criação e regimento internos, optamos por analisar as atas correspondentes ao início e ao fim de um mandato, o que representa um biênio. Por ser uma pesquisa documental de abordagem qualitativa, a técnica escolhida para a interpretação e a análise dos dados foi a análise de conteúdo, por meio da qual foi possível ler e interpretar os documentos selecionados de forma a proporcionar o conhecimento necessário sobre os aspectos deliberativos dos conselhos municipais de assistência social a partir da definição de categorias baseadas no referencial teórico deliberativo.

A partir das análises preliminares, podemos perceber que algumas características, princípios e aspectos deliberativos estão presentes nos conselhos municipais estudados; porém, existem algumas lacunas que deverão ser identificadas e analisadas de forma crítica e reflexiva, a saber: ausência de discussão e proposição de temas mais amplos sobre as questões complexas e diversas que afligem a sociedade, como desigualdades sociais, questões de gênero, preconceito, vulnerabilidades e riscos sofridos pela população usuária dos serviços públicos; ausência de legitimidade, poucos ou nulos processos de formação e capacitação; ausência de discussões sobre a avaliação das conferências municipais e suas proposições para aprimoramento do SUAS no município; e baixa capacidade para exercer influência nas decisões sobre orçamentos e planejamento da política de assistência social. Também foi notada a dificuldade em encontrar as informações nas atas, devido ao modo como são escritas, não sendo possível identificar em algumas de quem são as falas, argumentações e proposições. As informações presentes nas atas são endógenas, dificultando a compreensão dos assuntos pelo público externo. Outro aspecto que a maioria dos conselhos apresentou diz respeito às atividades burocráticas e cartoriais, apresentadas apenas como cumprimento de uma imposição legal, muitas vezes sem que se discutisse e refletisse sobre a atividade em questão e seus

rebatimentos para a qualificação dos serviços ofertados à população usuária.

Os desafios e apontamentos apresentados nesta pesquisa não reduzem a importância dos conselhos municipais de assistência social em promover a inclusão dos diversos segmentos sociais, notadamente dos usuários e usuárias na formulação, planejamento, monitoramento, avaliação e controle da política de assistência social nos espaços de participação e deliberação públicas. Pelo contrário, eles apresentam os potenciais que os conselhos podem alcançar ao superar tais desafios. Em tempos de crise democrática como os que estamos vivenciando atualmente, são imperativas a defesa e a manutenção desses espaços, conquistados desde a Constituição Federal, tanto na participação da população nas políticas públicas quanto no reconhecimento da Política de Assistência Social como política pública de direito e de responsabilidade estatal.

Esperamos que este estudo seja profícuo para o conhecimento científico no sentido de contribuir para futuras pesquisas e possíveis inovações e aprimoramentos das capacidades deliberativas dos conselhos municipais de assistência social.

## 1. TEORIA DEMOCRÁTICA DELIBERATIVA

A teoria deliberativa faz parte de um conjunto de abordagens alternativas não hegemônicas das teorias da democracia que visam o aprofundamento da democracia por meio da valorização do diálogo e do debate sobre a decisão a ser tomada, ou seja, a possibilidade de deliberar de forma pública sobre as questões a serem decididas. Em seu sentido literal,<sup>1</sup> a deliberação tem como pressuposto a tomada de decisão a partir da reflexão sobre as variadas opções, no entanto, a tomada de decisão não é individual e sim coletiva; em outras palavras, significa tomar decisão coletivamente e de forma racional.

O desenvolvimento da teoria deliberativa tem suas origens nas décadas de 1960 e 1970, no entanto, segundo os estudos de Alcântara (2019, p. 110), a corrente teórica em questão ganha maior relevância na discussão democrática na década de 1980, quando os teóricos Habermas, Cohen e Bohman chamaram atenção para a importância central do procedimento argumentativo, por meio da valorização do diálogo e do debate sobre a decisão a ser tomada.

Segundo os estudos de Horochovski *et al.* (2019, p. 586), os estudos deliberacionistas são divididos em quatro gerações: na primeira, nos anos 1990, se detiveram em estabelecer as bases normativas da abordagem; na segunda, buscou-se expandir o modelo com ênfase na abertura à pluralidade e à complexidade das democracias contemporâneas; a terceira geração é subdividida em duas tendências, quais sejam: estudos voltados aos desenho de fóruns participativos guiados por valores deliberativos, enquanto outra tendência concentrou-se na operacionalização empírica do conceito de deliberação, avaliando pois a deliberatividade a partir de diversas interações sociais e procedimentos de aferição. E, por último, a quarta geração, cujos estudos buscaram reencontrar os processos discursivos macro que intrigavam os estudos seminais do modelo, identificando articulações entre múltiplas arenas a estruturar os debates públicos de forma ampliada.

---

<sup>1</sup> A deliberação, em seu sentido etimológico, advém do latim, da junção entre duas palavras: “de” e “librare”, sendo “de” no sentido de “origem”, “a partir de”, e “librare” no sentido de “pesar”, “equilibrar duas coisas”, ou “refletir sobre um assunto”. Em seu sentido literal, a deliberação tem como pressuposto a tomada de decisão a partir de uma reflexão sobre as variadas opções; no entanto, esta tomada de decisão não é individual, mas coletiva, em outras palavras significa tomar decisão coletivamente (DICIONÁRIO ETIMOLÓGICO, 2021).

Dentre todas as gerações apontadas pelo teórico supracitado, podemos inferir que existem diversos autores e diferentes versões interpretativas sobre a teoria democrática deliberativa, bem como sua forma de institucionalização e procedimentos. Contudo, apesar de alguns aspectos diferentes em relação à ênfase em um elemento deliberativo ou em outro, todos compartilham dois elementos: primeiro, a ideia de que nas tomadas de decisões coletivas devem participar todos potenciais destinatários ou, na falta deles, seus próprios representantes devem fazê-lo, sendo este um dos pressupostos de legitimidade apontados pelos deliberativos, ou seja, as decisões políticas devem decorrer de procedimentos dos quais participam aqueles que possivelmente são afetados por elas (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 110); segundo, de que as decisões devem ser produto de um intercâmbio de argumentos entre os participantes, que durante a discussão devem respeitar os critérios de imparcialidade e de racionalidade, os quais representam o elemento propriamente deliberativo (UGARTE, 2004, p. 98).

Tais características serão destacadas a partir da seção seguinte, cujo objetivo é apresentar, a partir de Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib o sentido da deliberação, seus pressupostos e operacionalização, tendo como base os estudos de Faria (2000, 2010), Lubenow (2010), Cunha (2009), Gugliano (2004), Torres (2001), dentre outros.

## 1.1 TEORIA DELIBERATIVA DO DISCURSO DE JURGEN HABERMAS

Um dos principais teóricos desta corrente é Jurgen Habermas, e sua teoria, conforme nos apresentam os estudos de Faria (2000, p. 48), oferece a oportunidade de compatibilizar o ideal da participação com os problemas colocados à sociedade moderna marcada pela complexidade e pelo pluralismo.

Para Habermas, o termo “deliberação” é caracterizado como um ato intersubjetivo de comunicação e argumentação e tem por objetivo alcançar o consenso em relação à solução para determinado problema social. A partir dessa característica de comunicação e argumentação, Habermas desenvolve sua teoria deliberativa discursiva, no sentido de propor um procedimento ideal para que os indivíduos deliberem e tomem decisões que venham a culminar na legitimidade das regras democráticas (FARIA, 2010, p. 102).

Nesse sentido, o autor desenvolve alguns princípios que conferem legitimidade aos processos de deliberação e decisão e estabelece parâmetros para que o procedimento por ele proposto seja aplicável. Ao todo são sete princípios sintetizados por Faria (2000, p. 50 e 51). O primeiro princípio estabelece que os processos deliberativos procedem de

forma argumentativa, por meio da troca regulada de informações e de razões entre as partes, que são encarregadas não só de expor, mas também de analisar criticamente as propostas. O segundo afirma que as deliberações possuem características inclusivas e públicas, devendo ser realizadas com a participação de todos os sujeitos que, de certa forma, são afetados por ela ou por meio de seus representantes. O terceiro e o quarto sustentam que as deliberações devem ser livres de qualquer coerção externa e interna, ou seja, que os participantes são soberanos e estão vinculados apenas aos pressupostos da comunicação e às regras do procedimento argumentativo, devendo ser garantido a eles que nada afete sua igualdade de participação, pois são livres para expor suas razões, para introduzir e sugerir temas para as discussões e para criticar as propostas sem coerção de qualquer das partes. O quinto princípio, por sua vez, declara que as deliberações têm por objetivo um acordo racional motivado e podem, em princípio, ser desenvolvidas sem restrições e retomadas a qualquer momento, embora algumas decisões políticas necessitem ser concluídas, levando em conta a decisão da maioria. Tal decisão majoritária implica que a opinião da maioria pode ser considerada razoável para uma prática comum, contudo também se apresenta falível a partir do momento em que a minoria exponha e defenda seus argumentos levando ao convencimento da maioria. Segundo o sexto princípio, nas deliberações políticas podem ser abrangidos todos os assuntos que são necessários à regulação, desde que seja de igual interesse de todos, inclusive no que diz respeito às discussões sobre assuntos privados, como a distribuição desigual de recursos, por exemplo. E o sétimo e último princípio estabelece que as deliberações políticas são também extensivas às interpretações de necessidades e transformações de preferências e posições pré-políticas.

A partir desses princípios Habermas desenvolve a sua teoria discursiva, apontando os caminhos necessários para sua institucionalização e fornecendo a base necessária para o desenvolvimento da teoria democrática deliberativa.

Na obra *Direito e democracia: entre facticidade e validade*, por exemplo, Habermas formula um projeto de institucionalização orientada pelo paradigma procedimental de democracia. Sua preocupação está centrada em solucionar a questão de como a formação discursiva da opinião e da vontade pode ser institucionalizada, ou seja, de que forma as ações das esferas informais do mundo da vida, junto às esferas formais responsáveis pela tomada de decisão, podem ser institucionalizadas, em como transformar poder comunicativo em poder administrativo (LUBENOW, 2010, p. 231).

Para Faria (2010, p. 49), essa relação proposta por Habermas é sintetizada seguinte forma:

A imagem que Habermas nos oferece para especificar os processos de comunicação de decisão do sistema político é aquela que retrata uma relação do tipo centro-periferia. No centro localiza-se administração, o judiciário e a formação democrática da opinião e da vontade (parlamento, eleições políticas, partidos) que formam o núcleo do sistema político; na periferia encontra-se a esfera pública composta por associações formadoras de opinião especializadas em temas e em exercer influência pública (grupos de interesse e sindicatos, associações culturais, igrejas etc.) (FARIA, 2010, p. 49).

Em síntese, o objetivo de Habermas é tentar construir uma visão de mundo representada pela interação comunicativa entre os indivíduos presentes em diversos grupos dispersos na sociedade em geral e nos sistemas políticos.

Caracterizando o processo de deliberação pública como o cerne do processo democrático, Habermas cria a chamada democracia procedimental, centrada nos princípios liberais e republicanos da democracia (LUBENOW, 2010, p. 232). Essa forma herda da teoria liberal a estima pela soberania do estado e da normatização constitucional das relações políticas; da republicana, herda a valorização da formação da opinião e da vontade pública, assim como a ênfase na capacidade de autodeterminação dos cidadãos (GUGLIANO, 2004, p. 269).

No entanto, ao propor um processo democrático diferente, é natural que as dimensões de estado e sociedade civil, por exemplo, também se alterem. Para Habermas, o local em que o processo democrático de deliberação deve ocorrer é definido como esfera pública. Ela se constitui em uma estrutura intermediária que faz a mediação entre o Estado e o sistema político aliado aos setores privados do mundo da vida, ou seja, é espaço social a partir do qual deve emergir a formação discursiva da opinião e da vontade política. Tal esfera pública deve funcionar como uma caixa de ressonância composta pelos diversos sensores, ou seja, várias representações de grupos de indivíduos presentes na sociedade (LUBENOW, 2010, p. 232). Sua composição engloba as associações formadoras de opinião, especializadas em temas, com capacidade de exercer influência pública como, por exemplo, grupos de interesses diversos, associações culturais, igrejas, dentre outros (FARIA 2000, p. 49). Mesmo com interesses e composições diversas, seu funcionamento deve assegurar a garantia de igualdade na participação dos indivíduos tanto na formação das opiniões e da vontade quanto na participação em relação à tomada de decisões.

Conforme nos assegura Lubenow (2010, p. 236), a função da esfera pública é de:

[...] filtrar, sintetizar temas, argumentos e contribuições e transportá-los para o nível dos processos institucionalizados de resolução e decisão, de introduzir no sistema político os conflitos existentes na sociedade civil, a fim de exercer influência e direcionar os processos de regulação do poder do sistema político, através de uma abertura estrutural, sensível e porosa, ancorada no mundo da vida (LUBENOW, 2010, p. 236)

A função da esfera pública é sintetizar, discutir temas, propor argumentos e contra-argumentos, expor as suas razões e dar voz e vazão às suas demandas, com a finalidade de exercer influência no processo de tomada de decisão exercido pelo sistema político. Deste processo deliberativo de discussão e deliberação fomentado pela esfera pública, emerge toda a legitimação do processo democrático proposto por Habermas (FARIA, 2000, p. 53) cujos procedimentos e pressupostos comunicativos da formação democrática da vontade e opinião funcionam como canais para a racionalização discursiva das decisões do governo e da administração (FARIA 2000, p. 49). De certa forma, as opiniões e as vontades geradas nos processos argumentativos da esfera pública são potencialmente capazes de exercer influência para interferir no comportamento e decisões da esfera pública formal.

Para que esta influência aconteça, é necessário qualificar o processo de deliberação que, na visão de Habermas, deve ser garantido pelo caráter procedimental da deliberação. A qualidade está relacionada à capacidade do cidadão em disputar interpretações, contribuir com melhores argumentos pelo tempo necessário até que cada um esteja convencido de que foram empregados os melhores argumentos. No entanto, Lubenow (2010, p. 247) nos adverte que esses resultados são provisórios, pois caso sejam encontrados argumentos melhores para a questão debatida, o procedimento será reaberto para que os novos e melhores argumentos sejam incorporados, e é neste ponto que reside o caráter reflexivo e crítico da esfera pública.

Se considerarmos que a ação comunicativa defendida por Habermas é o centro de sua teoria e que, através de seu modelo procedimental de democracia, será construído todo o processo de legitimação dos sistemas políticos contemporâneos, evidencia-se inegável sua contribuição para o desenvolvimento da teoria deliberativa democrática nos contextos contemporâneos, marcados sobretudo pela complexidade, diversidade e multiplicidades de interesses. No entanto, a teoria deliberativa proposta por Habermas deixa algumas lacunas que outros autores, especificamente Cohen, Bohman e Benhabib, vão tentar responder por meio de suas teorias e conceitos pós-habermasianos.

## 1.2 TEORIA DELIBERATIVA DE JOSHUA COHEN, JAMES BOHMAN E SEYLA BENHABIB

Os autores estudados nesta seção se preocupam em contribuir com o desenvolvimento da teoria deliberativa democrática a partir de seus conceitos pós-habermasianos. Para os autores em questão, a preocupação está em estabelecer mecanismos e fóruns para que as deliberações públicas se constituam em ações políticas mais efetivas e que apontem soluções para os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea marcada pela complexidade, pluralidade e diversidade, multiplicidade de interesses e desigualdade social.

### 1.2.1 Poliarquia diretamente deliberativa de Joshua Cohen

O estudo de Joshua Cohen se baseia em algumas concepções e na operacionalização da democracia discursiva deliberativa elaborada por Habermas, porém com uma visão diferente quanto ao modo de se buscar soluções para os problemas locais, o conceito de esfera pública e os papéis das instituições (FARIA, 2000, p. 54).

Uma das considerações apresentadas por Cohen diz respeito ao questionamento sobre a capacidade de os movimentos sociais, dispersos na esfera pública, influenciarem o poder legislativo e a administração na tomada de decisões, em que pesem as demandas advindas dos processos deliberativos. A indagação do autor está justamente na forma proposta por Habermas de que o modo de atuação de tais movimentos resulta apenas em pequenas oscilações no poder de quem decide, o que de certa forma significa que as decisões continuam nas mãos das esferas formais. Este posicionamento dos movimentos sociais, ou seja, da esfera pública, caracteriza-se como apenas defensivo frente aos subsistemas. Na visão de Cohen, tais atores necessitam de uma posição mais ofensiva, e para que isso aconteça será primordial apontar outras formas de participação que realizem de fato a promessa da democracia radical e, conseqüentemente, da legitimidade governamental (FARIA, 2000, p. 54).

Cohen aponta três condições necessárias para uma postura mais ofensiva por parte das esferas públicas da sociedade. Nesse sentido, Faria (2000, p. 55) assinala que:

[...] a primeira reside na permissão e no encorajamento de *inputs* que

refletem experiências e preocupações que podem não ocupar a agenda normal (sensores fundamentados na experiência local e na informação; a segunda, elas devem oferecer avaliações disciplinadas de propostas através da deliberação, que envolvem valores políticos fundamentais; e a terceira, precisam oferecer também ocasiões mais institucionalizadas, regularizadas para a participação dos cidadãos na tomada de decisão coletiva e talvez ao fazer isso aumentar a qualidade do discurso na esfera pública informal (FARIA, 2000, p. 55)

Estas três ideias são a forma como se operacionaliza o ideal normativo da democracia deliberativa de Cohen, que a partir de suas características a concebeu como poliarquia diretamente deliberativa. Sua questão fundamental é institucionalizar as soluções de problemas diretamente pelos cidadãos e não apenas proceder à discussão informal com promessas de influências possíveis na arena política formal, como proposto por Habermas. De certa forma, a proposta de Cohen é de que a decisão coletiva deliberada para a solução dos problemas possa chegar de fato às instituições públicas. E tal decisão deve ser tomada através da deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam os serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas (FARIA, 2000, p. 55).

Ao propor que as decisões sejam tomadas através da deliberação pública em arenas abertas ao cidadão, Cohen confere à democracia deliberativa o seu sentido associativo, pluralista e contínuo, onde a autorização para exercer e efetivar o poder público deve estar ancorada na deliberação pública de seus membros. Contudo, para que isso aconteça é necessário que os cidadãos possuam as condições sociais e institucionais necessárias para que a participação, a associação, a expressão e a discussão livre entre eles aconteçam: e cada participante possa reconhecer no outro as suas necessidades de expor e trocar suas razões sobre determinada situação (CUNHA, 2009, p. 80).

Além dessas condições sociais e institucionais, a livre discussão racional entre os cidadãos iguais precisa ser balizada por três princípios, que são: (1) o princípio da inclusão deliberativa, onde todos possuem os mesmos direitos de serem incluídos no processo de deliberação pública, independentemente de ordem social, política, religiosa ou econômica; (2) o princípio do bem comum, pelo qual o debate deliberativo deve ter em vista o acordo de prioridades sociais que resultem na promoção de um bem comum; e, por último, (3) o princípio da participação, que, aliado ao princípio da inclusão, deve assegurar a garantia de que todos participem do debate, garantindo direito a voto e à argumentação (LUCHMANN, 2002, p. 39).

A participação diretamente deliberativa definida por Cohen tem por objetivo

apresentar soluções para os problemas locais e sua importância está relacionada ao fluxo de conhecimento e valores locais que são relevantes para a tomada de decisão (FARIA, 2000, p. 55). Em tese, os conhecimentos dos cidadãos que vivenciam as situações, que possuem identificação com o território, que conhecem suas demandas e valores locais, é o que os tornam mais capacitados para contribuir com a solução aos problemas enfrentados.

No entanto, para que esse processo seja qualificado e promova os resultados esperados, Cohen propõe — a partir de sua teoria da poliarquia diretamente deliberativa — o procedimento necessário para a tomada de decisão. A ideia fundamental de sua teoria ancora-se na institucionalização de soluções de problema diretamente pelos cidadãos, e, para que isso aconteça, são necessárias algumas intervenções por parte dos cidadãos presentes nas arenas e alterações no *locus* de decisão, como no poder legislativo e nas agências administrativas, por exemplo (FARIA, 2000, p. 56).

A primeira intervenção proposta para a solução de problemas locais através da participação diretamente deliberativa é considerar os conhecimentos e valores locais, no sentido de que os participantes possuam informações relevantes sobre os problemas, por vivenciar e conhecer de perto as situações, possuindo a capacidade de avaliar as consequências das decisões tomadas anteriormente. A expressão das diferenças, bem como das informações relevantes, deve ser realizada em um ambiente de respeito expreso através da argumentação mútua, que, de certa forma, define a deliberação e reforça o compromisso através das normas do diálogo, argumentação mútua referendada na sinceridade, na confiança e no empenho em solucionar os problemas (FARIA, 2000, p. 49).

A segunda intervenção é a institucionalização de vínculos entre outras unidades deliberativas que lidam com problemas análogos, a fim de trazer para a sua localidade soluções que tenham tido sucesso. Para Cohen, é fundamental que os responsáveis pela tomada de decisões explorem outras práticas no sentido de aprimorar o processo local através de outras experiências, tendo em vista que a razão prática induz à busca de melhores soluções. O interessante da proposta é que, ao decidir, o cidadão tem de examinar suas próprias escolhas à luz das deliberações e experiências relevantes de outros que lidam com problemas similares em territórios comparáveis (FARIA, 2000, p. 49).

A intervenção proposta por Cohen está relacionada à mudança no *locus* das soluções dos problemas e, conseqüentemente, à mudança dos papéis institucionais. No

caso do Poder Legislativo, ao se reconhecerem seus limites quanto à resolução de problemas, propõe-se que sua função seja a de dar poder e de facilitar na solução dos problemas relacionados às arenas diretamente deliberativas, uma vez que estão mais próximas deles. A nova atribuição do Poder Legislativo, em primeiro lugar, seria a publicização sobre as áreas políticas, como educação, segurança, saúde para as ações da poliarquia; em segundo, seria o estabelecimento de objetivos gerais para a política na área, dar apoio à organização das arenas deliberativas para a consecução dos objetivos propostos, disponibilizar os recursos para solucionadores dos problemas deliberativos e rever periodicamente as atribuições de recursos e responsabilidades. As agências administrativas devem oferecer a infraestrutura necessária para a troca de informações entre unidades, no sentido de reduzir os custos informacionais com os quais os diferentes solucionadores de problemas lidam, ajudá-los a determinar quais unidades deliberativas possuem a mesma situação-problema e quais são os projetos por elas utilizados, para então adequá-los à realidade local (FARIA, 2000, p. 56 e 57).

Diante do exposto, pode-se inferir que a proposta de Cohen é de tornar o cidadão responsável pela solução dos problemas vivenciados coletivamente e oferecer as razões e os argumentos para a resolução baseados na experiência e nos valores locais daqueles que estão presentes nos territórios, ou seja, onde os problemas, as dificuldades e as demandas estão postas. Com a finalidade de tornar o processo deliberativo mais qualificado, é necessária a busca por experiências em unidades deliberativas que possuam demandas análogas às vivenciadas em suas localidades, e que o papel das instituições políticas não esteja na tomada de decisões, mas sim no apoio a estas unidades deliberativas detentoras do poder de argumentação e decisão.

### **1.2.2 Teoria do diálogo de James Bohman**

James Bohman desenvolve sua teoria a partir do conceito habermasiano de esfera pública, mas suas contribuições sobre a democracia deliberativa dão-se em um contexto mais amplo, de forma a efetivar a participação da sociedade civil na tomada de decisões dos arranjos administrativos. Sua preocupação está centrada nos desafios que a democracia contemporânea apresenta, como o pluralismo cultural, a complexidade e as desigualdades sociais. A alternativa que Bohman propõe para a superação de tais desafios é a alteração das formas institucionais existentes, de modo que os cidadãos deliberem junto com o Estado e façam uso público de suas razões por meio da política participativa

e do autogoverno cívico (CUNHA, 2009, p. 80).

Para Bohman, o conceito de deliberação é caracterizado como um processo dialógico de intercâmbio de razões, cujo objetivo é solucionar situações problemáticas que não seriam resolvidas sem a coordenação e a cooperação impessoais. Sua teoria está justamente baseada no diálogo, pois é por meio dele que as capacidades para o ato deliberativo devem ser exercidas e aprimoradas de forma conjunta (FARIA, 2000, p. 59).

A teoria de Bohman possui um diferencial com relação ao papel da sociedade civil e, assim como a de Cohen, busca uma posição mais ofensiva por parte desta. A partir da alteração das formas institucionais, Bohman inova a concepção de sociedade civil e Estado ao propor que as instituições públicas, burocráticas e administrativas criem suas próprias esferas públicas e, desta forma, operacionalizem a deliberação. Ao trazer para dentro das próprias instituições a participação dos atores públicos, a fim de tomar decisões conjuntas com a administração, o autor pretende reconciliar a execução das decisões legítimas com o processo de deliberação pública. Para que as decisões do governo sejam legítimas, é necessário que passem pelo julgamento crítico dos cidadãos livres e iguais (FARIA, 2000, p. 59 e 57).

Para que o ato deliberativo seja exercido conjuntamente entre sociedade civil e Estado, a ideia de deliberação para Bohman está centrada no diálogo. A partir dessa concepção, ele desenvolve a teoria do diálogo, cujo interesse é verificar como a interação pública produz os efeitos práticos para quem dela participa como se elaboram as razões de forma convincente (FARIA, 2000, p. 203). Nesse quesito, a teoria de Bohman, operacionalizada por meio do diálogo, diferencia-se da teoria habermasiana com relação ao tipo de influência e posicionamento da esfera pública. Para Habermas, as discussões e argumentações da esfera pública informal poderiam exercer certa influência nas decisões dos sistemas políticos.

Assim como Cohen, Bohman defende que a esfera pública deve possuir uma postura mais ofensiva para que, de fato, suas argumentações e decisões sejam levadas e executadas pelos centros de poder decisório. Com essa proposição, Bohman desenvolve sua teoria de que, por meio dos diálogos públicos entre sociedade civil e administração pública, é possível tornar as influências algo real e passível de execução, visto que a deliberação pública será realizada no próprio âmbito da administração pública.

Os critérios para que a deliberação pública aconteça fundamentam-se no reconhecimento mútuo dos participantes como parte fundamental da decisão, ou seja,

a partir do momento em que eles são capazes de influenciar e contribuir efetivamente para o alcance dos resultados, mesmo que discordem dele. Para que isso aconteça, o diálogo deve ser livre e aberto para todos os cidadãos, e a deliberação racional deve acontecer por meio da cooperação entre cada ator ou grupo em dar e receber as razões para que sua visão seja incorporada na decisão (FARIA, 2000, p. 59-60).

Nesse sentido, a autora complementa que, para Bohman, a atividade deliberativa,

é pública não só pelo fato de que todos possam tomar parte das atividades, mas também no sentido de que ao fazê-lo eles testam e mantêm seu caráter público. Sendo assim, as razões são públicas quando elas são suficientemente convincentes para motivar cada cidadão, mesmo o desertor, a continuar a cooperar na deliberação independente da decisão política ter sido tomada. (FARIA, 2000, p. 60)

Diferentemente da proposta de Cohen, que pressupõe que o ato de deliberar depende do conhecimento da realidade local/territorial e da busca de experiências análogas em outras instâncias deliberativas, Bohman explicita que, no processo dialógico, a publicização das razões não reside no conhecimento pleno de todos os interesses e de todas as razões relevantes, mas é uma forma particular pela qual se oferecem e se obtêm respostas via comunicação (FARIA, 2010, p. 103).

Ao propor o diálogo como o cerne da deliberação pública, Bohman também difere da teoria de Habermas, cujo cerne está no discurso. Para o autor, o diálogo público é possível mesmo quando não existe acordo entre os participantes ou quando os interlocutores não estão em um mesmo espaço. Dessa forma, a deliberação é concebida pelo autor como atividade cooperativa e pública, e não como uma forma de discurso ou argumentação. Não é necessário conhecimento específico para que o diálogo aconteça, visto que ele é aberto para todos aqueles que desejam contribuir para o resultado da deliberação (FARIA, 2000, p. 61).

Para Bohman, a operacionalização do diálogo de forma racional é possível mesmo diante das adversidades e complexidades da sociedade moderna. Nas discussões de situações-problema, a deliberação deve ser compreendida como uma forma em que a ação social se desenvolve de modo cooperativo e público. A cooperação ajudará a mostrar como os problemas políticos são realmente resolvidos nas sociedades complexas e a estabelecer os pressupostos necessários para se chegar a acordos políticos (FARIA, 2000, p. 62).

Segundo Faria (2000, p. 62), o processo de deliberação proposto por Bohman

possibilita desenvolver capacidades sociais necessárias à cooperação, sendo elas: a *accountability* dos atores em situações problemáticas e a capacidade dos atores de se engajarem na comunicação generalizada da esfera pública. A *accountability* exige necessariamente a presença de uma esfera pública em todas as instituições que executam as políticas públicas para o atendimento às demandas da população, sem a qual não é possível exercer o controle nessas instituições.

A partir do desenvolvimento das capacidades sociais, Bohman explica como as razões serão processadas de forma convincente e de que modo contribuirão para solucionar uma situação problemática. No contexto das atividades públicas, o autor explica que a deliberação deve produzir resultados de forma não agregativa, pois tratam-se de atividades cooperativas que demandam um agente plural, no sentido de que as atividades públicas são desempenhadas por sujeitos plurais e, portanto, a deliberação pública é formada de modo que cada um em sua pluralidade possui a capacidade de cooperar e influenciar o outro (FARIA, 2000, p. 63).

A teoria deliberativa de Bohman trouxe aspectos valiosos para o desenvolvimento e o aprimoramento da teoria democrática deliberativa, especialmente em situações complexas e multifacetadas da sociedade moderna. Demonstrou que, por meio do diálogo e da cooperação entre sociedade civil e administração pública, é possível construirmos soluções conjuntas para os problemas enfrentados.

### 1.2.3 Democracia deliberativa segundo Seyla Benhabib

O modelo de democracia deliberativa defendido por Seyla Benhabib é entendido enquanto organização dos exercícios público e coletivo de poder, fundado no princípio de que as decisões que atingem a coletividade são legítimas a partir de deliberações. Para que a legitimidade política seja alcançada, é necessário que os processos de tomada de decisão considerem os interesses comuns de todos e que o resultado seja conduzido de modo racional e equitativo entre indivíduos livres e iguais (ALCÂNTARA, 2018, p. 8).

Para Benhabib, dois aspectos requerem atenção no processo de decisão: o primeiro está relacionado ao conceito de legitimidade, e o segundo, à racionalidade. Quanto mais coletivos forem os processos de tomada de decisão, mais o modelo de deliberação proposto pela autora aproxima-se de tais pressupostos. Quanto à legitimidade do processo de decisão defendido por Benhabib, somente são legítimas e conferem validade as normas que receberam a anuência de todos aqueles afetados por suas consequências, e os

resultados alcançados no processo de deliberação devem possuir as seguintes características: (1) a participação na deliberação é regulada por normas de igualdade e simetria, (2) todos têm o direito de questionar os tópicos fixados no diálogo, e (3) todos têm o direito de introduzir argumentos reflexivos sobre as regras do procedimento discursivo e o modo como elas são aplicadas ou conduzidas (NOBRE, 2004, p. 34). Em síntese, ao permitirem a oportunidade de fala, o questionamento, a introdução de pautas por todos os participantes através do procedimento discursivo, há uma ampliação da informação, da capacidade de análise e de tomada de decisão de todos os envolvidos, o que desencadeia deliberações que incidem de maneira mais legítima no bem comum, demonstrando racionalidade e legitimidade coletivas.

Quanto ao segundo pressuposto, Benhabib destaca que a racionalidade é essencial para os processos de tomada de decisão e, para que a racionalidade seja realizada, é necessário que os indivíduos busquem um ordenamento coerente da exposição de argumentos e das razões públicas, tendo em vista o alcance de resultados justos. Para a autora, os processos deliberativos são também processos que comunicam a informação, pois

[a] informação nova é comunicada, pois nenhum indivíduo em sua singularidade pode antecipar e prever toda a variedade de perspectivas pelas quais as questões éticas e de política serão percebidas pelos diferentes indivíduos, e nenhum indivíduo singular pode ter toda a informação considerada relevante para uma certa decisão que afeta a todos. A deliberação é um procedimento para ser informado. (BENHABIB, 2007, p. 53)

Essa informação é necessária especialmente para as questões políticas e sociais complexas, nas quais o indivíduo, em sua singularidade, possui um conhecimento limitado e fragmentado diante de suas preferências e visões. Sendo assim, Benhabib considera que, para que o indivíduo tivesse toda ordenação de preferências, ele deveria estar esclarecido não apenas sobre elas, mas também sobre suas consequências e seus méritos. Esse alcance das consequências e dos méritos de suas escolhas é possível somente através do processo deliberativo bem-sucedido, que conduz o indivíduo a uma reflexão crítica e adicional sobre as visões e opiniões que já defendia (BENHABIB, 2007, p. 54).

Ao defender que as consequências e os méritos de suas preferências podem ter racionalidade apenas por meio do processo deliberativo bem-sucedido, a autora considera incoerente que os indivíduos iniciem um processo de deliberação pública

com um alto nível de esclarecimento conceitual sobre suas escolhas e preferências. No procedimento da deliberação pública, cada indivíduo precisa apresentar publicamente seu ponto de vista através de sua fala, tendo que fazê-lo com argumentação suficiente para convencer outros participantes de que se trata de uma defesa que também os beneficiará. Também haverá espaço para que cada indivíduo ouça os demais, adicione informações e faça reflexões que, por si mesmo, não estava apto a fazer até então (BENHABIB, 2007, p. 54).

Ainda através desse processo, é possível trabalhar conflitos de valores e interesses e, após exercício coletivo, chegar a consensos que se estabelecem não simplesmente por conta do número de indivíduos que optaram por essa ou aquela decisão, mas pelo fato de que mais indivíduos puderam articular deliberações através do processo vivenciado, ou, em outras palavras, imprimir maior racionalidade à conclusão. Torna-se necessário ressaltar que as decisões majoritárias são conclusões sobre as quais há um acordo temporário, ou seja, a qualquer momento, havendo “ameaça” aos interesses da coletividade, sua validade pode e deve ser publicamente reexaminada. Procedimentos parlamentares de oposição, *impeachment* e comissões de inquérito são exemplos de reexame de decisões dentro da democracia deliberativa (BENHABIB, 2007, p. 55).

O modelo deliberativo proposto por Benhabib postula que não é possível proceder com a ficção de uma assembleia deliberativa geral, frente à sua inexecutabilidade. Ao propor alternativas que perpassam uma pluralidade de modos de associação (partidos políticos, movimentos sociais, associações voluntárias etc.), a autora defende ser possível canalizar os interesses e as necessidades da sociedade por meio de tais pluralidades associativas (BENHABIB, 2007, p. 58). Assim como Cohen, Benhabib reconhece que o Estado não é lócus exclusivo e/ou privilegiado da discussão pública, mas que sua função é a de valorizar os processos desencadeados na sociedade civil.

O destaque conferido aos processos deliberativos da sociedade civil remete-nos à importância da esfera pública, postulada por Habermas e Cohen. Para Benhabib, a esfera pública é como uma rede composta por múltiplas formas de associação, redes, organizações justapostas e mutuamente entrelaçadas. Nela, ninguém inicia sua participação discursiva de forma pública sem possuir elementos que contribuam para a melhor formulação da decisão a ser tomada coletivamente. Há também o reconhecimento recíproco entre os participantes de que todos apresentam a mesma condição, que o próprio

discurso implica o reconhecimento do princípio do direito mútuo ao respeito moral e à reciprocidade. Também podemos identificar na teoria de Benhabib certa semelhança com o conceito de Habermas, Cohen e Bohman sobre a legitimidade. Para a autora, a legitimidade deve ser resultado de uma deliberação livre e sem constrangimento em torno de questões de preocupação comum.

O modelo de democracia deliberativa traz em seu bojo conceitos e soluções institucionais para combater o silenciamento do dissenso e a restrição dos pontos de vista das minorias para o alcance de consenso e unanimidade. Esse combate se dá por meio da adoção da teoria da ética discursiva, que considera todas as pessoas portadoras de “direitos morais”.

Observa-se que, no modelo de democracia deliberativa, busca-se compreender as práticas democráticas em curso nas complexas sociedades em que vivemos, e não a construção de uma teoria para orientar e induzir a uma determinada prática. Os discursos no bojo da democracia deliberativa desafiam fronteiras entre as esferas públicas e privadas, possibilitando que preocupações antes consideradas privadas passem a ser consideradas públicas e requeiram atenção organizada e planejada por parte do Estado, como a violência doméstica e o abuso de crianças e outros, a partir das reivindicações postuladas por indivíduos e/ou grupos organizados através do discurso público. E é precisamente nessa possibilidade de transcender as esferas públicas e privadas e mesmo de imprimir, de certa maneira, a incidência de uma sobre a outra que ocorrem os discursos públicos que, em seu processo, agregam informações aos participantes e qualificam suas decisões.

#### **1.2.4 Principais aspectos da teoria deliberativa de Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib**

Esta subseção tem por objetivo sintetizar as concepções de teoria deliberativa, bem como seus princípios, pressupostos e aspectos procedimentais enfatizados por Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib, que nortearão a identificação dos aspectos deliberativos nos Conselhos Municipais de Assistência Social, objetos de estudo no capítulo 3.

A primeira contribuição que podemos tecer é a de que todos os autores citados propõem arranjos compatíveis e passíveis de aplicação à sociedade moderna, permeada pela complexidade, diversidade, pluralidade, multiplicidade de interesses e

desigualdades, pois é em razão dessas características que a criação e a ampliação de espaços de explicitação das diferenças fazem-se necessárias para a concretização da manifestação das demandas por meio do discurso e do diálogo.

Por meio de sua teoria, Habermas oferece-nos a oportunidade de compatibilizar o ideal da participação com os problemas colocados à sociedade moderna, marcada pela complexidade e pelo pluralismo (FARIA, 2000, p. 48). Esse aspecto também está presente na teoria de Cohen e Bohman, na proposição de, por exemplo, mecanismos e fóruns para que as deliberações públicas se constituam em ações políticas mais efetivas e apontem soluções para os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea. Por outro lado, a preocupação de Benhabib está centrada nas desigualdades do sistema e em como fazer com que a argumentação, as demandas e pautas das minorias sejam problematizadas e inseridas nas deliberações públicas de forma a requerer uma atenção organizada e planejada por parte do Estado (BENHABIB, 2007, p. 63).

Os princípios da legitimidade, da igualdade e da racionalidade estão presentes nas teorias dos quatro autores. Legitimidade significa que devem participar dos processos deliberativos de tomada de decisões coletivas todos os seus potenciais destinatários ou, em sua falta, seus representantes. Habermas expõe esse princípio por meio da ideia de que as decisões coletivas devem ser feitas com a participação de todos que estão sujeitos a elas ou por seus representantes (CUNHA, 2009, p. 79). Em Cohen, tal legitimidade está representada nas arenas públicas, que devem ser responsáveis pela argumentação e pela solução dos problemas locais (FARIA, 2000, p. 49). Em Bohman, as decisões do governo devem passar pelo julgamento dos cidadãos livres e iguais para que sejam legítimas. Para Benhabib, o processo é legítimo e confere validade quando as normas recebem a anuência de todos aqueles que são afetados por suas consequências (NOBRE, 2004, p. 34).

A igualdade e a liberdade referem-se tanto à oportunidade de participação quanto à tomada de decisão. Todos devem ter asseguradas as mesmas oportunidades de se expressar, discutir, propor temas, argumentar e decidir de forma livre e igual. Em Habermas, a igualdade está presente no funcionamento das esferas públicas, em que os indivíduos devem ter garantida a igualdade na participação, na formação das opiniões e da vontade e na tomada de decisões (FARIA, 2000, p. 51). A garantia da igualdade, para Cohen, está no princípio da inclusão, pelo qual todos possuem os mesmos direitos de inclusão no processo de deliberação pública, independentemente de ordem social, política, religiosa ou econômica (LUCHMANN, 2002, p. 39). Para Bohman, a igualdade está presente quando os cidadãos livres e iguais possuem as mesmas capacidades de

juízo sobre as decisões dos governos. Para Benhabib, por seu turno, a igualdade está presente na deliberação, que deve ser regulada por normas de igualdade e simetria (NOBRE, 2004, p. 43).

Todos os autores evidenciam em seus procedimentos deliberativos a busca pela razoabilidade nas argumentações e decisões. Para Habermas, as decisões são derivadas dos argumentos razoáveis oferecidos pelos e para os participantes e estão relacionadas à capacidade do cidadão de disputar interpretações e contribuir com melhores argumentos pelo tempo necessário até que cada um esteja convencido de que foram empregados os melhores argumentos (FARIA, 2000, p. 49). Já Cohen argumenta que a discussão racional entre os cidadãos deve cumprir três requisitos: o princípio da inclusão, o do bem comum e o da participação (LUCHMANN, 2002, p. 39). Bohman sustenta que a razoabilidade está no processo dialógico de intercâmbio de razões, na cooperação e na coordenação da resolução das situações-problema. Benhabib reconhece que a razoabilidade é essencial para a tomada de decisão e que, para ser alcançada, é necessário que os indivíduos busquem uma ordem coerente de expor os argumentos e as razões de forma crítica e reflexiva ao participarem dos processos deliberativos.

Além desses princípios deliberativos apontados com unanimidade pelos autores, podemos levantar outros aspectos da teoria democrática deliberativa que são fundamentais para a compreensão dos aspectos deliberativos e possuem relação intrínseca com os desenhos institucionais dos conselhos e sua forma de deliberar.

O primeiro aspecto a ser destacado é o das relações estabelecidas entre as esferas públicas e a institucionalização da deliberação dessas esferas por parte dos sistemas políticos, da administração pública e das agências administrativas. Cohen, por exemplo, defende que a institucionalização de soluções seja feita diretamente pelos cidadãos por meio da discussão e da argumentação qualificada. A ideia fundamental de sua teoria está ancorada na institucionalização de soluções de problemas diretamente pelos cidadãos, o que incorreria em algumas intervenções por parte dos cidadãos e alterações no *locus* de decisão. Este não ficaria mais centralizado no poder legislativo e nas agências administrativas, que, a partir de então, passariam a ter a atribuição de fomentar e apoiar as deliberações feitas diretamente pelo cidadão. Acresce que as instituições que conectam a deliberação e os resultados devem promover meios para a busca de soluções compartilhadas para os problemas e que o papel das agências administrativas é o de apoiar as esferas públicas na tomada de decisão (FARIA, 2000, p. 56-57). O autor salienta, ainda, que a deliberação democrática é uma associação pluralista e contínua.

Bohman também propõe algumas mudanças na relação entre esfera pública, sociedade civil e arranjos administrativos. Segundo o autor, as instituições públicas, burocráticas e administrativas devem criar suas próprias esferas públicas, de modo que as decisões devam ser tomadas de forma conjunta pela sociedade civil e o Estado.

O segundo aspecto refere-se a determinadas peculiaridades da deliberação democrática que foram destacadas pelos autores e conectam-se também com alguns aspectos deliberativos dos conselhos. O primeiro destaque vai para Cohen e Bohman, que caracterizaram o processo de deliberação democrática como uma associação pluralista e contínua. O segundo é para a teoria de Bohman, que afirma que, para que a deliberação aconteça, é necessário que os participantes se reconheçam como partes fundamentais da decisão, ou seja, a partir do momento em que eles são capazes de influenciar e contribuir efetivamente para o alcance de resultados. Benhabib, por sua vez, afirma que os processos deliberativos são também processos de informação, uma vez que a informação nova é comunicada para que se aprimore as discussões apreendidas, ou seja, nenhum dos participantes é capaz de trazer para o debate público todas as informações relevantes para a tomada de decisão ou se antecipar sobre as perspectivas de cada um sobre a temática apresentada – isso deve ser construído durante o processo deliberativo.

Pela variedade de princípios e características apresentadas pela teoria deliberativa, reconhecendo-se que cada instituição possui a capacidade de desenvolver diferentes aspectos deliberativos e que cabe ao analista decidir quais os requisitos necessários para a efetividade deliberativa a partir do contexto estudado (CUNHA *et al.*, 2011, p. 303), definimos as seguintes categorias para a análise dos aspectos deliberativos dos conselhos municipais de assistência social, que subsidiarão as análises e interpretações do capítulo 3:

1. Espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea, permeada pela complexidade, diversidade, pluralidade, multiplicidade de interesses e desigualdades (Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib);
2. Deliberação democrática pluralista (Cohen e Bohman);
3. Criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativas (Cohen e Bohman);
4. Princípio da legitimidade (Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib);
5. Princípios da igualdade e da liberdade (Habermas, Cohen, Bohman e

Benhabib);

6. Processos deliberativos também como processos de formação e informação (Cohen e Benhabib);
7. Capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e o alcance de resultados (Cohen e Bohman).

Essas foram as principais categorias definidas a priori, a partir das teorias de Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib, que acreditamos serem as mais correlatas com os aspectos deliberativos dos Conselhos Municipais de Assistência Social. Após o resgate teórico e a categorização dos princípios e das características deliberativas que serão a base para a construção da pesquisa no capítulo 3, passaremos para a construção do capítulo 2, que tem como objetivos os de traçar uma breve trajetória democrática no Brasil a partir de 1988 até os dias atuais, além de abordar a origem dos conselhos de políticas públicas, a política de assistência social, o controle social, e o Conselho Municipal de Assistência Social como instância de deliberação do Sistema Único de Assistência Social e sua correlação com as categorias deliberativas.

## **2. DEMOCRACIA, CONTROLE SOCIAL, PARTICIPAÇÃO E DELIBERAÇÃO: CARACTERÍSTICAS E ESPAÇOS DE INSTITUCIONALIZAÇÃO NO BRASIL E NA POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL**

### **2.1 DEMOCRACIA E CONTROLE SOCIAL: BREVES CONTEXTUALIZAÇÕES DE 1980 ATÉ OS DIAS ATUAIS**

No Brasil, assim como em outros países da América Latina, a democracia foi construída em meio a vários percalços, entre eles golpes militares e regime autoritários, o que gerou certa instabilidade de conformação democrática. Desta forma, como bem nos assegura Celiberti (2005, p. 51), nas décadas de 80 e 90 a América Latina foi pautada pelos processos de reconstrução democrática após rupturas institucionais com os regimes ditatoriais dos anos setenta, porém tal processo deixou profundas feridas sociais e políticas que até hoje não foram fechadas.

Segundo Avritzer (2002, p. 17), no Brasil o processo de luta contra o autoritarismo e de transição para a democracia foi marcado pelas seguintes características: a construção de uma esfera de práticas sociais mais democráticas, em que práticas dominantes e excludentes foram questionadas; a reavaliação de uma tradição cultural ambígua em relação à democracia e a defesa de um campo de demarcação entre sociedade civil e Estado. Desse modo, novos potenciais culturais de construção democrática emergiram e novas práticas foram incorporadas.

Além destas características apontadas por Avritzer (2002, p. 17), Raichelis (2009, p. 13) acrescenta que a transição para o processo de democratização estava relacionando ao próprio conceito de democracia, que, para além de um conjunto de procedimentos e normas que regulam a participação do cidadão na vida política do país, indicaria um conceito ancorado no reconhecimento de direitos como fundamentos de novas leis e instituições democráticas a serem criadas.

Do ponto de vista cronológico, a democracia brasileira pode ser considerada jovem, pois se partimos da sua redemocratização em 1988 até os dias atuais, passaram-se apenas 33 anos de democracia. As autoras Behring e Boschetti (2011) afirmam que a democracia brasileira na verdade é uma exceção e não uma regra, ao considerar que

[o]utros constrangimentos ao pleno desenvolvimento da democracia configuram-se, quando voltamos o olhar para a particularidade brasileira. O referido drama crônico identificado por Fernandes (1987), ao caracterizar nossa

transição conservadora para a modernidade, revela-nos dentre outros aspectos um país marcado pela restrição da democracia, mesmo em períodos aparentemente democráticos, a exemplo do intervalo entre 1946 e 1964 ou de 1989 até os dias de hoje. Mas tivemos experiências de ditaduras abertas de 1937 a 1945, de 1964 a 1984 e períodos de transição como entre 1985 e 1989, e só a partir da Constituição Federal incorporamos mecanismos de democracia participativa. Assim, nossas marcas mais correntemente: o autoritarismo no Estado e na sociedade, a cultura senhoril, o patrimonialismo, o clientelismo, a privatização do público, a tutela o favor. (BEHRING; BOSCHETTI, 2011, p. 180-181)

Ao levarmos em consideração as bases estruturantes do patrimonialismo, do clientelismo, do autoritarismo e a exclusão das classes subalternas do bem público, podemos avaliar o significado e os desafios que envolvem a ruptura com tais heranças antidemocráticas (RAICHELIS, 2009, p. 13). Por isso, a passagem da ditadura para a redemocratização foi um marco importante, pois permitiu a mobilização de diferentes segmentos sociais e políticos, fazendo com que movimentos sociais e organizações da sociedade civil se unissem na luta pela liberdade, democracia e justiça social. Os esforços empreendidos pelos diversos atores e movimentos sociais permitiu, do ponto de vista legal, político e administrativo, a viabilização de novas instituições e teve na Assembleia Constituinte os primeiros esforços para a institucionalização da participação de cidadãos na formulação de políticas públicas (WAMPLER; AVRITZER, 2004, p. 220).

O resultado desse processo foi a promulgação da Constituição Federal de 1988, denominada “Constituição Cidadã”, que significou a conquista de direitos sociais e reconheceu as políticas públicas como dever do Estado e direito do cidadão, abrindo caminhos para a participação democrática e ampliando o conceito de cidadania.

Tais preceitos estão presentes em seu preâmbulo, artigo primeiro e seu parágrafo único, que definem que o Brasil é um Estado Democrático de Direito, cujos fundamentos são: a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente.

Além da conquista dos direitos sociais e o reconhecimento da cidadania, a Constituição Federal de 1988 possibilitou inovações que garantissem a criação de mecanismos de participação direta em diversas áreas de políticas públicas. Dentre estas inovações podemos citar o controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas. Além do parágrafo único do artigo 1º, podemos identificar outros que explicitam a participação, a saber: Art. 10, que trata sobre os direitos sociais, onde é assegurada a participação dos trabalhadores e empregados nos colegiados dos órgãos públicos em que

seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objetos de discussão e de deliberação; Art. 14, que se refere aos direitos políticos no sentido de que a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto com valor igual para todos e nos termos da lei mediante: plebiscito, referendo, e iniciativa popular. E, por fim, a referência à participação no sistema de seguridade social composto pela previdência, saúde e assistência social, conforme os seguintes artigos: Art. 194, que afirma competir ao poder público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação da comunidade; Art. 198, em que as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com determinadas diretrizes, entre as quais aquela de número III, que indica a participação da comunidade; e Art. 204, de assistência social, que prevê que ações governamentais na área de assistência social serão organizadas com base nas seguintes diretrizes: participação da população por meio de organizações representativas, através de formulação das políticas e controle de ações em todos níveis. Em outras áreas, como educação, criança e adolescente e cultura, também é incorporada a questão da participação da sociedade, inserida na Constituição Federal e em normas posteriores.

Quanto ao controle social nas políticas públicas, Raichelis (2011, p. 21) reitera que a visão de controle social inscrita na Constituição Federal enfatiza a participação dos setores organizados da sociedade civil, especialmente dos trabalhadores e dos segmentos populares na elaboração e implementação de políticas públicas, propondo novas relações entre a sociedade civil e o Estado. De certo modo, o controle social nas políticas públicas é essencial para o fortalecimento da democracia, pois possibilita a participação da sociedade nos assuntos do governo, democratiza a gestão das políticas públicas, zela pela utilização dos recursos públicos, tornando o governo mais transparente e a sociedade civil mais atenta quanto aos cumprimentos dos deveres do Estado.

Nas políticas públicas, a questão do controle social se tornou um importante instrumento de fortalecimento da cidadania ao aproximar sociedade e Estado, abrindo a oportunidade para que os cidadãos, destinatários destas políticas, pudessem participar da tomada de decisões e do acompanhamento enquanto parte integrante do processo, tendo nos espaços institucionais o direito à participação como forma de vocalização de suas demandas.

Segundo Campos (2011, p. 75-76), a efetivação de tal controle social perpassa três dimensões: a política, a técnica e a ética. A dimensão política possui materialidade nas

ações e processos pelos quais a sociedade civil se envereda, e que são capazes de influenciar a agenda governamental, apontar direcionamentos e definir prioridades. Conforme apontado pelo autor, essa é principal dimensão do controle social, por estar relacionada à definição dos programas de governo a serem executados. A dimensão técnica se refere à participação da sociedade civil no acompanhamento, fiscalização e avaliação do desempenho governamental, o que de certa forma confere à sociedade civil a prerrogativa de analisar de que forma e em que medida suas demandas estão sendo supridas, quais resultados as ações governamentais alcançaram, quais os custos e benefícios efetivos na vida dos destinatários das políticas públicas. A dimensão ética está relacionada à construção de valores, de novas relações, de compromissos e de práticas sociais, políticas e econômicas empenhadas com a efetivação dos ideais civilizatórios de emancipação e protagonismo social, por isso estão intrinsecamente relacionados aos ideais de solidariedade, de soberania e de justiça social (PINHEIRO, 2008, p. 20).

Já quanto à proposta de participação pública nas decisões, a Constituição Federal inseriu novos atores no debate e nas decisões públicas, o que de certa forma fortalece a democracia, tornando-a mais justa e igualitária. Estes novos atores inseridos no processo de luta pelo direito aos bens públicos e pela implantação de instituições participativas colocam em questão aquela velha identidade que lhes foi atribuída externamente por um estado colonial ou por um estado autoritário e discriminador, o que implica questionar uma gramática social e estatal de exclusão e propor uma afirmativa mais inclusiva (SANTOS; AVRITZER, 2003, p. 57).

Outra justificação seria de que a criação de novos mecanismos de participação e deliberação mais diretos e ativos nos processos de definição de políticas públicas poderia levar a formas mais eficazes de respostas a carências e necessidades sociais. Isso seria possível dada a caracterização da esfera pública enquanto espaço no qual a sociedade civil pode — a partir da competição dos discursos e do uso da razão pública — elaborar projetos coletivos que possam reivindicar não apenas o reconhecimento e acolhimento de suas demandas por parte do Estado, mas a legitimidade de seus projetos (COELHO; NOBRE, 2014, p. 11).

A participação dos cidadãos no debate público permite que novas questões sejam incorporadas socialmente, o que, para Ferreira (2012, p. 41), pode gerar um duplo efeito: o primeiro deles seria a renovação dos potenciais críticos advindos do cotidiano, o segundo a ampliação dos limites políticos, de forma que as discussões na esfera pública possam influenciar na construção e na decisão de agendas públicas, o que de certa forma confere

mais legitimidade aos processos de decisão.

A ideia de democratização dos processos decisórios nos remete às diferenciações entre as abordagens estatista/estadocêntrica e a multicêntrica, no sentido de conceber as políticas públicas. A primeira conceitua a política pública emanada do poder e do ator estatal. Conforme explicitado por Secchi (2017, p. 2), este tipo de abordagem considera as políticas públicas, analiticamente, como monopólio de atores estatais. O Estado possui uma superioridade por fazer as leis e fazer com que a sociedade as cumpra. Nesta perspectiva, atores não estatais não têm a prerrogativa de estabelecer e liderar um processo de políticas públicas. A abordagem multicêntrica, por sua vez, se concentra na finalidade pública e, assim, outros atores podem participar da formulação, planejamento, implementação e avaliação das políticas públicas. Secchi (2017, p. 3) salienta que este tipo de abordagem considera organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais e redes de políticas públicas, juntamente com os atores estatais, enquanto protagonistas no estabelecimento de políticas públicas.

É inegável que todo o avanço quanto à participação e controle social nas políticas públicas e institucionalização de instâncias de participação e deliberações coletivas compostas por diversos atores na Constituição Federal foi um marco de conquistas sem precedentes para a sociedade brasileira, mas apesar de todos avanços e conquistas nas décadas de 1970 e 1980, na década de 1990 tinha-se a esperança de se começar a construir mais solidamente as conquistas alcançadas pelo processo de luta. Porém, os anos 90 foi marcado pelo avanço do neoliberalismo no Brasil, o que resultou no redirecionamento do Estado no sentido de redução dos direitos sociais e trabalhistas, desmonte da previdência pública e sucateamento das políticas sociais, resultando em um aumento do desemprego estrutural e precarização do trabalho. Tais circunstâncias debilitaram os espaços de representação coletiva e do controle social, frente ao avanço da hegemonia neoliberal (BRAVO, 2001, p. 49).

Como assevera Simionatto (2016, p. 12), todos os avanços registrados entre o final das décadas de 1980 e meados de 1990 foram tensionados pelas políticas neoliberais, o que de certa forma gerou consequências bem severas no que diz respeito ao avanço do processo democrático ora experimentado. A autora revela que, no campo da relação entre Estado e sociedade civil, outros contornos foram delineados para cumprir com a ideologia neoliberal. Através de uma dinâmica reformista, o Estado passou a priorizar as privatizações e a implementação de uma política federal de contenção de gastos, e a criação de agências reguladoras. Quanto à participação, passou-se a valorizar a sociedade civil por meio da

esfera pública não estatal ou terceiro setor, e a descentralização das ações tornaram-se questões centrais para enfrentar o cenário de crise e promover o desenvolvimento com justiça social. Situadas entre Estado e mercado, a sociedade civil e suas expressões organizativas seriam precursoras de uma nova institucionalidade capaz de reformar e democratizar o Estado e as demais instituições. Disseminaram-se ideias de fortalecimento das novas solidariedades políticas e sociais, fomentando o estímulo à criação de formas associativas intermediárias em defesa dos direitos de cidadania e da estabilidade democrática. Dessa forma, a participação passaria a ser reduzida à cooperação solidária entre os cidadãos, mediada pelo Estado e destituída de sentido político.

Para Neves (2008, p. 37), o projeto neoliberal não só despolariza as ações coletivas como também desmobiliza a sociedade civil e desconstrói direitos e lutas até então conquistados pelas classes populares e trabalhadores, transformando-os numa refilantropização das questões sociais no interior de um ambiente de privatização do espaço público, projeto no qual direitos são travestidos de carência e favores.

Neste contexto neoliberal de reformas do Estado, privatizações, priorização do déficit público e transferência de provisões de serviços públicos para a sociedade civil, a participação surge mediante o discurso de participação comunitária e estímulo a iniciativas privadas (mercantis e não mercantis nas ações sociais). Segundo Raichelis (2011, p. 79), o apelo à participação da comunidade não é atual, lembrando o que foi feito na época desenvolvimentista. Contudo, o discurso não aparece apenas com a filantropia que fora realizada, mas enquanto filantropia do grande capital, incorporando a modernização do discurso e de práticas, tendo como pauta a homogeneização dos discursos de diferentes segmentos da sociedade civil, o que acaba por redefinir o papel socializador do capital, transportando suas ações e condutas para fora da empresa como novos parceiros na implementação e implantação de políticas sociais.

A transição dos anos 1990 para os anos 2000 foi marcada por uma guinada nos processos deliberativos e participativos. Conforme definido por Gohn (2019, p. 94), o período em questão teve como características: o aperfeiçoamento da gestão deliberativa, a inovação na participação popular democrática por via eletrônica e a atribuição de novo formato de construção de políticas sociais através de conferências, bem como a construção de planos decenais em várias políticas públicas.

A partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) ao poder, tivemos um ciclo de políticas sociais de inclusão social e de reconhecimento de identidades culturais. A participação social nas esferas institucionais públicas

adquire uma nova dimensão, qual seja: a criação e a gestão de novos espaços/órgãos na gestão pública, novos programas, novas políticas. (GOHN, 2019, p. 95).

Segundo Avritzer (2013, p. 125), o governo federal teve a intenção de incrementar as políticas participativas, implementando ações no sentido de reforçar a atuação dos conselhos de políticas já existentes, criando, pois, conselhos em áreas e políticas nas quais estavam ausentes, e estimulando conferências de modo a articular agendas em níveis estaduais e municipais. Com isso, houve uma mudança no modo de elaboração, implementação e avaliação de políticas públicas, que passaram a ser debatidas em conjunto com a sociedade civil nas conferências nacionais, conselhos, fóruns, mesas de diálogo e ouvidorias. As conferências, por sua vez, adquiriram um caráter inovador, no sentido de que as etapas passam a ser realizadas em âmbito municipal e estadual, culminando em uma etapa nacional, permitindo que os diversos segmentos da sociedade civil possam expressar suas demandas e propostas (BRASIL, 2010, p. 275). No período de 2003 a 2010, foram realizadas 73 conferências nacionais com a mobilização de aproximadamente 5 milhões de pessoas em inúmeros municípios brasileiros.

Podemos apreender que, no período em questão, tivemos avanços significativos quanto à participação e a inclusão de vários grupos no debate a respeito de políticas públicas, algo análogo ao que se passou na década de 1980.

No período de 2011 a 2014, as experiências acumuladas no governo Lula foram consolidadas como política de Estado pelo governo Dilma, e os vários desafios ainda presentes motivaram a construção de uma nova agenda política.

Ao longo das últimas décadas, a participação permitiu novas conquistas que fortaleceram a democracia e expandiram progressivamente os direitos. O governo da presidenta Dilma Rousseff foi o momento de consolidação desses avanços no plano federal, o que exigiu manter e empoderar os espaços participativos já existentes, assim como criar instâncias e métodos de interação com a sociedade, capazes de responder à complexidade das demandas e à emergência de novos atores sociais. (BRASIL, 2014, p. 88)

Segundo dados do livro *Participação Social no Brasil* (BRASIL, 2014, p. 88), no governo Dilma as diversas instâncias de participação foram ampliadas, podendo contabilizar, durante o período que vai de 2011 até 2014, a existência de 50 conselhos e 16 comissões de políticas públicas no governo federal, contando somente aqueles vinculados à administração direta.

Em 2013, tivemos um importante movimento na democracia brasileira, onde

milhões de pessoas saíram às ruas para reivindicar por melhores serviços públicos, maior transparência, ampliação e efetivação de direitos e participação ativa nos processos decisórios.

Este intenso processo de mobilização social movimentou todas as instâncias políticas, que passaram a discutir e repensar a participação política e as formas de interação entre Estado e sociedade, colocando como desafio a ampliação da capacidade de escuta do governo e a instalação de novos mecanismos de diálogo com uma juventude ávida por influenciar a política. Os protestos foram muito heterogêneos tanto no que se refere aos atores envolvidos quanto às suas pautas, com características bem diferentes em cada cidade. (BRASIL, 2014, p. 88)

Como resposta às demandas por maior controle social da sociedade sobre o Estado e por uma participação popular qualificada, iniciadas ainda no governo Lula e expostas de modo incontornável com a irrupção das grandes manifestações de 2013, foi então formulada a Política Nacional de Participação Social, lançada pelo Decreto nº 8.243/2014.

O lançamento da PNPS durante a Arena da Participação Social foi um momento de comemoração dos setores progressistas da sociedade que, há décadas, lutam para que a participação se consolide como traço permanente da configuração institucional do Estado brasileiro. Não se trata de um ponto de partida e tampouco de chegada na trajetória da jovem democracia brasileira. A Política Nacional de Participação Social é, sim, consequência desse percurso de luta por ampliação de direitos e um esforço para consolidar a participação social como método de governo. (BRASIL, 2014, p. 90)

Importante caracterizar esses dois momentos para podermos explicar o que aconteceu de 2013 até os dias atuais e quais foram os resultados para nossa democracia. Desde 1988, podemos dizer que tivemos um período de conformação democrática. Apesar de todo o avanço neoliberal, as instâncias de participação e deliberação pública e as políticas públicas avançaram e alcançaram milhões de brasileiros, em um processo de inclusão e acesso aos serviços públicos para os setores mais vulneráveis. Segundo Avritzer (2016, p. 8-9), a democracia brasileira gerou nos últimos 30 anos vários efeitos positivos quanto aos aspectos econômicos e sociais. Os resultados nos aspectos econômicos foram: controle da hiperinflação por meio da aprovação de emenda constitucional, com o intuito de reorganizar as finanças públicas, e o respeito às prerrogativas do Judiciário em relação à mudança das posições relativas aos agentes econômicos. No espectro social, o país foi um dos que mais evoluíram no mundo, com a diminuição dos números de pessoas em situação de pobreza, e, mesmo com altos índices de desigualdade, foi possível perceber um aumento de renda dos mais pobres até 2012, de modo mais acelerado do que a renda dos mais ricos, podendo

atribuir também à democracia a melhoria da qualidade de vida da população.

Apesar de todo aspecto positivo apresentado por Avritzer (2016, p. 8) sobre a democracia, seus estudos enfatizam que, de 2013 a 2016, o país vivenciou uma situação de incômodo em relação à performance democrática. Tal processo se iniciou em julho de 2013, nos protestos que levaram milhões de pessoas às ruas contra o sistema político e os serviços públicos, e em 2014, durante o processo eleitoral, quando ocorreu uma divisão de eleitores e a parte derrotada não se conformou plenamente com o resultado, realizando manifestações inéditas contra a presidenta reeleita Dilma Rousseff, do Partido dos Trabalhadores (PT). Ao mesmo tempo, o candidato derrotado no segundo turno, Aécio Neves, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), entrou com pedido de anulação da diplomação da presidenta no Tribunal Superior Eleitoral (TSE), e diversos atores de oposição passaram a cogitar abertamente a possibilidade de impeachment. Em setembro de 2015, foi formalmente entregue aos presidentes da Câmara dos Deputados um pedido de impeachment assinado por um ex-dirigente do PT e encampado por diversos membros dos partidos da oposição, entre eles Democratas e PSDB. O processo foi aberto em dezembro de 2015 e findado em agosto de 2016, com o impeachment da presidenta<sup>2</sup> (AVRITZER, 2016, p. 9).

Com esses acontecimentos, o autor classifica este período como “impasse da democracia”. O entendimento dele sobre o conceito é que o país passa por uma crise de crescimento e de evolução da cultura democrática, com base em 5 elementos:

(...) os limites do presidencialismo de coalizão, isto é, deslegitimação da forma de fazer alianças características das democracias desde 1994; os limites da participação popular na política que tem crescido desde 1990 e é bem vista pela população, mas não logo a modificar sua relação com a representação, os paradoxos do combate à corrupção que avança e revela elementos dramáticos da privatização do setor público no país, os quais terminam por deslegitimar ainda mais sistemas políticos e as consequências da perda de status das camadas médias que passaram a estar mais próximo das camadas populares a partir do reordenamento social provocado pela queda da desigualdade e por fim o novo papel do Poder Judiciário na política. (AVRITZER, 2016, p. 9)

Na verdade, o que era um impasse caracterizado por esses elementos se transformou em grave ameaça e retrocesso democrático, com o impeachment da presidenta Dilma Rousseff e a ascensão ilegítima do vice-presidente Michel Temer ao poder presidencial. A partir de então, o governo passa a adotar algumas medidas drásticas que reforçam a

---

<sup>2</sup> Na verdade, tratou-se de um golpe político-institucional com o afastamento ilegítimo da Presidente Dilma Rousseff (JUNIOR, DINIZ, JUNIOR, 2020, p. 13).

subordinação das políticas sociais às medidas de austeridade, revelando um cenário de desmonte de direitos sociais através de uma postura ultraliberal, acarretando não apenas um risco para o sistema republicano, mas também risco às conquistas sociais, marcadas pela luta por dignidade e pela institucionalização política de defesa de direitos (SILVEIRA, 2017, p. 504).

Dentre essas medidas, destacamos a Emenda Constitucional nº 95 que instituiu o novo regime fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscais e da Seguridade Social da União, congelando drasticamente por 20 anos os orçamentos públicos, especialmente no âmbito de políticas sociais. Outra medida adotada foi a Contrarreforma Trabalhista por meio da Lei nº 13.467, de 13 de junho de 2017, que teve como finalidade a alteração da Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) mediante o intuito de adequar a legislação às novas relações de trabalho. Sob a égide da modernização e flexibilização, os direitos trabalhistas sofreram alterações, resultando em prejuízos e desvantagens para o trabalhador, que passou a ser objeto de negociação; dentre as principais alterações, podemos citar: substituição de contratos de trabalho por contrato de prestação de serviços; parcelamento das férias em três vezes ao longo do ano; contribuição sindical passa a ser opcional e não obrigatória; negociação da jornada de trabalho; e banco de horas entre patrões e empregados dentre outras situações de agravamento das condições de trabalho (SILVA, 2018, p. 117). E, por fim, merece destaque a Emenda Constitucional nº 93, de 08/09/2016, que trata a respeito da alteração da porcentagem das Desvinculações das Receitas da União (DRU) de 20% para 30%, acarretando a desvinculação de parte da receita da seguridade social, comprometendo o seu financiamento nas áreas de previdência social, saúde e assistência social.

Além destas medidas de austeridade adotada no governo Temer, após as eleições de 2019, tivemos a ascensão de Jair Messias Bolsonaro ao poder presidencial, cuja atuação juntamente com sua base conservadora tem resultado em mais desmontes dos direitos sociais e de enfraquecimento de instâncias participativas e deliberações coletivas. Quanto aos desmontes dos direitos sociais, tivemos em 2019 a aprovação da Reforma da Previdência, cuja proposta de emenda constitucional já havia sido feita no governo Temer, então retomada e concretizada em 2019 pelo governo Bolsonaro por meio da Emenda Constitucional nº 103 de 12 de novembro de 2019. Tal medida atinge todos os direitos previdenciários, aumentando sobremaneira a exploração da classe trabalhadora, bem como suas condições de vida, pois há um aumento no tempo e nos percentuais de contribuição, restringindo o tempo e o valor com que cada trabalhador poderá usufruir do benefício,

umentando consubstancialmente a desigualdade social (CASTILHO; LEMOS, 2021, p. 275).

Quanto ao enfraquecimento das instâncias participativas e de deliberação, o Decreto nº 9.759/2019 assinado pelo presidente Bolsonaro representou restrição à participação e ao controle social, estabelecendo diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública, que eram espaços legítimos de participação e que acabaram sofrendo a intervenção do governo federal. O resultado deste decreto foi a extinção do Conselho das Cidades, do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (CONSEA), da Comissão Nacional para Erradicação do Trabalho Escravo, do Conselho Nacional de Combate à Discriminação e Promoção dos Direitos de LGBT (JUNIOR; DINIZ; JUNIOR, 2020, p. 13).

O documento emitido pelo Conselho Nacional dos Direitos Humanos, intitulado Relatório de Subsídios para a Constituição da Comissão Especial sobre Participação no Âmbito do CNDH, evidencia os prejuízos em vários outros conselhos e colegiados, como por exemplo a intervenção arbitrária, desrespeitando a autonomia e independência dos conselhos, especialmente do Conselho Nacional de Direitos Humanos.

Outros colegiados tiveram representantes da sociedade civil cassados e indicações de presidentes biônicos por parte do governo, os quais não foram eleitos por seus pares, além de ataques à representação da sociedade civil e quanto ao funcionamento pleno do Mecanismo de Prevenção e Combate à Tortura (MNPCT), Conselho Nacional do Idoso (CNDI), Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos (CEMDP), Comitê Nacional de Prevenção e Combate à Tortura (CNPCT), Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas (CNPD), Conselho Nacional de Combate à Discriminação (CNCD/LGBT), Conselho Nacional de Direitos da Mulher (CNDM), Conselho Nacional de Promoção de Igualdade Racial (CNPPIR), Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA), Comitê Intersetorial de Acompanhamento e Monitoramento da Política Nacional para População em Situação de Rua (CIAMP-Rua), Conselho Nacional de Política Indigenista (CNPI), Conselho Nacional de Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT) (BRASIL, 2019, p. 3).

O documento ainda cita toda a situação atual e os impactos catastróficos do decreto nos vários conselhos, suas comissões e colegiados. Apesar de o Supremo Tribunal Federal ter concedido liminar pela suspensão parcial do decreto, a intenção do governo é extinguir os espaços de participação da sociedade na discussão e deliberação de políticas públicas. Diante desses acontecimentos e outras atrocidades cometidas pelo atual governo, podemos perceber um modelo de gestão profundamente antidemocrático, com forte impacto sobre a participação nas políticas públicas, incentivando inclusive o fechamento desses canais também pelos estados e municípios, e adoção de uma gestão antidemocrática espelhada na atuação do governo federal. O efeito disso para a democracia brasileira é um retrocesso de

30 anos nas conquistas alcançadas desde 1988 (JUNIOR; DINIZ; JUNIOR, 2020, p. 14).

Diante do atual cenário político, social e econômico, defender a democracia e seus instrumentos de participação e deliberação tornou-se imperativo, e, como tal, uma forma de resistência ao conservadorismo e aos retrocessos antidemocráticos no Brasil. Em decorrência disso, os nossos próximos temas serão apresentados e defendidos os conselhos de políticas públicas, especialmente os Conselhos Municipais de Assistência Social, que são a instância de participação e deliberação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS).

## 2.2 CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS – INSTÂNCIAS DE DELIBERAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA DEMOCRACIA BRASILEIRA

### 2.2.1 Concepção e característica dos Conselhos de Políticas Públicas

O processo de democratização vivenciado entre as décadas de 1970 e 1980 permitiu, a partir de vários instrumentos, que se democratizasse a democracia, no sentido de acolher as reivindicações de participação dos atores sociais na gestão e no controle de políticas sociais.

Um dos instrumentos de participação e deliberação no qual é possível vários atores sociais participarem da gestão e do controle social (notadamente da formulação, do planejamento e da avaliação de políticas públicas) são os conselhos gestores, que constituem espaços de deliberação, de formulação e fiscalização de políticas públicas e possuem composição paritária entre sociedade civil e poder público, de natureza deliberativa e cuja função é formular e controlar a execução das políticas públicas setoriais (TATAGIBA, 2002, p. 54).

A concepção dos conselhos de políticas públicas consta da própria Constituição Federal, e sua institucionalização está relacionada ao processo de luta pela democracia, o que de certa forma gerou uma nova forma de participação que permitiu estimular o engajamento, a participação e a representação de diferentes atores da sociedade civil (PAZ, 2009, p. 25).

A criação dos conselhos gestores teve como plano de fundo o impulso para a democratização não apenas das relações sociais como também dos processos políticos, o que de certa forma poderia proporcionar maior eficácia às gestões das políticas públicas

(FARIA; RIBEIRO, 2011, p. 125). Nesse mesmo sentido, Silva, Jaccoud e Beghin (2005, p.380) afirmam que os conselhos são instâncias públicas localizadas junto à administração federal, estadual e municipal, possuem competências definidas e capacidade para influenciar e deliberar sobre as políticas sociais, podem ainda mobilizar atores, defender direitos ou mesmo estabelecer harmonizações e consensos sobre as políticas públicas; e, em quaisquer de suas ações, de acordo ou em conflito com o Estado, os conselhos contribuem para a legitimação das decisões públicas.

Segundo Tatagiba (2002, p. 49), os conselhos gestores são ligados às políticas públicas mais estruturadas, que demandam regulamentação mediante leis específicas, constituindo-se enquanto sistemas nacionais com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na respectiva esfera governamental, compondo as práticas de planejamento e fiscalização das ações. São concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociações de interesses específicos dos diversos grupos sociais, atuando como forma de ampliar a participação dos segmentos sociais com menor acesso ao aparelho de Estado.

Os primeiros conselhos que emergiram a partir da década de 1990 foram criados a partir de leis complementares, como, por exemplo, a Lei nº 8.142/90 (Lei Orgânica da Saúde), que define o controle social como uma das diretrizes e princípio do SUS; a Lei 8.742/1993 (Lei Orgânica da Assistência Social), alterada pela Lei nº 12.435/2011, que tem como diretriz a participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação de políticas e no controle das ações em todos os níveis; e a Lei nº 8.069, de 13/07/1990 (Estatuto da Criança e do Adolescente), que instituiu o Conselho de Direitos da Criança e do Adolescente. Estes conselhos fazem parte de sistemas de políticas públicas mais estruturadas, como, por exemplo, o Sistema Único de Saúde (SUS), o Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e o Sistema de Garantia de Direitos das Crianças e Adolescentes.

A partir destas iniciativas, outros conselhos foram se organizando e se fortalecendo como espaços de participação social nas diferentes esferas da ação governamental, com destaque para políticas públicas, como trabalho e emprego, meio ambiente, dentre outros. De certa forma, os conselhos foram se institucionalizando em praticamente todo o conjunto de políticas sociais no país, representando uma nova forma de expressão de interesses e representação de demandas e atores junto ao Estado (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 373).

Sua composição mista e paritária, junto à natureza deliberativa de suas funções,

assim estabelecidas nas legislações de implantação, constituíram uma das principais inovações democráticas no campo das políticas sociais no país (RAICHELIS, 2011, p. 40).

A forma como estão concebidos os conselhos na Constituição Federal lhes conferem força legal para atuar na definição de prioridades e de recursos orçamentários no atendimento aos segmentos sociais e na avaliação de resultados de políticas públicas. Sua composição deve ser plural e heterogênea, com representação da sociedade civil e do governo em diferentes formatos. Por ter esta diversidade, os conselhos são considerados instâncias de negociação de conflitos entre diversos grupos de interesse, o que os caracterizam também como um campo de disputas políticas, de conceitos e processos, de significados e resultados políticos (RAICHELIS, 2006, p. 11).

No mesmo sentido, Carvalho (1997, p. 104) destaca que o lugar que os conselhos ocupam na formulação e implementação de políticas públicas é o de estabelecer ou discriminar o que é de interesse público. Além de ser um meio de acesso ao aparelho estatal e aos seus instrumentos decisórios, os conselhos são uma arena de tematização e publicização dos diversos grupos que deles participam e que pautam seus interesses.

Embora sejam detentores de poderes legais, sua principal característica não é a de operar com os poderes de governo, mas sim processar interesses de modo a estabelecer o interesse público. De certa forma os conselhos estabelecem os parâmetros do interesse público para o governo. Os conselhos não são o outro, 'o alter', a sociedade ou movimento social em relação ao Estado e sim o lugar, o espaço no interior daquele aparelho estatal onde o outro se expressa, por isso o espaço público onde atores sociais se constroem como atores públicos. (CARVALHO, 1997, p. 104).

Em outras palavras, os conselhos são espaços em que as pessoas devem expressar sua opinião, suas demandas, seus interesses, para que o Estado aja de forma a contemplar tais requisições. Aquele que participa não age de forma individual, de acordo com seus interesses, mas conforme os interesses da coletividade. Para Nogueira (2004, p. 129), não há participação que não se oriente por algum tipo de relação com o poder, seja com outros atores ou com os centros organizacionais e decisórios. A pessoa que participa deseja fazer parte ou tomar parte de algo, seja para se afirmar ou se sobrepor a alguém, seja para resolver algum tipo de problema ou situação, ou mesmo de modo a garantir que seus direitos sejam usufruídos. Para tal, é imprescindível que a pessoa que participa tenha em mãos recursos políticos, técnicos, financeiros, intelectuais, próprios ou disponíveis em algum espaço comum.; mas, além de tais recursos, é fundamental que os atores se reconheçam enquanto sujeito de valores, interesses, aspirações e direitos (NOGUEIRA, 2004, p. 129-130).

Para o referido autor, das características do mundo moderno (como a divisão de classes, o capitalismo e o estado democrático representativo) são possíveis distinguir 4 (quatro) tipos de participação que coexistem e se combinam de diferentes formas dependendo das circunstâncias históricas. Para tal, as formas de participação possuem gradientes que vão desde uma participação pré-política às participações política, cidadã e gerencial (NOGUEIRA, 2004, p. 130).

As características do tipo pré-políticas, segundo Nogueira (2004, p. 130), possuem um caráter mais universal, em que os participantes possuem afinidades comuns de união para defender ou negociar em melhores condições os termos de sua adesão à sociedade moderna. São exemplos desse tipo as participações assistencialista e corporativa. A primeira é inerente à natureza do ser humano, mostrando-se relevante entre os segmentos mais vulneráveis, especialmente em momentos em que cresce a miséria e a desproteção. É praticada em forma de auxílio e mutirão, ações de filantropia, benemerência e ações de cunho religioso para diminuir o infortúnio, otimizar recursos comunitários ou grupais para aumentar a qualidade de vida e neutralizar conflitos ou resolver problemas em épocas que precedem a afirmação do direito de cidadania. A segunda está relacionada à defesa de interesses específicos, como em determinados grupos ou categorias profissionais em que a participação é mais fechada e tem vantagens apenas os que pertencem ao grupo ou à associação (NOGUEIRA, 2004, p. 130-131).

As características do tipo político são a participação eleitoral e a participação política. A primeira não tem em vista a defesa de interesses particulares, mas interfere na forma de governar e seus efeitos acabam atingindo toda a coletividade. Nelas está presente uma consciência mais evidente do poder político, sua organização e/ou reorganização. As pessoas que participam não se afirmam apenas com relação a direitos individuais, ou como um fim em si mesmo, mas se afirmam com relação aos outros no exercício do direito político. A participação política possui limites que nem sempre levam a uma reorganização sustentada do Estado ou do poder político. A participação eleitoral, por sua vez, se manifesta no direito de votar e ser votado e escolher representantes, mas é limitada com relação às expressões de convicção cívica e, para complementá-la, é necessário a combinação de outras formas que deem vazão a tais convicções, bem como exercer influências. A participação política tem por finalidade a complementariedade e superação das participações eleitoral e cooperativa, e sua operacionalização tem em vista a comunidade como um todo no sentido de organização das sociabilidades em seu conjunto. É por intermédio desse tipo de participação que os grupos e indivíduos conseguem interferir

nas desigualdades físicas e naturais entre os homens para que todos tenham uma igualdade moral e legítima (NOGUEIRA, 2004, p. 132).

A participação cidadã é específica e de um tipo diferenciado, mesmo que combine as quatro (4) anteriores. Ela se manifesta de forma ampla e variada consistindo em compartilhar decisões governamentais, garantir direitos, interferir na elaboração de orçamentos e fornecer o aparato necessário para implementar diretrizes. Possui dois elementos distintos e, às vezes, contraditórios, sendo o primeiro deles a intencionalidade de determinados atores em interferir no processo social de modo que seus valores e interesses particulares sejam incorporados; o segundo expressa o elemento de cidadania, que possui dimensões de universalidade, generalidade, igualdade de direitos, responsabilidade e deveres que, ao serem combinados, apresentam múltiplos focos de ação, seja por parte Estado, seja pelo mercado e/ou pela própria sociedade civil (NOGUEIRA, 2004, p. 142).

Pela variedade de combinações e pela multiplicidade de ações que podem ser direcionadas para os vários públicos, o autor propõe um outro tipo de participação, que é a gerencial. Ela possui elementos potenciais de democratização, com ênfase na obtenção de respostas para demandas comunitárias, ampliação do diálogo entre governantes e governados, fornecer melhores parâmetros para a tomada de decisão, fortalecer a gestão pública e promover a expansão da cidadania ativa (NOGUEIRA, 2004, p. 142-143).

A participação gerencial, por estar combinada à participação cidadã, por conter elementos de democratização e por estar eminentemente no processo decisório, contribuindo para sua “deselitização”, seu alargamento e inclusividade, leva-nos a crer que é este tipo de participação que deve estar presente nos conselhos de políticas públicas, no sentido de assegurar canais de participação da população nas decisões sobre o direcionamento das políticas sociais (SILVA; JACCOUD; BEGHIN, 2005, p. 376). Tal participação significa dividir as responsabilidades na construção coletiva de um processo de decisão, ou seja, as decisões não são tomadas levando em consideração a somatória de preferências individuais, como em um processo eleitoral, mas através de trocas de argumentos, na busca pelo convencimento, no debate que necessariamente qualifica os momentos de decisão (LIPORONI, 2010, p. 58).

Segundo Avritzer (2000, p. 43), os conselhos, enquanto instâncias de deliberação, são espaços privilegiados de democracia deliberativa, e, para que a deliberação argumentativa esteja presente, são necessárias três características: a primeira delas é que o Estado deve fazer a cessão de um espaço decisório, permitindo assim a participação ampla e pública, o que possibilita aos atores trazerem para esses espaços razões e demandas

distintas não contempladas pelas decisões estatais, imprimindo um caráter mais democrático aos conselhos, no sentido de ser um espaço permanente de manifestação de interesses das minorias, ou mesmo para a justificação de uma ação estatal em favor de um interesse determinado.

A segunda característica, segundo Avritzer (2000, p. 43), está relacionada à forma como os conselhos tratam as informações detidas pelos atores sociais. Os arranjos deliberativos são locais nos quais a informação relevante para uma deliberação de governo deve ser pública e socializada. Assim, o modo como a informação é compreendida e processada sofre alterações. A primeira alteração está no fato de que o Estado possui informações incompletas para a tomada de decisão e, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas e as demandas que os afligem. A segunda alteração está relacionada ao modo de partilha e discussão dessas informações, pois, *a priori*, nenhum dos atores possui a solução ou a informação completa para a tomada de decisão. Essas informações precisam ser construídas coletivamente. Quanto mais informação o cidadão tiver, maior o controle sobre as decisões que afetam sua vida.

E, por último, a terceira característica apontada pelo autor é que os arranjos deliberativos trabalham com a ideia de que a inovação institucional depende da capacidade de experimentar e partilhar resultados. De acordo com essa concepção, a racionalidade ou a eficiência são geradas de forma descentralizada e *a posteriori* por múltiplos experimentos. O elemento central passa a ser a diversidade e não a sua unidade (AVRITZER, 2000, p. 43).

Segundo Vaz (2011, p. 97), a contribuição sobre o caráter deliberativo dos conselhos de políticas públicas é que esses espaços têm potencial para a redistribuição dos investimentos propostos pelas políticas. Dessa forma, tais instâncias deliberativas não possuem apenas a prerrogativa de incluir os cidadãos nas discussões sobre as políticas públicas, mas também de produzir resultados efetivos na redistribuição de recursos e ações das políticas às quais estão vinculados.

### **2.2.2 Estudos sobre teoria democrática deliberativa e conselhos de políticas públicas**

A institucionalização de espaços deliberativos no Brasil enquanto forma alternativa de renovação democrática ganhou notoriedade em estudos nos campos teóricos e empíricos

nos anos 1990 e início dos anos de 2000; no entanto, devido ao contexto social, político e econômico que estamos vivenciando no atual governo, os estudos têm se dedicado a estudar espaços deliberativos como forma de resistência às posturas antidemocráticas, conservadoras, de desmonte dos direitos sociais e de ataques contra as instituições participativas e deliberativas das políticas públicas.

A composição, a institucionalização e os procedimentos adotados pelos conselhos no planejamento, na fiscalização e deliberação sobre as políticas públicas são características centrais do processo deliberativo, o que permite analisá-las a partir da lente da teoria deliberativa (CUNHA *et al.* 2011, p. 304).

Horochovski *et al.* (2019, p. 589) constata que na base de textos publicados na Scielo, entre 2000 e 2016, pode-se identificar 60 artigos de natureza teórica, que incluem debates conceituais e revisão sobre literatura, e 31 artigos empíricos com diversas estratégias metodológicas. O estudo também aponta que, desde o início dos anos 2000, vários autores brasileiros têm se dedicado aos estudos no campo da deliberação.

Inicialmente, destacam-se debates sobre a obra habermasiana, principalmente quanto à questão da esfera pública e suas implicações para pensar a política e a comunicação em um contexto de redemocratização (COSTA, 2002; AVRITZER, 2009; GOMES; MAIAS, 2008). Em seguida foram aparecendo os estudos empíricos para compreender as instituições participativas (ABERS; KECK, 2004; ALMEIDA, 2014; AVRITZER, 2009; CUNHA, 2013; LUBAMBO, COELHO; MELO, 2005; PIRES, 2011; SCHERER-WARREN; LUCHMANN, 2011), que inclusive utilizam o conceito de sistema deliberativo em suas análises (FARIA; SILVA; LINS, 2012) ou debates sociais sobre temas diversos, inclusive na mídia e em ambientes digitais e online (MAIA, 2008; GOMES; MAIAS, 2008; SAMPAIO; BARROS; MORAIS, 2012; MENDONÇA, 2016).

Os estudos de Coelho e Nobre (2004, p. 11) também revelam um aumento do interesse por diversos autores cujas temáticas em destaque são: conselhos de políticas públicas e de direitos, orçamento participativo e conferências. Os autores sustentam que a participação e a deliberação mais diretas e ativas nos processos de definição de políticas públicas poderiam contribuir com respostas mais eficazes às carências e demandas sociais, no sentido de que a esfera pública é caracterizada como espaço em que a sociedade civil pode, a partir da competição dos discursos e do uso da razão pública, elaborar projetos coletivos que reivindiquem não apenas o reconhecimento e o acolhimento das demandas dos cidadãos pelo Estado, mas também que seus projetos sejam identificados como legítimos.

A existência e a concretude das instâncias de deliberação pública como os conselhos, conforme apontado por Almeida e Cunha (2011):

vêm demonstrando que é possível transformar princípios formulados no plano teórico em variáveis e indicadores empíricos factíveis de observação e análise. No Brasil, onde o campo de experimentação participativa é vasto e diversificado, a atenção à teoria democrática deliberativa tem permitido testar alguns de seus ideais e hipóteses, com o objetivo de avaliar suas possibilidades de operacionalização e os tipos de resultados produzidos no que se refere à qualidade dos processos deliberativos que ocorrem nas instituições participativas (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p. 118).

No entanto, antes de verificar o potencial analítico da teoria deliberativa para o estudo dos conselhos municipais de assistência social, é necessário recuperar a trajetória da assistência social e a construção do controle social no SUAS, bem como apresentar as características do CMAS em sua definição, atribuições e funcionamento, que serão tema do próximo subcapítulo.

### 2.3 POLÍTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CONTROLE SOCIAL

A redemocratização do país após o período da ditadura militar é um marco importante para se compreender a diretriz da participação e de controle social na política de assistência social. Foi a partir da mobilização de diferentes segmentos sociais e políticos, através da união entre movimentos sociais e organizações da sociedade civil, que foi possível lutar por liberdade, democracia e justiça social. Tais movimentos sociais passaram a reivindicar a elaboração de uma nova constituição para a República, possibilitando assim novas diretrizes para a relação entre o Estado e a sociedade civil. Para Campos (2009, p. 18), a política de assistência social é produto do processo de redemocratização, nascido no final da década de 70 e alargado na década seguinte, que culminou com a aprovação da Constituição Federal, que referendou os compromissos sociais e políticos, até então incipientes no país.

Ela surge como clamor da sociedade ao Estado para reverter as violações e exclusão de direitos, herdados não somente do período ditatorial, mas também da própria formação da sociedade brasileira, calcada na exploração, no patrimonialismo, na escravidão, na cultura do favor, do clientelismo e das várias reformas e contrarreformas do Estado que fizeram com que vários indivíduos fossem deixados à margem da sociedade. Conforme apontado por Sposati (2009, p. 13), era evidente na assistência social o caráter assistencialista cunhado em ações pontuais e fragmentadas de execução do poder público e da iniciativa privada, o que gerava mais desproteções ao direito do

que uma política pública efetiva, caracterizando-se muitas vezes como uma desresponsabilização do Estado perante as situações de exclusão vivenciadas na sociedade.

Foi somente a partir da Constituição Federal de 1988 que a assistência social foi consagrada enquanto uma política pública de direito e dever do Estado, passando a compor, juntamente com a previdência e a saúde, o tripé da seguridade social. Para Paiva (2006, p.6), a inclusão da assistência social como política pública integrante do sistema de seguridade social, como direito de responsabilidade estatal, complementar à saúde e à previdência social, tem como desafio responder de maneira decisiva, em escala de massas, às necessidades sociais da população brasileira.

Conforme afirma Raichelis (2011):

A definição constitucional da assistência social como política pública geradora de direitos possibilitou que sua construção fosse acompanhada por mecanismos institucionais de democratização e de controle social, como são os conselhos e as conferências de assistência social, instrumentos que se inserem no campo de definição da responsabilidade pública. Ao mesmo tempo, conceber a assistência social nessa perspectiva não implica diluir a responsabilidade estatal por sua condução. Ao contrário, situá-la no campo dos direitos remete à ativa intervenção do Estado para garantir sua efetivação dentro dos parâmetros legais que a define (RAICHELIS, 2011, p. 39)

Desta forma, a inscrição na Constituição Federal foi o primeiro passo para que a assistência social fosse reconhecida como política pública estatal, como garantia de proteção e direitos sociais, entre os quais o direito de participação no controle social e a definição de rumos e estratégias que esta política poderia tomar para se tornar alcançável aos cidadãos, como uma forma de ruptura com a perspectiva marcadamente assistencialista na história desta política, para se tornar uma perspectiva assistencial que garante e reafirma direitos (BRASIL, 2015, p. 15).

Assim como a inserção da política de assistência social na Constituição Federal não foi dissociada da luta pela democratização de políticas públicas, sua regulamentação por meio da Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, a Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) que regulamentou os artigos 203 e 204 da Constituição Federal e passou a incorporar os critérios para sua organização, a exigência de definições por meio de leis, normativas e objetivos, bem como as fontes de financiamento e a responsabilidade dos entes federados, também foi resultado da mobilização dos vários grupos da sociedade civil em um processo de negociação e pressão.

Conforme aponta Raichelis (2011, p. 123), a elaboração da LOAS foi produto da

mobilização de diferentes segmentos sociais, dentre eles representantes da sociedade civil, governo federal e frentes parlamentares, imbricados em vários processos de negociação e de pactuação de consensos, cujo esforço principal foi de afirmar a assistência social enquanto política pública de direito e de dever do Estado.

Segundo a autora, o processo de regulamentação da LOAS teve como plano de fundo dois elementos importantes de reconhecimento enquanto política pública, de transformação e de luta na redefinição desta política. O primeiro deles foi o marco legal já citado anteriormente, que foi a inserção da política de assistência social no sistema de seguridade social. O segundo foi a ativação dos diferentes agentes sociais por meio da participação, o que de certa forma permitiu a criação de novos espaços de debate e polarização de propostas, redefinindo-se o espectro das entidades que militam na área da assistência social. Neste aspecto, merece destaque a incorporação de novas organizações sociais no debate, a luta dos trabalhadores, especialmente de assistentes sociais, e o movimento de produção intelectual que incorporou aos cursos de serviço social categorias teórico-metodológicas (RAICHELIS, 2011, p. 124).

A autora destaca que, além de antigas instituições assistenciais e filantrópicas que contribuíram com a produção de modificações já implementadas, novas organizações sociais foram sensibilizadas e incorporadas ao processo, por desenvolver suas práticas voltadas para o campo da pesquisa e de assessoria a movimentos populares, o que de certa forma, mesmo que de modo incipiente, conseguiu impulsionar ações coletivas de usuários de políticas de assistência social, especialmente os idosos e pessoas com deficiência (RAICHELIS, 2011, p. 124).

A atuação política dos trabalhadores da assistência social por meio de suas entidades corporativas e acadêmicas esteve presente nos debates e na negociação com os diferentes projetos, pois assumiram um papel de direcionamento político e cultural, politizaram os debates, estabeleceram alianças políticas no campo governamental, parlamentar, acadêmico e partidário. Isso foi fundamental para o nível de consenso possível, que levou à aprovação da proposta final da LOAS. Outro movimento que permitiu o avanço da regulamentação da assistência social foi o da produção intelectual, que incorporou as categorias teórico-metodológicas elaboradas no âmbito do serviço social, que constituíram referências críticas fundamentais para as análises e a proposta consubstanciada na LOAS (RAICHELIS, 2011, p. 124-125).

De certa forma, a participação das entidades filantrópicas e de organizações sociais, bem como a atuação dos profissionais em debates e negociações com diversos

setores, além da produção acadêmica, no sentido de desenvolver uma teoria metodológica reflexiva, contribuíram sobremaneira para a elaboração da lei orgânica em um processo de luta e democratização da política de assistência social.

A LOAS instrumentalizou a organização das ações governamentais, de maneira a efetivar como diretrizes a descentralização político-administrativa de estados e municípios, com comando único em cada esfera de governo, a participação popular e a primazia da responsabilidade do Estado (PINHEIRO, 2008, p. 56).

Art. 5º - A organização da assistência social tem como base as seguintes diretrizes:

I - Descentralização político-administrativa para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, e comando único das ações em cada esfera de governo;

II - Participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis;

III- Primazia da responsabilidade do Estado na condução da política de assistência social em cada esfera de governo (BRASIL, 1993, p. 2)

Branco (2016, p. 82) entende por descentralização as ações assistenciais que devem ser realizadas de forma articulada entre as três esferas de governo, cabendo a coordenação das normas gerais à esfera federal e a coordenação e execução dos programas, em suas respectivas áreas, ao Estado, ao Distrito Federal e aos municípios.

A descentralização está relacionada à cooperação e divisão de tarefas entre os entes federados, conforme citado a seguir:

Assim, descentralizar não significa tirar a responsabilidade de uma esfera de governo (federal) e jogá-la para outra (estadual ou municipal e Distrito Federal). Descentralizar significa dividir poderes e tarefas, gerenciar e executar conjuntamente. Todas as esferas de governo devem trabalhar em cooperação e em rede para que a política de assistência cumpra seu objetivo, que é garantir os direitos socioassistenciais de todas as pessoas que dela necessitarem (BRASIL, 2013, p. 13)

Além do sentido de divisão de responsabilidades entre os entes federados, a descentralização prevista pela Constituição de 1988 proporcionou mais autonomia aos municípios, não só no plano político, mas também na valorização do poder e participação local, oportunizando também um avanço na democratização das políticas públicas, especialmente da assistência social.

Conforme apontado por Bravo (2001, p. 44), a partir da descentralização do poder federal e da democratização das políticas públicas, foi possível definir um novo pacto federativo, onde os municípios passaram a ser reconhecidos como entes autônomos da

federação, o que permitiu a transferência de novas competências e de recursos públicos para o âmbito local, permitindo, de certa forma, o fortalecimento do controle social e a participação da sociedade civil nas decisões políticas.

Quanto à diretriz da participação, a Lei Orgânica de Assistência Social destaca que os dois principais canais para a efetivação da participação, de acordo com o que foi outorgado na Constituição Federal, são as conferências e os conselhos. As conferências têm como atribuição avaliar a situação da assistência social e propor diretrizes para o aperfeiçoamento do sistema e deve ser convocada a cada 4 anos, ordinariamente, ou de 2 em dois anos, de forma extraordinária. São espaços que funcionam como uma caixa de ressonância das demandas da sociedade, é o *locus* privilegiado no qual a interlocução e as negociações políticas são fundamentais para a democratização da política de assistência social (BRASIL, 2008, p. 27).

Já os conselhos são instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, assim identificados: Conselho Nacional de Assistência Social, Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal e Conselhos Municipais de Assistência Social.

Tais conselhos, de acordo com a LOAS, possuem as prerrogativas de acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância com as diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distritais e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, devendo ser instituídos, respectivamente, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, mediante lei específica.

Tanto as conferências quanto os conselhos são instrumentos de participação que constituem uma das formas do controle social que deve ser exercida de forma democrática na política de assistência social.

A criação desses conselhos, que são referendados na LOAS, consiste em um movimento que promoveu ampla mobilização dos agentes no campo da assistência social, ao mesmo tempo em que estimulou o debate político ante as potencialidades dos conselhos para o avanço das práticas democráticas no âmbito das políticas públicas (RAICHELIS, 2011, p. 420).

Outra inovação no campo do sistema descentralizado e participativo incorporado pela LOAS, e que contribuiu para que a criação dos conselhos se disseminasse, foi a condicionalidade da criação de conselhos, do fundo e dos planos de assistência social para o repasse de recursos:

Artigo 30. É condição para os repasses aos municípios, aos estados e ao Distrito Federal, dos recursos de que trata esta lei, a efetiva instituição e funcionamento de:

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

II – Fundo de Assistência Social, com orientações e controle dos respectivos Conselhos de Assistência Social;

III – Plano de Assistência Social (BRASIL, 1993, p. 20)

Ao condicionar o repasse de recursos financeiros aos municípios, a LOAS cria um incentivo para que eles criem seus conselhos municipais. Segundo os estudos de Pressinoto (2002, p. 213), a normativa também promoveu um impulso para que a participação fosse gerada naqueles municípios cujas experiências eram incipientes, onde o fortalecimento da participação fosse necessário. O autor considera ainda que a previsão da organização institucional condicionada ao repasse de recursos na legislação categoriza a participação da sociedade civil em um componente central, como condicionante do avanço da democracia participativa no Brasil (PRESSINOTO, 2002, p. 213).

A LOAS inegavelmente representa uma inovação política de assistência social, no entanto outras legislações e normativas foram surgindo no decorrer dos anos, notadamente a partir de 2003, proporcionando avanços nas discussões e proposições a respeito do controle social no SUAS; dentre elas, podemos citar a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), a Norma Operacional Básica do Sistema Único de Assistência Social (NOB-SUAS) e a realização das diversas conferências em seus âmbitos estadual, municipal e federal, cujas deliberações visaram promover um avanço nas diretrizes da política de assistência social, quer em seus serviços, programas e benefícios, quer na questão do fortalecimento da participação.

O reconhecimento dessa política como campo próprio de proteção social, assumida principalmente pelo Estado como interesse público de sua responsabilidade, foi em expresso na Política Nacional de Assistência Social (PNAS) de 2004, que não só instituiu o Sistema Único de Assistência Social (SUAS), como também reiterou a diretriz da LOAS quanto à participação da população na formulação e no controle das ações, o que de certa forma permitiu o estabelecimento de novas referências no relacionamento entre o Estado e a sociedade civil.

A Política Nacional de Assistência Social (PNAS), instituída em 2004 após deliberações da IV Conferência Nacional de Assistência Social, realizada em 2003, demonstra a intenção de construir coletivamente o redesenho desta política, na

perspectiva da implementação do Sistema Único de Assistência Social e denota o compromisso do Ministério do Desenvolvimento Social e do Conselho Nacional de Assistência Social em materializar as diretrizes da Lei Orgânica de Assistência Social. A conquista da materialização das diretrizes da LOAS é fruto de todo um esforço coletivo de ampla divulgação e discussão dos diversos atores empenhados na efetivação desta política pública como um dos pilares do Sistema de Proteção Social no âmbito da Seguridade Social (BRASIL, 2004, p. 11).

O controle social constitui um dos eixos estruturantes do SUAS presente na PNAS, exercido pela sociedade a fim de garantir os direitos fundamentais e os princípios constitucionais, e configura-se como um instrumento com capacidade de efetivar a participação popular no processo de gestão política, financeira, técnica e operativa, respeitando os princípios democráticos e descentralizado do sistema (BRASIL, 2004, p. 51).

Assim, de acordo com Carvalho (2013):

O controle social é uma diretriz da Política de Assistência Social e está também traduzido na gestão do Sistema Único de Assistência Social - SUAS, e constituindo-se como objeto de estudo substancial para a reflexão sobre a relação entre Estado e sociedade civil. Por se tratar de uma prática dialética que acompanha as contradições, as lutas, as mudanças e os movimentos da sociedade, por depender das diferentes formas de relação entre Estado e sociedade civil, o controle social apresenta-se como um objeto revestido de relevância social. Pensando numa dimensão jurídica, não há como formular e implementar a política de assistência social atual no Brasil sem se levar em consideração o controle social (CARVALHO, 2013, p. 15)

Assim como a LOAS, a PNAS também reconhece que os espaços nos quais se efetivarão a participação são os conselhos e as conferências, mas não como espaços únicos, considerando que a soma de outras instâncias pode também fortalecer o processo participativo, como as comissões 'intergestoras' tripartites e bipartites, que são espaços de negociação e pactuação do sistema descentralizado e participativo. Por meio delas, os entes federados negociam e pactuam os aspectos operacionais, financeiros e de gestão da política de assistência social, propiciando a participação dos gestores de todos os níveis de governo no processo decisório da política. A Política Nacional de Assistência Social (2004), por exemplo, detalha um pouco mais sobre a atribuição dos conselhos, que são: deliberar e fiscalizar a execução da política e de seu financiamento, de acordo com as diretrizes propostas pela conferência; aprovar o plano; apreciar e aprovar sua proposta orçamentária e o plano de aplicação do fundo, com a definição dos critérios de partilha

dos recursos; e que os conselhos devem normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e fiscalizar os serviços de assistência social prestados pela rede socioassistencial, definir os padrões de qualidade de atendimento e estabelecer os critérios para o repasse de recursos financeiros.

A Norma Operacional Básica apresenta outro avanço na assistência social ao tratar sobre a orientação das ações de gestores, dos trabalhadores e em relação à atuação dos conselhos, inaugurando um novo estágio no SUAS, ancorado nos pilares de planejamento, acompanhamento, cooperação federativa, gestão compartilhada e participação social.

Quanto à participação social, tal normativa explicita que se trata de um conjunto de estratégias e adoção de práticas e mecanismos que favoreçam o planejamento e execução de forma participativa e descentralizada como proposto pelo SUAS. Dentre as estratégias, merecem destaque aquelas que contribuem para o fortalecimento dos conselhos e das conferências e aquelas relativas à promoção da participação dos usuários, quais sejam:

fixação das responsabilidades dos entes federados para com o controle social, planejamento das ações dos conselhos de assistência social, participação dos conselhos e dos usuários no planejamento local, municipal, estadual, distrital, regional e nacional, convocação periódica das conferências de assistência social, ampliação da participação popular, valorização da participação dos trabalhadores do SUAS, valorização da participação das entidades e organizações de assistência social (BRASIL, 2013, p. 47-48).

Para a NOB-SUAS, os conselhos são instâncias de deliberação e as conferências são instâncias que têm por atribuição a avaliação da política de assistência social e a definição de diretrizes para o aprimoramento do SUAS, ocorrendo no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A Norma Operacional Básica, em consonância com as normativas anteriores, destaca que os conselhos municipais destaque, possuem as seguintes atribuições: elaboração e publicação de seu regimento interno; aprovação da política municipal de assistência social, elaborada de acordo com a política estadual de assistência social na perspectiva do SUAS, e com as diretrizes estabelecidas pelas conferências de assistência social; acompanhamento e controle da execução da política municipal de assistência social; aprovação do plano municipal de assistência social e suas adequações; zelo pela efetivação do SUAS; regulação da prestação de serviços de natureza pública e privada, considerando as normas gerais do CNAS, as diretrizes da política estadual de assistência social, as proposições da conferência municipal de assistência social e os padrões de qualidade de prestação de

serviços; aprovação da proposta orçamentária dos recursos destinados às ações de assistência social alocados no Fundo Municipal Assistência Social; aprovação do plano de aplicação do Fundo Municipal de assistência social e acompanhamento da execução orçamentária e financeira dos recursos; propor ao Conselho Nacional de assistência social o cancelamento de registro das entidades e organizações de assistência social que descumprirem os princípios do artigo quarto da LOAS e cometerem irregularidades na aplicação dos recursos que lhes forem repassados pelos poderes públicos; acompanhamento do alcance dos resultados do pacto estabelecido com a rede prestadora de serviços da Assistência Social, aprovação do relatório anual de gestão, inscrição e fiscalização das entidades e das organizações de âmbito municipal. (BRASIL, 2012, p.49-50)

Tanto as conferências como os conselhos são espaços de negociação, construção de alianças, acordos, diálogos e funcionam como instrumento público para interface com os usuários e seus direitos, tendo eles o direito em participar de forma efetiva na construção da política de assistência social (BRASIL, 2009, p. 5).

Indubitavelmente, todos os avanços que tivemos nas legislações, nas normativas, nos marcos teóricos, na definição de responsabilidades e recursos orçamentários foram acampados pelo governo federal a partir de 2003 e pelo Conselho Nacional de Assistência Social em defesa do pacto federativo com o intuito de fortalecer o sistema democrático, descentralizado e participativo da Assistência Social.

O SUAS representa um projeto de implantação de uma rede de proteção estatal, continuada, com oferta de serviços e benefícios de modo permanente e nos territórios mais vulneráveis. As normativas produzidas e os processos construídos nas instâncias de negociação e de deliberação são orientadas por uma perspectiva alinhada aos propósitos de um sistema estatal de interesse da população, com algumas características centrais: definição e detalhamento de responsabilidades cooperadas entre municípios, estados e união; implantação de equipamentos estatais públicos (CRAS, CREAS, Centros Pop); repasse de recursos continuados, com transações fundo a fundo, e fortalecimento dos espaços de controle democrático; mecanismos de transparência no uso dos recursos e nos instrumentos de planejamento técnico; fomento à criação de fóruns populares (trabalhadores/as e usuários/as); defesa de concursos públicos e ações que visam a desprecarização das condições de trabalho; ativação e fortalecimento das instâncias para maior unidade federativa, considerando, na atual fase do SUAS, a diversidade e realidades locais; dispositivos e ferramentas de planejamento, monitoramento e avaliação, de desenvolvimento institucional e produção legislativa para aprimoramento do SUAS (BRASIL, 2019, p. 2)

Temos que estar constantemente em vigilância e em defesa desta política como garantidora de direitos, de proteção social pública e gratuita, pois a efetivação

democrática sofre ameaças constantemente por diversos fatores. Segundo Raichelis (2009, p. 13), o primeiro deles é o autoritarismo e o elitismo presentes na sociedade brasileira, que se manifesta através da fragilidade do enraizamento da cidadania no tecido social e nos espaços institucionais e, em segundo, a desqualificação de forma contínua dos espaços políticos que propicia a articulação de interesses coletivos das classes trabalhadoras e populares.

Em segundo é o reconhecimento tardio da assistência social como política pública, devido ao caráter privado do assistencialismo, fortemente arraigado nas práticas sociais de entidades e organização assistenciais, mas também de governos e representantes do poder político institucional, traduzindo a sociabilidade do favor como moeda de troca das relações sociais entre dominantes e dominados.

Além desses desafios históricos, recentemente estamos vivenciando uma grave ameaça e retrocesso democrático, explícito partir de 2016 com o golpe político e, em 2018, com a eleição do atual presidente Jair Messias Bolsonaro, que juntamente com sua base conservadora tem atuado nos desmontes dos direitos sociais e na ruptura e enfraquecimento das instâncias públicas participativas e deliberativas, conforme já citado anteriormente (JUNIOR; DINIZ; JUNIOR, 2020, p. 13).

Em 2019, o atual presidente assinou o decreto nº 9.759/2019, extinguindo a Lei de Participação Social e todos os órgãos colegiados. Esse decreto representou a restrição à participação e ao controle social, extinguindo e estabelecendo diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública, que eram espaços legítimos de participação, e que acabaram sofrendo a intervenção do governo federal atual.

Na política de assistência social os rebatimentos do decreto no CNAS foram: ataques aos representantes da sociedade civil e ao seu funcionamento plenos, destituição das comissões: Presidência Ampliada, Comissões Temáticas, Comissão de Ética e Comissão de Acompanhamento de Benefícios e Transferência de Renda, Grupos de Trabalho e Comissão de Monitoramento das Deliberações das Conferências Nacionais de Assistência Social.

Entre os principais pontos de reflexão que repercutem na Política Nacional de Assistência Social, bem como no controle social exercido pelo Conselho Nacional de Assistência Social, cabe destacar:

a suspensão das atividades das comissões e grupos de trabalhos impactam as discussões e deliberações do Colegiado, adiando pautas prioritárias e dificultam o aprofundamento dos temas que são submetidos diretamente à apreciação do Plenário; atraso das agendas acerca dos temas prioritários face à nova conjuntura política/econômica, tais como: processo de criação de sistema

informatizado nacional para inscrição de entidades pelos conselhos de assistência social; processo de certificação de entidades e organizações de assistência social no Ministério (perda da trimestralidade no acompanhamento); processo de acompanhamento e avaliação da gestão dos recursos, os impactos sociais e o desempenho das ações da rede de serviços socioassistenciais para população indígena; monitoramento das deliberações da 11ª Conferência Nacional, entre outros assuntos; fragilidade na organização do Colegiado face à criação de comissões de caráter temporário que estão sujeitas a extinção por novo decreto (BRASIL, 2019, p. 21).

Outro rebatimento sofrido na política de assistência social foi quanto à não realização da 12ª Conferência Nacional de Assistência Social. Segundo a Nota de Esclarecimento da Frente Parlamentar do SUAS (2019, p. 1), durante 22 anos foram realizadas 11 Conferências Nacionais de caráter ordinário e extraordinário, de dois em dois anos; no entanto, em março de 2019, o governo federal, o Ministério da Cidadania e seus representantes (que compunham o CNAS) posicionaram-se de maneira contrária à realização da conferência, desqualificando e desconsiderando sua finalidade e legitimidade do controle social, alegando justificativas de politização na última conferência. Tal postura caracteriza um posicionamento autoritário e de desrespeito aos princípios democráticos e participativos da política de assistência social.

Diante dos diversos descasos e confusões causados para a não realização da 12ª Conferência Nacional por parte do governo federal e por membros do CNAS, as organizações e movimentos sociais convocaram a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social com o tema: “Assistência Social: Direito do Povo com Financiamento Público e Participação Social” enquanto uma forma de resistência e defesa da democracia e da política pública de Assistência Social (BRASIL, 2019, p. 1).

Conforme os estudos de Martins (2021, p.217), a Conferência Nacional Democrática de Assistência Social foi realizada nos dias 25 e 26 de novembro de 2019, em Brasília, no formato de conferência livre, após um amplo processo de mobilização, apesar de não ter sido formalmente convocada e financiada pelo Conselho Nacional de Assistência Social, conforme preconiza a LOAS.

Proteger a democracia e seus mecanismos de participação e deliberação pública tornou -se imperativo diante do conservadorismo e dos retrocessos democráticos praticados pelo atual governo federal e sua base conservadora.

Nos próximos temas serão descritos as características, funcionamento e estruturas dos Conselhos de Assistência Social em âmbito municipal, pois são nesses territórios que se dão as relações de proximidade e as demandas dos cidadãos em relação à política de assistência social.

## 2.4 CARACTERÍSTICAS, FUNCIONAMENTO E ESTRUTURAS DOS CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL

### 2.4.1 Características

Os conselhos municipais de assistência social estão previstos na Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993 (LOAS), e são definidos como instâncias deliberativas do sistema descentralizado e participativo de assistência social, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil. Tais conselhos são instituídos pelos municípios mediante lei específica que estabelece sua natureza, a finalidade, a composição, o conjunto de atribuições e a forma pela qual suas competências serão exercidas em conformidade com a LOAS, a Política Nacional de Assistência Social, suas normas operacionais sendo NOB SUAS, NOB RH Suas, Resoluções do CNAS e dos demais Conselhos.

São vinculados à estrutura do órgão da administração pública responsável pela coordenação da política de assistência social, que são as Secretarias Municipais de Assistência Social ou congêneres, tendo a responsabilidade de prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros.

O seu caráter deliberativo, conforme nos aponta Cunha (2011, p. 121), reside no fato de que a produção de decisões vinculantes repercutem nas várias dimensões da vida privada e do Estado, e sua composição híbrida e paritária entre Estado e sociedade civil possibilita o estabelecimento de novos tipos de relação entre os participantes.

O caráter permanente está relacionado à continuidade das ações, pois não devem sofrer interrupções dos trabalhos dos conselhos tanto referente às atividades técnicas e administrativa, quanto às atividades de caráter deliberativo. Eles devem estar permanentemente em funcionamento para atender às demandas oriundas da população, da ‘redesocioassistencial’, no que tange tanto à apresentação de proposta de debates quanto à apresentação de denúncias (BRASIL, 2010, p. 7).

### 2.4.2 Composição

A composição paritária está relacionada à mesma quantidade de representantes do governo e da sociedade civil, no sentido de que pelo menos numericamente tenham o mesmo peso. A resolução do CNAS Nº 237/2006 recomenda que o número de

conselheiros/as municipais não seja inferior a 10 membros titulares.

Dentre os representantes do governo, a Resolução do CNAS 237/2006 recomenda que, em sua composição, haja representantes de setores que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais e econômicas, dentre os quais poderiam compor o conselho representantes das políticas de assistência social, saúde, educação, trabalho e emprego, finanças, planejamento e incluir outras áreas afins, como direitos humanos, políticas para mulheres, políticas raciais, juventude e outras que deverão ser indicadas e nomeados pelo respectivo chefe do poder executivo.

Na sociedade civil, para que haja uma representação efetiva da população, é importante que seja representada por organizações e entidades de assistência social, organização e entidades de trabalhadores do setor e organizações e representantes de usuários (BRASIL, 2013, p. 101).

As organizações e entidades socioassistenciais são definidas no Art 3º da LOAS como aquelas que prestam, sem fins lucrativos, atendimento e assessoramento aos usuários, e também aquelas que atuam na defesa e garantia de seus direitos. Assim definidas:

§ 1º São de atendimento aquelas entidades que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços, executam programas ou projetos e concedem benefícios de prestação social básica ou especial, dirigidos às famílias e indivíduos em situações de vulnerabilidade ou risco social e pessoal, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 2º São de assessoramento aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas ou projetos voltados prioritariamente para o fortalecimento dos movimentos sociais e das organizações de usuários, formação e capacitação de lideranças, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011)

§ 3º São de defesa e garantia de direitos aquelas que, de forma continuada, permanente e planejada, prestam serviços e executam programas e projetos voltados prioritariamente para a defesa e efetivação dos direitos socioassistenciais, construção de novos direitos, promoção da cidadania, enfrentamento das desigualdades sociais, articulação com órgãos públicos de defesa de direitos, dirigidos ao público da política de assistência social, nos termos desta Lei, e respeitadas as deliberações do CNAS, de que tratam os incisos I e II do art. 18. (Incluído pela Lei nº 12.435, de 2011) (BRASIL, 2011, p.2)

Todas as entidades e organizações da assistência social, seja de atendimento, de assessoramento e de defesa de direitos deverão estar inscritas nos conselhos municipais de assistência social, que possui a incumbência de fiscalizá-las independentemente ou não de recursos públicos.

Quanto à representação dos trabalhadores da área, a Resolução do CNAS N° 23/2006 estabelece que é legítima todas as formas de organização de trabalhadores do setor, como associações de trabalhadores, sindicatos, federações, confederações, conselhos federais de profissões regulamentadas — que organizam, defendem e representam os interesses dos trabalhadores que atuam na política de assistência social. Para a definição das organizações representativas dos trabalhadores, é importante que sejam respeitados os seguintes critérios: representação de segmentos de profissionais que atuam na política de assistência social, que defendam os direitos dos trabalhadores, que defendam os direitos sociais dos cidadãos e dos usuários; ter formato jurídico de sindicato, federação, confederação, central sindical ou associação de trabalhadores legalmente constituída e, por último, não ser representação patronal ou empresarial (BRASIL, 2010, p. 13).

As organizações de usuário e representantes de usuários, de acordo com a Resolução CNAS N°4/2006, devem garantir a participação destes em seus órgãos diretivos e decisórios com voz e voto junto às instâncias de decisão da organização. A resolução define que são representantes de usuários as pessoas vinculadas aos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, organizadas sob diversas formas que tenham como objetivo a luta por direitos. A política de assistência social entende os usuários enquanto sujeito de direitos, não como mero cidadão sub-representado nos conselhos; desta forma:

O SUAS considera o cidadão e a família não como objeto de intervenção, mas como sujeito protagonista da rede de ações e serviços, abre espaços e oportunidades para o exercício da cidadania ativa no campo social, atuando sob o princípio da reciprocidade baseada na identidade e reconhecimento concreto, sustenta a auto organização do cidadão e da família no desenvolvimento da função pública. (BRASIL, 2005, p. 93)

Nesta perspectiva o SUAS possui um grande desafio de garantir a participação dos usuários de forma efetiva. Dentre tais desafios está a cultura política elitista e conservadora que cria impecilhos para a ampliação da participação nas decisões políticas, notadamente quando se trata da inclusão de grupos que têm sido excluídos deste processo

por sua vulnerabilidade econômicas e social, que constituem o público atendido pela assistência social. O segundo desafio está intrinsecamente ligado ao primeiro, que é a percepção liberal de que as vulnerabilidades sociais e econômicas, que os indivíduos e famílias vivenciam, decorrem de sua incapacidade de se adequar ao mercado de trabalho, o que de certa forma individualiza os problemas sociais. Portanto, ampliar a democracia e, conseqüentemente, os espaços de participação e deliberação inclusivas representa para assistência social um duplo desafio, qual seja: promover a inclusão social e política dos usuários e usuárias demandatários/demandatárias dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais. Para que o acesso deste público se amplie nos espaços de participação e deliberação pública, é necessário que a participação seja alargada no sentido de envolver a multiplicidade de espaços nos quais ocorrem relações e provisões de assistência social. No sentido de que os usuários sejam partícipes da construção coletiva, por ser usuário do SUAS, é um ator que está em um lugar político privilegiado para conhecer os pontos positivos e limites da sua implementação, podendo trazer contribuição importante no controle social desta política (BRASIL, 2008, p. 68).

#### 2.4.3 Atribuições

Os conselhos de assistência social, no que se refere ao seu campo de atuação, são multidimensionais e, de acordo com suas atribuições definidas em sua legislação de criação bem como repetidas as disposições contidas na PNAS e na NOB/SUAS, possuem as seguintes dimensões: a dimensão político organizativa, a dimensão técnica e a dimensão operacional. A dimensão político-organizativa está relacionada ao compromisso da efetivação da política e do atendimento de qualidade ao usuário. Para sua efetivação é necessária a garantia da descentralização político-administrativa às condições para uma participação efetiva e o cumprimento da corresponsabilidade pelos Entes Federados com a política de assistência social. A dimensão técnica, por sua vez, está relacionada à competência dos conselhos em fiscalizar, acompanhar e avaliar as adequações e qualidade dos serviços prestados pela rede socioassistencial. E, por fim, a dimensão operacional tem a ver com o acompanhamento e o controle de execução da política de assistência social relativas aos orçamentos, à inscrição e ao cancelamento de registro e organizações de Assistência Social (BRASIL, 2016, p. 18).

A partir destas dimensões, as funções inerentes aos CMAS são distribuídas da seguinte forma: a função de deliberação e regulação é estabelecida por meio de

resoluções, contribuindo para a continuidade do processo de implantação do SUAS e da Política Nacional de Assistência Social, função de acompanhamento e avaliação, que são de acompanhamento e avaliação das atividades e serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social públicas e privadas — e função de controle que está relacionada ao acompanhamento e avaliação da execução das ações, seu desempenho e a gestão dos recursos orçamentários e financeiros.

O rol de atribuições a partir das dimensões e funções são apresentadas no Art. 121 da NOB/SUAS, ficando assim destacadas:

- I - aprovar a política de assistência social, elaborada em consonância com as diretrizes estabelecidas pelas conferências;
- II - convocar as conferências de assistência social em sua esfera de governo e acompanhar a execução de suas deliberações;
- III - aprovar o plano de assistência social elaborado pelo órgão gestor da política de assistência social;
- IV - aprovar o plano de capacitação, elaborado pelo órgão gestor;
- V - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão do Programa Bolsa Família (PBF);
- VI - fiscalizar a gestão e execução dos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do Programa Bolsa Família - IGD PBF e do Índice de Gestão Descentralizada do Sistema Único de Assistência Social - IGDSUAS;
- VII - planejar e deliberar sobre os gastos de no mínimo 3% (três por cento) dos recursos do IGD PBF e do IGDSUAS destinados ao desenvolvimento das atividades do conselho;
- VIII - participar da elaboração e aprovar as propostas de Lei de Diretrizes Orçamentárias, Plano Plurianual e da Lei Orçamentária Anual no que se refere à assistência social, bem como o planejamento e a aplicação dos recursos destinados às ações de assistência social, nas suas respectivas esferas de governo, tanto os recursos próprios quanto os oriundos de outros entes federativos, alocados nos respectivos fundos de assistência social;
- IX - acompanhar, avaliar e fiscalizar a gestão dos recursos, bem como os ganhos sociais e o desempenho dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais do SUAS;
- X - aprovar critérios de partilha de recursos em seu âmbito de competência, respeitados os parâmetros adotados na LOAS;
- XI - aprovar o aceite da expansão dos serviços, programas e projetos socioassistenciais, objetos de cofinanciamento;
- XII - deliberar sobre as prioridades e metas de desenvolvimento do SUAS em seu âmbito de competência;
- XIII - deliberar sobre planos de providência e planos de apoio à gestão descentralizada;
- XIV - normatizar as ações e regular a prestação de serviços públicos estatais e não estatais no campo da assistência social, em consonância com as normas nacionais;
- XV - inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais, conforme parâmetros e procedimentos nacionalmente estabelecidos.
- XVI - estabelecer mecanismos de articulação permanente com os demais conselhos de políticas públicas e de defesa e garantia de direitos;
- XVII - estimular e acompanhar a criação de espaços de participação popular no SUAS;
- XVIII - elaborar, aprovar e divulgar seu regimento interno (BRASIL, 2012, p. 49)

#### 2.4.4 Funcionamento

Os Conselhos Municipais de Assistência Social são criados por lei específica emanada pelo poder executivo. A lei de criação deve obedecer ao que preconiza o parágrafo 4º do Art. 17 da LOAS, que é: a natureza, a finalidade e a competência dos conselhos estabelecidas e preconizadas na LOAS, na PNAS/2004, nas Normas Operacionais – NOB/SUAS 2012 e NOB/RH SUAS, bem como as Resoluções do CNAS; o período de vigência do mandato dos conselheiros; o número de conselheiros que deverão compor o conselho, entre titulares e suplentes, garantindo a paridade entre representantes da sociedade civil e do poder público; além da estrutura administrativa, composta pela Secretaria Executiva; e as comissões temáticas.

Além da Lei de Criação, o Regimento Interno também é um instrumento imprescindível para o funcionamento do Conselho, nele são detalhadas as competências de acordo com a definição contida na LOAS e na lei de criação. A NOB/SUAS, em seu Art. 121, estabelece que o regimento deverá conter minimamente:

competências do Conselho; atribuições da Secretaria Executiva, Presidência, Vice-Presidência e Mesa Diretora; a criação, composição e funcionamento de comissões temáticas e de grupos de trabalho permanentes ou temporários; processo eletivo para escolha do conselheiro-presidente e vice-presidente; processo de eleição dos conselheiros representantes da sociedade civil, conforme previsto na legislação; definição de quórum para deliberações e sua aplicabilidade; direitos e deveres dos conselheiros; trâmites e hipóteses para substituição de conselheiros e perda de mandatos; periodicidade das reuniões ordinárias do plenário e das comissões e os casos de admissão de convocação extraordinária; casos de substituição por impedimento ou vacância do conselheiro titular; procedimento adotado para acompanhar, registrar e publicar as decisões das plenárias. (BRASIL, 2012, p.50)

Além das legislações infracitadas, o CNAS editou a Resolução Nº 237/2006 que dá diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Apresentaremos alguns aspectos da Resolução, que detalha sobre o funcionamento dos Conselhos.

A Resolução recomenda que o número de conselheiros e conselheiras não seja inferior a 10 membros titulares, respeitando a paridade entre poder público e sociedade civil, sendo os conselheiros representantes do poder público indicados e nomeados pelo chefe do poder executivo, enquanto os representantes da sociedade civil devem ser eleitos em assembleia para tal finalidade. O processo de eleição deve ser coordenado pela sociedade civil e sob a supervisão do Ministério Público, de forma a garantir a ampla

participação de toda a sociedade, principalmente em relação aos usuários da política, a nomeação dos conselheiros deve ser feita por ato do titular do poder executivo local (BRASIL, 2006).

Quanto à periodicidade das reuniões, a Resolução recomenda que seja, obrigatoriamente, pelo menos 1 vez ao mês, de forma ordinária e extraordinária sempre que necessário, respeitando a autonomia da autoconvocação prevista no Regimento Interno, de modo a dever estabelecer também o quórum mínimo para início das reuniões do plenário (BRASIL, 2006).

O mandato dos conselheiros deverá ser definido na lei de criação do conselho. A Resolução sugere que tenha duração de, no mínimo, dois anos, podendo ser reconduzido uma única vez por igual período e ser substituído a qualquer tempo, a critério da sua representação. O regimento interno deverá especificar os critérios para perda do mandato por falta às sessões e sobre a suplência (BRASIL, 2006).

Sobre a presidência e vice-presidência do conselho, a Resolução recomenda que esses devem ser eleitos entre seus membros em reunião plenária e deve ser mantida a alternância do poder público e da sociedade civil na Presidência e na Vice-Presidência, em cada mandato, sendo permitida uma única recondução. A alternância deve ser prevista na lei de criação ou no regimento interno. Sugere-se também que, no caso da representação da sociedade civil, nos cargos de presidência e vice-presidência, que seja garantida a alternância entre os segmentos.

A resolução estabelece ainda que os Conselhos devem contar com uma Secretaria Executiva, composta por recursos humanos de apoio técnico e administrativo para apoiar o funcionamento, cujos objetivos são: assessorar as reuniões do colegiado e divulgar suas deliberações e, de forma geral, a SE deve apoiar o conselho nos procedimentos administrativos internos e elaborar nas em e memórias da reunião conforme definidas no Art. 15.

A existência desta estrutura de apoio técnico e administrativo garante que as informações sejam transmitidas a todos os conselheiros, que as atas das reuniões ocorridas nos plenários sejam registradas e toda documentação esteja atualizada, que as publicações das decisões/resoluções sejam publicadas no diário oficiais, que os registros e demais documentos do conselho estejam organizados e disponíveis aos conselheiros e à sociedade. Além da organização das rotinas administrativas, cabe a secretaria executiva subsidiar, assessorar, levantar e sistematizar as informações que permitam à presidência, ao colegiado, comissões e grupos de trabalho tomarem decisões (BRASIL, 2013, p.21-

22).

Quanto às comissões temáticas, a resolução incentiva a criação de Comissões Temáticas de Política, Financiamento e de Normas da Assistência Social, entre outras de caráter permanente, e de grupos de trabalho de caráter temporário para atender a uma necessidade pontual ambos formados por conselheiros, conforme disposto no Art. 16.

Sobre as capacitações para o CMAS, a resolução menciona que essas podem ser do tipo palestras, cursos e fóruns, tendo em vista o fortalecimento e a qualificação dos espaços de articulação, negociação e deliberação, e para tal é necessário a previsão de recursos financeiros nos orçamentos.

Em síntese, os Conselhos Municipais de Assistência Social, para o cumprimento efetivo do controle social são necessários que essas normativas estejam presentes em suas leis de criação, seus regimentos internos e outros documentos necessários ao seu pleno exercício.

No próximo item trataremos sobre as concepções, característica e funcionamento dos conselhos, correlacionando-as com as categorias deliberativas definidas a partir do Capítulo I.

## 2.5 CONSELHOS MUNICIPAIS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL E CATEGORIAS DELIBERATIVAS

Este subcapítulo tem como objetivo analisar as 7 (sete) categorias definidas no Capítulo 1 a partir das características, princípios e procedimentos da Teoria Democrática Deliberativa, estabelecendo uma comparação com as características dos conselhos municipais de assistência social enquanto instância de deliberação do Sistema Único de Assistência Social, com composição paritária entre poder público e sociedade civil, com a prerrogativa de acompanhar e fiscalizar a execução da política de assistência bem como apreciar e aprovar a proposta orçamentária.

As categorias definidas no capítulo 1 foram:

Categoria 1: espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea permeada pela complexidade, diversidade, pluralidade, multiplicidade de interesses e desigualdades.

Categoria 2: deliberação democrática pluralista.

Categoria 3: criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativas.

Categoria 4: Princípio da Legitimidade.

Categoria 5: Princípio da Igualdade e da Liberdade.

Categoria 6: processo deliberativos são também processos de formação e informação;

Categoria 7: capacidade dos atores de influenciar, deliberar e contribuir para o alcance dos resultados na política de assistência social.

Primeiro partiremos das concepções do CMAS e de sua caracterização enquanto instância deliberativa correlacionando-as às categorias deliberativas: espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea, que é permeada pela complexidade, diversidade e desigualdades da sociedade contemporânea (categoria 1); deliberação democrática pluralista (categoria 2); criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativa (categoria 3). Em seguida, destacaremos alguns pressupostos básicos para que ocorra a deliberação no interior dos conselhos, correlacionando-os ao princípio de legitimidade (categoria 4), da igualdade e liberdade (categoria 5) e de processos deliberativos que são também processos de informação e formação (categoria 6) e, por fim, abordaremos a categoria 7, relacionada à capacidade dos atores de influenciar, deliberar e contribuir para o alcance de resultados na política de assistência social.

No que se refere às características e concepções dos Conselhos Municipais de Assistência Social, sua natureza deliberativa está relacionada ao debate, à produção de decisões sobre a própria política, no sentido de definir as prioridades, as estratégias, os beneficiários, o financiamento, dentre outros aspectos, como forma de controle das ações do Estado e daqueles que recebem recursos públicos decorrentes das deliberações (CUNHA, 2011, p. 61). É justamente no caráter deliberativo do conselho que reside o seu potencial inovador, em que as deliberações se constituem como mecanismos de inclusão dos interesses coletivos na agenda pública (TORRES, 2001, p. 45).

Os conselhos municipais de assistência social devem se concretizar como espaços em que as demandas e a explicitação das diferenças devem ser postas no discurso, no diálogo e na argumentação a fim de se buscar uma sociedade justa e igualitária. É necessário que os conselhos reafirmem, estimulem e busquem viabilizar a participação de usuários, nas esferas de governo, e traga para a discussão os desafios enfrentados pela sociedade como, por exemplo, as desigualdades sociais, questões de gênero, ciclos de vida, violações de direito e outros assuntos que envolvam as diversidades e interesses (BRASIL, 2013, p. 14).

A Teoria Deliberativa proposta por Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib nos assegura que suas peculiaridades, princípios e forma de operacionalização são compatíveis e passíveis de aplicação em espaços complexos, diversos, plurais, em que estão presentes múltiplos interesses e desigualdades inerentes à sociedade moderna; em virtude dessas características é que faz-se necessária a criação e ampliação de espaço de explicitação das diferenças a fim de se concretizar a manifestação das demandas por meio do discurso e do diálogo.

Nessa perspectiva, conforme nos assevera Cunha (2011),

as atribuições dos Conselhos de Assistência Social os colocam no centro de disputas importantes e também proporciona um grande desafio: tratar de forma pública questões que muitas vezes são entendidas como restrita ao âmbito privado, como as necessidades para assegurar a sobrevivência de parcela da população, ou questões tratadas de forma pouco transparente, a exemplo do financiamento público para entidades privadas prestadoras de serviços (CUNHA, 2011, p. 61).

É através da expressão e da argumentação que os participantes dos conselhos podem apresentar os temas que consideram relevantes para o debate público e as opiniões que possuem sobre determinado tema a partir dos segmentos diferentes, e os anseios quanto às prioridades na área da política pública. O reconhecimento da política de assistência social enquanto política pública, tendo como marco a Constituição Federal, implica na determinação de que o Estado seja responsável pela inclusão social dos segmentos mais vulneráveis (CUNHA, 2010, p. 96).

Outra característica dos CMAS é sua vinculação ao órgão gestor da assistência social que possui a responsabilidade de prover a infraestrutura necessária ao seu funcionamento, garantindo recursos materiais, humanos e financeiros conforme o Art. 16 da LOAS. Os conselhos são instâncias deliberativas do SUAS e apresentam estas características quando definem que são órgãos vinculados ao poder executivo, sendo sua estrutura pertencente ao órgão gestor responsável pela coordenação da política de assistência social, que deve prover apoio administrativo e dotação orçamentária para seu funcionamento (BRASIL, 2010, p. 25).

Em conformidade com esta característica, a teoria deliberativa de Cohen e Bohman postula que instituições públicas, burocráticas e administrativas devem criar suas próprias esferas públicas e propiciar a tomada de decisões de maneira conjunta entre sociedade civil e poder público. Nesse sentido, as agências administrativas possuem a atribuição de apoiar as esferas públicas na tomada de decisão. Esta também é uma das características apontadas por Avritzer (2000, p. 43), para que a deliberação e

argumentação pública aconteça é necessário que o Estado ceda um espaço decisório de ampla democratização e participação e que possibilite aos atores a apresentação de suas razões e demandas não atendidas pelas decisões estatais.

No entanto, sabemos que somente o dispositivo em lei não garante a efetivação desses espaços e que a autonomia deliberativa dos conselhos depende de recursos físicos, gerenciais e financeiros, como por exemplo os conselhos para funcionarem bem precisam ter um espaço físico, móveis e equipamentos disponíveis para as reuniões, recurso humanos para desenvolver as atividades administrativas; neste quesito é necessário ter uma secretaria executiva para apoiar os conselho nos procedimentos administrativos internos.

A próxima característica se refere à composição paritária entre poder público e sociedade civil. A Resolução do CNAS Nº 237/2006 recomenda que em sua composição haja representantes de setores que desenvolvam ações ligadas às políticas sociais e econômicas, os quais poderiam compor o conselho enquanto representantes das políticas de assistência social, saúde, educação, trabalho e emprego, finanças, planejamento e também incluir outras áreas afins, como direitos humanos, políticas para mulheres, políticas raciais, juventude e outras que deverão ser indicados e nomeados pelo respectivo chefe do poder executivo. Na sociedade civil, para que haja uma representação efetiva da população, é importante que seja representada por organizações e entidades de assistência social, organização e entidades de trabalhadores do setor e organizações e representantes de usuários.

Tal diversidade na composição nos remete ao aspecto pluralista da teoria deliberativa, onde a tomada de decisão, através da deliberação pública em arenas abertas ao cidadão que utiliza os serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas (Cohen). Quanto mais diversidade na representação, maior alcance e maior possibilidade de que os diferentes pontos de vistas estejam presentes na deliberação ocasionando a pluralidade e a diversidade presentes na sociedade.

No entanto, a representatividade do poder público e da sociedade civil possuem lugares diferentes de participação nos espaços criados para deliberar sobre a política, bem como acompanhar e controlar sua execução; desta forma, é imprescindível que os diferentes pontos de vista sejam considerados na formulação e no controle da política de assistência social. A composição paritária e plural não apresenta somente interesses e valores distintos, mas também (na maioria das vezes) interesses e valores antagônicos. A pluralidade responde pela natureza pública e democrática dos conselhos e não está

relacionada apenas à sociedade civil e ao governo, mas também à representação da própria sociedade civil. Um dos grandes desafios é a construção de mecanismos que permitam aos diferentes atores envolvidos nos processos deliberativos expressar e sustentar publicamente sua diferença, de tal forma que todos tenham capacidade para influenciar nos resultados da deliberação (TATAGIBA, 2002, p. 54).

Cada um dos atores presentes nos conselhos municipais de assistência é capaz de contribuir para que de fato este espaço seja um lugar em que todos possam participar, argumentar e deliberar coletivamente sobre a política de assistência social. A participação dos usuários e usuárias são imprescindíveis, pois possuem conhecimento sobre as demandas mais emergentes no território, além do mais a participação lhes assegura maior autonomia e protagonismo. As entidades, de forma complementar ao Estado, também são atores importantes na execução da política, na participação e no controle social, pois desempenham um papel histórico na consolidação da política de assistência social. Já os trabalhadores e trabalhadoras no SUAS conhecem a política, os processos, as condições de trabalho, seus desafios e potencialidades. A formação técnica e ética dos trabalhadores do SUAS visa assegurar a efetivação da política por meio da garantia dos direitos socioassistenciais e assegurar a defesa do direito e das condições de trabalho (PINHEIRO, 2008, p. 33).

Para que a deliberação pública aconteça de forma efetiva além das características deliberativas do CMAS, é necessário enfatizar alguns postulados da teoria que devem ser operacionalizados no cerne do processo argumentativo e deliberativo, que são o princípio da legitimidade, igualdade e liberdade, e que os processos de deliberação são também espaços de informação e formação.

A teoria deliberativa refere-se ao princípio da legitimidade no sentido de que os processos deliberativos de tomada de decisão coletivas devem participar todos os seus potenciais destinatários ou em sua falta seus representantes (Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib).

A legitimidade dentro do conselho de assistência social está relacionada à efetiva participação dos diferentes atores sociais e políticos no sentido de que os direitos socioassistenciais sejam de interesse público. Para que as decisões mais importantes sejam legítimas é imprescindível a participação no processo deliberativo de todos os segmentos interessados e afetados por essas decisões.

Quanto à legitimidade, Cunha (2001, p. 90) assevera que:

por meio da deliberação que se forma a vontade dos indivíduos e é este

processo de formação da vontade que dá origem à legitimidade das decisões. Além disso, uma vez que as decisões se impõem a todos, uma condição essencial para a sua legitimidade é que todos devem ter o direito de participar da troca de argumentos que produz essas decisões, pois elas expressam o resultado da confrontação livre de vários pontos de vista, inclusive da minoria, que foram considerados para se alcançar os resultados. A legitimidade do processo deliberativo decorreria do fato de que aqueles que são fonte da autoridade política puderam tomar parte, escolheram dentre várias soluções e permaneceram livres para aprovar ou recusar conclusões desenvolvidas por meio de argumentos.

Desta forma, a construção da política exige a participação dos atores da própria política pública, seus trabalhadores, gestores públicos e os representantes dos grupos da sociedade civil: trabalhadores da área, usuários e representantes das entidades socioassistenciais, a não participação desses segmentos pode ocasionar seu enfraquecimento e perda da legitimidade.

Segundo os apontamentos de Raichelis (2009, p. 15), existem problemas de legitimidade na participação, pois nem sempre se consegue traduzir o conjunto de interesses envolvidos, especialmente dos usuários e das organizações que os representam. Outra situação apontada pela autora é que, dentre aqueles que conseguem acesso e participação, há uma assimetria de poder e de recursos em relação à influência que exercem sobre a tomada de decisão.

A existência de tal assimetria nos leva à próxima categoria, que é princípio de igualdade e liberdade, relacionada à oportunidade de participação quanto à tomada de decisão. Todos devem ter asseguradas as mesmas oportunidades de se expressar, discutir, propor temas, argumentar e decidir de forma livre e igual (Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib).

A perspectiva deliberativa apresenta condições mínimas que possibilitam a deliberação em pé igualdade entre os participantes. Presume-se que todo participante tem igual chance de interferir nas decisões e, conseqüentemente, em seus resultados pelo menos em aspectos formais. No entanto, devemos reconhecer que as desigualdades presentes na sociedade também geram desigualdade nos processos de participação e deliberação.

Nesse sentido Vaz (2011) sinaliza que

[o]s indivíduos participantes dos processos deliberativos seriam detentores, cada qual, de recursos diferenciados como base de sua inserção no processo, fator que abriria espaço para relações de poder específicas, no interior destes espaços, capazes de determinar a condução do processo deliberativo. Esses recursos estariam expressos em variáveis como capacidade comunicativa dos

participantes e o conhecimento técnico para a compreensão de determinados objetos de debates. (VAZ, 2011, p. 98)

Portanto a questão da igualdade vai muito além da paridade numérica entre poder público e sociedade civil, e não é condição suficiente para assegurar o equilíbrio nas tomadas de decisões, ela requer igualdade ao acesso, ao conhecimento, à informação, ao poder e às condições materiais para participação do debate e capacidade de intervir nas decisões e deliberações (RAICHELIS, 2009, p. 18).

Assim, para que as desigualdades e as assimetrias possam ser reduzidas é fundamental que se tenha a socialização da informação e processos de formação e capacitação de modo que os conselheiros possam decidir dentro de uma racionalidade e em condições de igualdade (TORRES, 2001, p. 67), essa questão está relacionada à categoria 6 em que os processos deliberativos são também processos de informação e formação (Benhabib, Cohen).

A informação é necessária especialmente nas questões políticas e sociais complexas, onde o indivíduo em sua singularidade possui um conhecimento limitado e fragmentado diante de suas preferências e visões; é durante o processo deliberativo de argumentação, debate, exposição de pontos de vistas diferentes que a informação é construída de forma integral (BENHABIB, 2007, p. 53).

A questão da informação também é destacada por Avritzer (2000, p. 43) como uma das características do processo deliberativo, onde a informação relevante para uma deliberação de governo deve ser pública e socializada. E, nesse sentido, a concepção de informação é alterada. A primeira alteração está relacionada ao Estado, que possui informações incompletas para a tomada de decisão e que, portanto, é preciso que os atores sociais tragam informações para que a deliberação contemple plenamente os problemas políticos envolvidos. A segunda é que as informações devem ser compartilhadas e discutidas, e que nenhum dos atores possuem as informações ou soluções em sua integralidade, uma vez que elas necessariamente precisam ser construídas coletivamente. Quanto mais informação o cidadão tiver, maior o controle sobre as decisões que afetam sua vida, ou seja, quanto mais informação detiverem os membros dos conselhos maiores será a capacidade para analisar, discutir e deliberar sobre os assuntos pertinentes à política de assistência social.

Para Ferreira e Torres (2017, p. 228), a informação é um dos requisitos necessários à participação, sem ela não é possível participar. Não está relacionada à transmissão unilateral de informação, mas sim à troca de conhecimentos, onde os saberes e

experiências são igualmente considerados para a leitura da realidade. Especialmente para os usuários da política de assistência social, as autoras destacam que

[q]uando informados com clareza e em linguagem adequada, os usuários sentem-se esclarecidos sobre processos, acontecimentos e decisões para formular seu próprio juízo de valor, e assim são capazes de dimensionar as consequências que eles têm para si e para a coletividade. A informação se efetiva também, quando as informações e conhecimento dos usuários sobre a realidade em que vivem, em sua família nos serviços públicos e nos territórios de vivência são reconhecidos como relevantes para a tomada de decisão nos serviços, é uma via dupla. (FERREIRA; TORRES, 2017, p. 228)

Para que a informação seja compartilhada e qualificada, as normativas relativas à organização e funcionamento dos CMAS destacam a importância da existência da secretaria executiva e das comissões temáticas, câmaras técnicas ou grupos de trabalho.

A secretaria executiva é a unidade de apoio para o funcionamento do conselho, deve contar com recursos humanos para apoio técnico e administrativo conforme definido na NOB SUAS/2012. Ela é estratégica para funcionamento do conselho e sua estrutura deve ser garantida no sentido de que as informações sejam transmitidas a todos os conselheiros, que toda reunião do plenário seja registrada (atas) e os documentos atualizados, que todas as decisões e resoluções sejam publicadas no Diário Oficial, e que os registros das reuniões e demais documentos possam se tornar acessíveis aos conselheiros e à sociedade. Além da organização da rotina administrativa, a secretaria executiva deve subsidiar, assessorar, levantar e sistematizar as informações que permitam à Presidência, ao Colegiado, comissões e grupos de trabalho tomar as decisões (BRASIL, 2013, p. 14-15).

Já as comissões, câmaras técnicas ou grupo de trabalho são formadas por um número menor de conselheiros, o que de certa forma possibilita um debate mais aprofundado. Para o seu aprimoramento é necessário contar com o apoio de assessorias técnicas que subsidiaram os participantes com o fornecimento de informações e conhecimento especializado, que não é facilmente acessível a todos.

Com isso, os diferentes pontos de vista podem ser mais bem expostos, as informações são complementadas, tem-se a possibilidade de se rever as próprias convicções e construir efetivamente o interesse público a partir do confronto entre as diferentes perspectivas existentes na sociedade e presentes nos espaços deliberativos (CUNHA, 2011, p. 67).

A questão da formação/capacitação, para que os conselhos desempenhem suas ações de forma qualificada, tem duas características: a primeira é que a participação em ambientes de deliberação pública por si só já caracteriza um aprendizado político; a

segunda é que a participação em cursos, capacitações, e demais processos de formação proporciona aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes para o exercício do controle social.

Enquanto aprendizado político, Cunha (2011, p. 89) considera que a democracia deliberativa, para aqueles que se dispõem a participar intensamente do processo deliberativo, uma aquisição de aprendizado e conhecimentos com alto potencial de alcance para uma formação cívica. Desta forma o próprio ato de participar possui por si só uma dimensão pedagógica, denominada de educação para a cidadania; quanto mais os atores participam mais eles aprendem sobre suas competências e contribuem com o desenho da política e se apropriam das regras do jogo democrático (TORRES, 2001, p. 69). Em outras palavras, quanto mais engajado estiver o cidadão no processo participativo, mais conhecimentos e habilidades ele desenvolve para participar e, desta forma, é possível alcançar a transformação individual, social e política. De certa forma a educação cidadã faz com que os indivíduos se percebam como sujeitos de um processo que necessita de comprometimento e de compreensão do papel que representam na história (DORNELLES; VITALE; PINTO; 2006, p. 112).

Os processos de formação e capacitação são necessários para reduzir a assimetria e desigualdades existentes no debate, nas proposições e nas deliberações sobre a política de assistência social. Deve ser um processo de aquisição de conhecimentos, habilidades e atitudes para o exercício do controle social, como forma de qualificar sua atuação política e contribuir para o protagonismo dos conselhos no desenvolvimento da política de assistência social (BRASIL, 2009, p. 5). Para uma ação mais qualificada por parte dos conselheiros é necessário que tenham conhecimentos a respeito dos princípios que regem a política na qual estão vinculados, que tenham conhecimento da realidade local. Quer dizer, é preciso conhecer as situações de vulnerabilidades e risco que incidem sobre a população, e os serviços e respostas para esta realidade; devem ter conhecimento sobre as funções dos conselheiros de forma a intervir no monitoramento, fiscalização e deliberação das ações governamentais, além de conhecer seus deveres e direitos enquanto conselheiros (LIPORONI, 2010, p. 18).

Para Torres (2001, p. 135), os processos de capacitação dos conselheiros devem ser associados à necessidade de criação de novas práticas na gestão da política de assistência social e de compreensão sobre os discursos e conteúdos expressos, com atenção para que a ação não ocorra para o fortalecimento de práticas conservadoras, fragmentadas, burocráticas e repetitivas.

Pelo rol de atribuições desempenhadas pelos conselhos municipais de assistência social (especialmente na normatização, acompanhamento, avaliação e fiscalização da gestão e da execução dos serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais), é necessário que os conselheiros tenham conhecimentos relacionados às diferentes dimensões do SUAS, bem como habilidades e atitudes correlatas (BRASIL, 2013, p. 16).

A última categoria a ser apresentada se refere à capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e alcance de resultados na política de assistência social. Cohen e Bohman argumentam que, para que a deliberação aconteça, é necessário que os participantes se reconheçam como parte fundamental da decisão, ou seja, a partir do momento em que eles são capazes de influenciar e contribuir efetivamente para o alcance de resultados, defendem que a esfera pública deve possuir uma postura mais ofensiva para que, de fato, suas argumentações e decisões sejam executadas.

O caráter deliberativo dos conselhos, neste aspecto, está relacionado não só à capacidade de incluir cidadãos nas discussões, mas também pela produção de resultados efetivos quanto à redistribuição de bens e ações concernentes à política de assistência social (VAZ, 2011, p. 97).

Raichelis (2006, p. 11) também destaca que a concepção de conselhos de políticas públicas estabelecida na Constituição Federal lhes atribui uma força para atuar na definição de prioridades e recursos orçamentário no atendimento dos seguimentos sociais e na avaliação de resultados das políticas públicas. Neste mesmo sentido, Cunha (2009, p. 267) acrescenta que a função propositiva dos conselhos está relacionada à capacidade de apresentação de propostas que contribuam para a melhoria e alteração da política de assistência social.

No entanto, alguns estudos como os de Tatagiba (2002) e Carvalho (1995) tem apontado que os conselhos possuem uma baixa capacidade de inovação das políticas públicas, no sentido de que a participação tem assumido contornos mais reativos que propositivos, nos quais conselhos estão mais preocupados em controlar as ações do Estado, impedindo a sua transgressão quanto à aplicação dos recursos, do que na formulação de políticas públicas.

Com o intuito de verificar a incidência destas categorias deliberativas nos conselhos municipais de assistência social, o próximo capítulo se refere à metodologia, análise e interpretação dos dados colhidos através das Lei de Criação, do Regimento Interno e das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos CMAS de Igarapava,

Ituverava, Morro Agudo e Orlândia.

### **3. PERCURSO METODOLÓGICO, METODOLOGIA, ANÁLISE E APRESENTAÇÃO DOS RESULTADOS**

Este capítulo tem por objetivo apresentar o percurso metodológico e a metodologia utilizada para que os objetivos da pesquisa fossem alcançados, a proposta de análise e a interpretação dos dados da pesquisa.

A presente pesquisa caracteriza-se como uma pesquisa social, do tipo explicativa de abordagem qualitativa. De acordo com Marconi e Lakatos (2002), a pesquisa social é interpretada como um seguimento que faz uso do método científico, uma vez que é possível adquirir informações a partir da realidade social vivenciada. Segundo Gil (2002, p.42), as pesquisas explicativas têm como propósito identificar fatores que determinam ou contribuem para a ocorrência de fenômenos, portanto, essa característica está relacionada ao objetivo geral proposto – analisar os aspectos deliberativos presentes nos Conselhos Municipais de Assistência Social a partir da teoria democrática deliberativa.

Para Minayo (1994, p. 21), a pesquisa qualitativa nas ciências sociais está preocupada com o nível de realidade que não pode ser quantificado, ou seja, ela é aplicada no universo de significados, motivos, aspirações, crenças, valores e atitudes, o que nos leva a um entendimento mais profundo das relações, dos processos e dos fenômenos. Em outras palavras, a pesquisa qualitativa tem por objetivo compreender a realidade por meio dos resultados encontrados (GODOY, 1995, p. 21). Com base nas características apontadas pelas autoras, essa abordagem foi escolhida por buscarmos compreender a realidade dos Conselhos Municipais de Assistência Social por meio dos resultados encontrados quanto aos princípios, pressupostos e as características presentes no seu desenho institucional e nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.

O procedimento metodológico que adotamos foi o da pesquisa documental, pois, além de ser um método muito utilizado nas ciências sociais e humanas, que busca a compreensão da realidade por meio da interpretação de dados e informações contidas em uma diversidade de materiais, os documentos são fontes de respostas para várias indagações e, conforme asseveram Prates e Prates,

expressam discursos, normativas, sentido atribuídos, regras, conceitos (ora explicitados, ora vagos) pressupostos, delimitações, valores, descrições de fatos, enfim uma infinidade de elementos que permitem complementar a análise de processos ou mesmo constituir-se em fontes únicas para algumas investigações de extrema relevância. (PRATES; PRATES, 2009, p. 114-115)

Diante das infinidades de elementos e atributos que a pesquisa documental pode proporcionar, escolhemos analisar as leis de criação, os regimentos internos e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos Municipais de Assistência Social de Igarapava, Ituverava, Morro Agudo e Orlândia.

As leis de criação e os regimentos internos são importantes, pois neles constam o desenho institucional, suas regras e funcionamento, bem como a forma como os ideais deliberativos são promovidos. As atas são instrumentos para a avaliação da interação entre os participantes, do espaço da fala de cada um e da igualdade e da capacidade de condições e deliberação. Segundo Almeida, Carlos e Silva (2016, p. 254),

as atas são fontes de informação nas quais são registradas as participações dos conselheiros em termos de garantia de pluralidade, tolerância política, igualdade e capacidade de todos possuírem as mesmas condições de influenciar a agenda e controlar as políticas. De certa forma, nelas estão contidos alguns princípios fundamentais da teoria deliberativa e sua capacidade democrática.

Cada conselho deve definir o período de eleição de acordo com suas leis de criação e os regimentos internos para cada biênio. Por conta disso, não foi possível uniformizar a coleta do conjunto de atas de um período/biênio para todos os conselhos pesquisados; portanto, o recorte temporal escolhido para cada conselho municipal priorizou o período de início de um mandato até seu fim, e em todos foi possível analisar as atas de um biênio. Assim, foram analisadas as atas dos Conselhos Municipais de Igarapava, no biênio 2018-2020, de Ituverava, no biênio 2016-2018, de Morro Agudo, no biênio 2015-2017, e de Orlândia, no biênio 2017-2019.

Por ser uma pesquisa documental de abordagem qualitativa, a técnica escolhida para a interpretação e a análise dos dados foi a análise de conteúdo. Silva e Fossá (2015, p. 2) definem a análise de conteúdo:

como um conjunto de instrumentos metodológicos em constante aperfeiçoamento, que se presta a analisar as diferentes fontes de conteúdo, verbais ou não verbais. Quanto à interpretação, a análise de conteúdo transita entre dois polos: o rigor da objetividade e a fecundidade da subjetividade.

Para Moraes (1999, p. 8) a análise de conteúdo é uma técnica que se utiliza da leitura e interpretação de conteúdo das diferentes classes de documentos que, quando analisados adequadamente, possibilita o conhecimento dos aspectos e fenômenos da vida social que de outra forma seria inacessível.

Levando em consideração a definição acima, a análise de conteúdo proporcionou-nos a leitura e a interpretação dos documentos selecionados, resultando na aquisição de elementos necessários para a identificação dos aspectos deliberativos dos Conselhos

Municipais de Assistência Social a partir da definição de categorias baseadas no referencial teórico deliberativo.

### 3.1 UNIVERSO E AMOSTRAGEM

A escolha por esse universo de pesquisa possui relevância não somente para o campo acadêmico, mas também para a experiência profissional acumulada pela pesquisadora durante dez anos de atuação no Núcleo de Avaliação e Supervisão da Diretoria Regional de Assistência e Desenvolvimento Social da região administrativa de Franca (DRADS Franca).

A Diretoria é um órgão pertencente à Secretaria de Desenvolvimento Social do Estado de São Paulo (SEDS) e tem como principais atribuições de acordo com Art. 47 do Decreto Estadual nº 49.688 de 17/06/2005:

- I - Orientar e assistir municípios e entidades sociais na implementação e no acompanhamento de políticas e programas de assistência e desenvolvimento social sob orientação técnica dos Grupos que compõem a Coordenadoria;
- II - Executar as atividades previstas para a Coordenadoria de Ação Social no âmbito regional da Diretoria, observadas as diretrizes por ela estabelecidas;
- III - fomentar o estabelecimento e o aperfeiçoamento das redes sociais locais, integrando a ação dos Conselhos, municípios e entidades empresariais e sociais;
- IV - Estimular e orientar a formação e o funcionamento de Conselhos e Fundos Municipais de Assistência Social;
- V - Produzir informações para as Coordenadorias, que sirvam de base à tomada de decisões, ao planejamento e ao controle de atividades de interesse da Secretaria;
- VI - Receber os pedidos e formalizar os expedientes e processos para celebração de convênios e examinar sua viabilidade administrativa, orçamentária e financeira, emitindo parecer, bem assim quanto ao registro de entidades e organizações sociais;
- VII - formalizar correspondências preliminares e documentação de convênio com entidades e municípios, relativa aos recursos do Estado;
- VIII - acompanhar e controlar convênios e similares;
- IX - Avaliar e emitir pareceres técnicos acerca dos trabalhos conveniados e sobre as entidades e organizações sociais;
- X - Manifestar-se sobre os trabalhos dos municípios, com vista à sua qualificação para a Gestão Municipal;
- XI - colaborar com outros órgãos do Estado na execução dos programas;
- XII - participar de eventos e reuniões com prefeituras e entidades diversas sobre matéria referente à assistência social;
- XIII - divulgar as ações da Pasta junto aos veículos de comunicação regionais, bem como encaminhar cópia das notícias veiculadas na mídia local, de acordo com orientação do Departamento de Comunicação Institucional;
- XIV - representar a Secretaria em âmbito regional e sub-regional junto a outros órgãos públicos e privados, Conselhos e Fóruns de Assistência Social.

A Região Administrativa de Franca é composta por 23 municípios: Aramina, Batatais, Buritizal, Cristais Paulista, Franca, Guará, Igarapava, Ipuã, Itirapuã, Ituverava, Jeriquara, Miguelópolis, Morro Agudo, Nuporanga, Orlândia, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira, São Joaquim da Barra e São José da Bela Vista. Está localizada no nordeste do estado de São Paulo e configura-se atualmente na terceira região com menor população do estado. Seguindo a tendência das demais regiões paulistas, o ritmo de crescimento populacional diminuiu nos últimos cinco anos, totalizando 710.570 habitantes (IBGE, 2010).

Conforme a divisão da Política Nacional da Assistência Social (PNAS) de 2004, 15 municípios da região de Franca são de pequeno porte I (até 20.000 habitantes): Aramina, Buritizal, Cristais Paulista, Guará, Ipuã, Itirapuã, Jeriquara, Nuporanga, Patrocínio Paulista, Pedregulho, Restinga, Ribeirão Corrente, Rifaina, Sales Oliveira e São José da Bela Vista. Os municípios de pequeno porte II (20.000 a 50.000 habitantes) são 6: Igarapava, Ituverava, Miguelópolis, Morro Agudo, Orlândia e São Joaquim da Barra. Há um município de médio porte (50.000 a 100.000 habitantes), o de Batatais, e um de grande porte (100.000 habitantes), o de Franca. Em síntese, a região é composta, em sua maioria, por municípios de pequeno porte I e II.

Para compor nosso objeto de pesquisa, foram escolhidos os Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios de pequeno porte II (Igarapava, Ituverava, Miguelópolis, Morro Agudo, Orlândia e São Joaquim da Barra), visto que contam com unidades de serviços de proteção social básica e de proteção social de média e alta complexidade mais estruturadas. Optamos por excluir os municípios de pequeno porte I, pois, embora integrem uma quantidade maior em nossa região, eles apresentam uma rede simplificada e reduzida de serviços de proteção social básica e a ausência de redes socioassistenciais. Excluimos também os municípios de médio e grande portes, tendo em vista que, embora contem com uma rede mais bem estruturada de serviços de proteção básica e especial de média e alta complexidade, bem como uma quantidade significativa e diversa de entidades socioassistenciais da rede privada, não seria possível, para o objeto do presente estudo, tecer comparações, como pretendemos realizar com o conjunto de seis municípios de pequeno porte II.

A pretensão inicial do estudo eram os 6 Conselhos de Assistência Social dos municípios de pequeno porte II. No entanto, o município de Miguelópolis não respondeu ao e-mail no qual era solicitada a documentação para a pesquisa; além disso, o município de São Joaquim da Barra, apesar de ter enviado a lei de criação, o regimento

interno e as atas das reuniões, não pode ter as atas lidas com precisão, pois estão registradas de forma manuscrita. Por tais motivos, os dois conselhos em questão foram excluídos da análise.

## 3.2 IDENTIFICAÇÃO DOS MUNICÍPIOS

### 3.2.1 Igarapava

O município de Igarapava localiza-se no nordeste do estado de São Paulo, na divisa com o estado de Minas Gerais. Segundo dados do último censo do IBGE (2010), o município possuía 27.952 habitantes e densidade demográfica de 59,70 hab/km<sup>2</sup>, com uma estimativa de 30.614 para o ano de 2020. De acordo com essas características e segundo o censo do IBGE (2010), o município é considerado de pequeno porte II, cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes.

Segundo dados do Plano Municipal de Assistência Social (2018-2021), o município sempre teve sua economia vinculada à agricultura – inicialmente horticultura, caça e pesca, e posteriormente, monocultura da cana-de-açúcar. Em 2014, o Produto Interno Bruto per capita era de R\$ 26.814,98 (IBGE) com uma participação de 74,06% do setor de serviços, 18,43% da indústria e 7,51% da agropecuária. Em 2018, de acordo com o IBGE, o salário médio mensal era de 2,4 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 21,2%. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 29,6% da população nessas condições, o que o colocava na posição 435 de 645 dentre as cidades do estado e na posição 4.751 de 5.570 dentre as cidades do Brasil. O município possuía Índice de Desenvolvimento Humano 0,768 em 2010, o que o situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), sendo a longevidade, de 0,835, o índice que maior contribui para o IDHM, seguida de renda, com 0,809, e de educação, com índice de 0,671. Para o Atlas Brasil, em 2010, Igarapava estava na 249ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM. Contudo, de acordo com o Índice de Gini, a desigualdade de renda passou de 0,50 em 2000 para 0,67 em 2010, possuindo 3,15% de população pobre e 1,17% de famílias em extrema pobreza.

As dez principais vulnerabilidades sociais apontadas pelo município no PMAS (2018-2021) são: 1) desemprego ou inserção precária no mercado de trabalho; 2) estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco

peçoal e social; 3) prevalência de fatores de risco que levem ao uso indevido ou abusivo de substâncias psicoativas; 4) existência de famílias com insuficiente ou nulo acesso à renda; 5) expressivo contingente de famílias com dificuldade de acesso a serviços públicos (saneamento básico, geração de renda, transporte, saúde, educação, convívio, segurança, habitação); 6) desemprego entressafras; 7) diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos ou indivíduos; 8) existência de famílias em situação de fragilidade social e risco de ruptura dos vínculos familiares; 9) alta porcentagem de crianças e adolescentes na população, e 10) desvantagens resultantes de deficiência.

Quanto à rede socioassistencial, mais especificamente à proteção social básica, o município conta com 1 CRAS, que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para Pessoas Idosas. Também compõem a oferta de PSB as seguintes entidades da rede indireta: Associação de Crianças e Adolescentes de Igarapava, que executa o SCFV para crianças e Adolescentes de 6 a 15 anos; a Associação Lar Vovó Querubina, que também executa o SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, e o Instituto Eurípedes Barsanulfo, que oferta SCFV para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos e SCFV para adolescentes de 15 e 17 anos.

Na proteção social especial de média complexidade, o município conta com 1 CREAS que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e o Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Na proteção social especial de alta complexidade, há 1 Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, executado de forma direta, e 1 Serviço de Acolhimento Institucional para idosos executado pela rede indireta pela entidade, a Associação Lar e Abrigo dos Idosos de Igarapava.

### **3.2.1.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Igarapava**

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado por meio da Lei nº 1930 de 1997, porém, no ano de 2017, a referida lei foi revogada pela Lei nº 763 de 07/12/2017 para que se adequasse às normativas do Sistema Único de Assistência Social, passando, a partir de então, a estabelecer regras para o funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social de Igarapava.

Tal legislação define que o CMAS de Igarapava é uma instância de natureza deliberativa sobre o SUAS e está vinculado à estrutura do órgão gestor da política de assistência social. Possui caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil e tem como finalidade aprovar a política municipal de assistência social, contribuindo para sua formulação, bem como normatizar, disciplinar, acompanhar, avaliar e controlar a gestão e a execução dos programas, projetos, serviços e benefícios socioassistenciais prestados pelas redes direta e indireta.

É composto por 14 (catorze) membros e respectivos suplentes da seguinte forma:

- 07 (sete) representantes do poder público, indicados pelo poder executivo municipal, sendo: 02 (dois) representantes do Órgão Municipal de Assistência Social, 01 (um) representante do Órgão Municipal de Educação, 01 (um) representante do Órgão Municipal de Saúde, 01 (um) representante do Órgão Municipal de Desenvolvimento Econômico ou Órgão Municipal correspondente, 01 (um) representante do Órgão Municipal de Finanças, 01 (um) representante do Cadastro Único/Bolsa Família.

- 07 (sete) representantes da sociedade civil, sendo: 02 (dois) representantes de entidades e organizações de assistência social, 02 (dois) representantes de trabalhadores do SUAS e 03 (três) representantes de usuários do SUAS.

Os mandatos dos membros do CMAS são de 2 anos, sendo permitida a recondução, observando a renovação anual de 1/3 dos representantes da sociedade civil. O regimento interno também passou por modificações a partir de 2017 com a nova lei, contendo a natureza, a finalidade e a composição de acordo com a lei de criação. Define quem são considerados representantes de entidades e organização de assistência social, representantes de trabalhadores e representantes de usuários.

O CMAS possui a seguinte estrutura, conforme os Arts. 6º ao 9º do regimento interno: plenário, diretoria executiva e comissões temáticas. O plenário é constituído pelos conselheiros titulares e possui a competência de acompanhar e controlar em todos os níveis as ações oriundas das finalidades do conselho, deliberar sobre os assuntos encaminhados para apreciação do conselho, dispor sobre normas e atos relativos ao funcionamento do conselho, constituir comissões temáticas permanentes e transitórias, deliberar sobre a administração de recursos financeiros e deliberar por dois terços de seus membros sobre alterações do regimento interno.

A diretoria executiva é eleita dentre seus membros com o mínimo de 2/3 (dois terços) dos votos. É composta por um presidente, um vice-presidente, um secretário e um segundo secretário com o mandato de dois anos. É admitida sua recondução somente por

uma vez, conforme disposto no Art.10 do regimento interno.

Quanto às comissões temáticas, a diretoria executiva poderá instituí-las de forma permanente ou transitória mediante a aprovação do plenário. A área de abrangência, a organização e o funcionamento das comissões serão estabelecidos em resoluções.

No regimento interno, está elencado que o conselho se reunirá obrigatoriamente uma vez ao mês e extraordinariamente sempre que necessário, por convocação de seu presidente ou solicitação de 1/3 (um terço) de seus membros. As reuniões são abertas ao público, com pautas e datas previamente divulgadas, conforme disposto nos Arts. 18 a 23.

Quanto à estrutura administrativa, o conselho conta com uma secretaria executiva para dar apoio e suporte administrativo-financeiro necessário ao seu funcionamento, utilizando-se de instalações e funcionários aptos a executarem as funções determinadas ao CMAS, cedidos pela Prefeitura Municipal de Igarapava, conforme o Art. 24 do regimento interno.

### 3.2.2 Ituverava

Também localizado no nordeste do estado de São Paulo, próximo à divisa com Minas Gerais, o município de Ituverava possuía uma população de 38.695 habitantes, apresentando uma densidade demográfica de 54,87 hab/km<sup>2</sup>, segundo dados do IBGE referente à apuração de 2010. Ainda de acordo com o IBGE, a estimativa para 2021 é de 42.259. Por conta dessas características, segundo o Censo IGBE (2010), o município também é considerado de pequeno porte II, cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes. Segundo dados do IBGE 2018 referentes ao Produto Interno Bruto per capita, o número é o de R\$ 36.651,33 com uma participação de 49,90% do setor de serviço, 26,61% da indústria e 10,49% da agropecuária. Em 2018, segundo dados do IBGE, o salário médio mensal era de 2.3 salários-mínimos.

A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 19,8%. Na comparação com os outros municípios do estado, Ituverava ocupava as posições 238 de 645 e 346 de 645, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha, em 2010, 28,5% da população nessas condições, o que o colocava na posição 504 de 645 dentre as cidades do estado e 4.961 de 5.570 entre as cidades do Brasil.

Em 2010, o município possuía Índice de Desenvolvimento Humano de 0,765, o

que o situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), sendo a renda, de 0,841, o índice que maior contribui para o IDHM, seguida de longevidade, com 0,768, e de educação, com 0,694. Para o Atlas Brasil, em 2010, Ituverava estava na 300ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM.

As oito principais vulnerabilidades apontadas pelo município no Sistema PMAS-WEB (2018-2021) são: 1) desemprego ou inserção precária no mercado de trabalho; 2) existência de famílias com insuficiente ou nulo acesso à renda; 3) existência de famílias sem acesso a alimentos de qualidade em quantidade adequada (insegurança alimentar); 4) prevalência de fatores de risco que levem ao uso indevido ou abusivo de substâncias psicoativas; 5) alta porcentagem de pessoas idosas na população; 6) existência de famílias em situação de fragilidade social e risco de ruptura dos vínculos familiares; 7) diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos ou indivíduos, e 8) pessoas em situação de rua.

Quanto à rede socioassistencial e no tocante à proteção social básica, o município conta com 1 CRAS que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para adolescentes e jovens de 15 a 17 anos. Também compõem a oferta de PSB na rede direta 4 (quatro) unidades do Núcleo Socioeducativo Recriação, além do Núcleo Profissionalizante Zélia Mota Ferreira Curumins, oferecendo Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos. Ainda existem uma quinta unidade do Núcleo Socioeducativo Recriação e o Centro de Convivência do Idoso, que oferecem SCFV para idosos com idade igual ou superior a 60 anos. Na proteção social especial de média complexidade, o município conta com 1 CREAS que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). Já na rede indireta, o município conta com uma oferta do Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência e idosas executado pela entidade Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais. Na proteção social especial de alta complexidade, o município conta com 1 Serviço de Acolhimento em República executado de forma direta, 1 Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes executado de forma direta e 1 Serviço de Acolhimento Institucional para idosos executado pela rede indireta pela entidade Abrigo de Idosos Comendador Takayuki Maeda.

### 3.2.2.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Ituverava

O Conselho Municipal de Assistência Social de Ituverava foi criado pela Lei nº 2.986 de 21/09/1995 e sofreu reestruturação por meio da Lei nº 3.932/2009. Portanto, a análise dos dispositivos legais será realizada com base na lei mais atual. Nela, está definido que o CMAS é instância municipal deliberativa do sistema descentralizado e participativo da Assistência Social, regulamentado pela Política Nacional de Assistência Social, e que possui caráter permanente e composição paritária entre poder público municipal e sociedade civil. É vinculado ao órgão municipal responsável pela gestão e coordenação da Política Municipal da Assistência Social, o qual possui a responsabilidade de destinar recursos para investimento e custeio das despesas e das atividades, bem como estruturar a secretaria executiva com profissional de nível superior com conhecimento da política pública de assistência social.

É composto por 12 (doze) membros e seus respectivos suplentes, da seguinte forma:

- 6 (seis) representantes do poder público indicados pelo poder público municipal, sendo: 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Assistência Social; 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação; 01 (um) representante da Secretaria Municipal da Fazenda; 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Habitação, 01 (um) representante da secretaria municipal do Esporte;

- 6 (seis) representantes da sociedade civil, sendo: 01 (um) representante dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social; 01 (um) representante de entidade e organização de atendimento ao idoso; 01 (um) representante dos trabalhadores na área da assistência social e ou movimento popular/associação de bairros; 01 (um) representante de trabalho da pessoa com deficiência; 01 (um) representante de trabalho com criança e adolescente; 01 (um) representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB Seção Ituverava).

O CMAS possui a seguinte estrutura: plenário, mesa diretora, comissões temáticas permanentes e secretaria executiva.

As sessões plenárias serão realizadas ordinariamente uma vez a cada mês, conforme calendário anual previamente acordado, e extraordinariamente quando convocadas pelo presidente ou requerimento da maioria de seus membros.

O conselho institui comissões temáticas permanentes de políticas de assistência social, orçamento e financiamento, bem como de normas e legislação e grupos de trabalho

de caráter temporário, para atender necessidade pontual, ambos formados por conselheiros com a finalidade de subsidiar o plenário.

Haverá alternância entre poder público e sociedade civil na ocupação dos cargos da mesa diretora.

### 3.2.3 Morro Agudo

O município de Morro Agudo localiza-se no nordeste do estado de São Paulo. Segundo dados do último censo IBGE (2010), o município possuía 29.116 habitantes, com uma densidade demográfica de 20,97 hab/km<sup>2</sup> e uma estimativa de 33.598 para 2021. De acordo com essas características, segundo o Censo IBGE (2010), o município é considerado de pequeno porte II, cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes.

Em 2014, Morro Agudo tinha o Produto Interno Bruto per capita de R\$ 32.564,12 (IBGE), com uma participação de 42,03% do setor de serviços, 27,21% da indústria e 18,53% da agropecuária. Em 2019, segundo dados do IBGE, o salário médio mensal era de 2,3 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 21,5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 238 de 645 e 300 de 645, respectivamente. Considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 35,1% da população nessas condições, o que o colocava na posição 134 de 645 entre as cidades do estado e na posição 3.547 de 5.570 entre as cidades do Brasil. O município possuía Índice de Desenvolvimento Humano de 0,712, em 2010, o que o situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), sendo a renda, de 0,836, o índice que maior contribui para o IDHM, seguida de longevidade, de 0,716, e de educação, de 0,604. Para o Atlas Brasil, em 2010, Morro Agudo estava na 1.569ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros, segundo o IDHM.

As dez principais vulnerabilidades apontadas pelo município no PMAS (2018-2021) são: 1) existência de famílias com insuficiente ou nulo acesso a renda; 2) desemprego ou inserção precária no mercado de trabalho; 3) prevalência de fatores de risco que levem ao uso indevido ou abusivo de substâncias psicoativas; 4) diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos ou indivíduos; 5) existência de famílias em situação de fragilidade social e risco de ruptura dos vínculos familiares; 6) desemprego entressafras; 7) alta porcentagem de pessoas idosas na população; 8) existência de famílias sem acesso a alimentos de qualidade em quantidade adequada

(insegurança alimentar); 9) alta porcentagem de crianças e adolescentes na população, e 10) estratégias e alternativas diferenciadas de sobrevivência que podem representar risco pessoal e social.

Quanto à rede socioassistencial e no tocante à proteção social básica, o município conta com 1 CRAS que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos, adolescentes e jovens de 15 a 17 anos e idosos com idade igual ou superior a 60 anos. O SCFV para idosos com idade igual ou superior a 60 anos também é ofertado pelo Centro de Convivência do Idoso de forma direta. No município, a PSB também conta com SFCV tanto para crianças e adolescentes de 6 a 15 anos quanto adolescentes e jovens de 15 a 17 anos, ofertados de forma indireta pela entidade Instituição Antônio Floriano Rosa Filho. Na proteção social especial de média complexidade, o município conta com 1 CREAS que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). De forma indireta, o município oferece o Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e seus familiares e cuidadores através da entidade Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais. Na proteção social especial de alta complexidade, o município conta com 1 serviço de Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes executado de forma direta e 1 Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos executado pela rede indireta pela entidade Associação Lar e Abrigo dos Idosos de Igarapava. Ainda de forma indireta, o município conta com 1 Serviço de Acolhimento Institucional de Residência Inclusiva para jovens e adultos com deficiência, executado pela entidade Núcleo Assistencial Espírita André Luiz, e com 1 Serviço de Acolhimento Institucional de Casa de Passagem para adultos e famílias, executado pela entidade Albergue Noturno Amor de Mãe.

### **3.2.3.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Morro Agudo**

O Conselho Municipal de Assistência Social foi criado por meio da Lei nº 1.888 de 1995, porém, foi reestruturado e readequado no ano de 2012 por meio da Lei nº 2.800 de 23/05/2012. Tal legislação define que o CMAS de Morro Agudo é instância municipal deliberativa do sistema descentralizado e participativo da assistência social, tem

composição paritária entre o poder público municipal e a sociedade civil, a qual está vinculada ao órgão municipal responsável pela gestão e coordenação da Política Municipal de Assistência Social. Esta será responsável pela destinação de recursos materiais, humanos e financeiros necessários ao funcionamento das atividades e por estruturar a secretaria executiva do CMAS com equipe administrativa e profissional de nível superior, com conhecimento da política de assistência social.

É composto por 12 (doze) membros e respectivos suplentes da seguinte forma:

- 06 (seis) representantes do poder público, indicados pelo poder executivo municipal, sendo: 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Cidadania, 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Educação, 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Saúde, 01 (um) representante da secretaria Municipal de Finanças e Tributação, 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Administração e 01 (um) representante da Secretaria Municipal de Esporte, Lazer.

- 06 (seis) representantes da sociedade civil, sendo: 02 (dois) representantes dos usuários ou de organizações de usuários da assistência social, 02 (dois) representantes de entidades e organizações de assistência social, 02 (dois) representantes de trabalhadores na área da assistência social.

Os mandatos dos membros do CMAS são de 2 anos, permitida a recondução, observando a renovação anual de 1/3 (um terço) dos representantes da sociedade civil.

O regimento interno contém a natureza, a finalidade, a composição e as competências do CMAS, de acordo com a Lei de criação do CMAS. Contém também a organização e as regras do processo eleitoral.

De acordo com o Art. 12 do regimento interno, o CMAS possui a seguinte estrutura de funcionamento: plenário, mesa diretora, comissões temáticas e grupos de trabalho e secretaria executiva.

O plenário é composto pelos membros de acordo com a composição mencionada na lei de criação e no regimento interno. É caracterizado como o órgão de deliberação máxima e conclusiva, configurado pela reunião ordinária e extraordinária. Quanto à periodicidade da reunião, será ordinariamente, uma vez por mês, ou extraordinariamente, por convocação de seu presidente ou por solicitação de 1/3 (um terço) de seus membros, cabendo-lhes deliberar tão somente sobre os assuntos que motivaram a convocação, conforme disposto no Art. 14 do regimento interno.

A mesa diretora é composta pelo presidente, vice-presidente, primeiro e segundo secretários para o cumprimento de mandato de 2 (dois) anos, sendo permitida uma

recondução. Em cada mandato, é assegurada a alternância entre a representação do governo e da sociedade civil no exercício das funções de presidente e vice-presidente, respeitando os casos de recondução. As atribuições de cada membro da mesa diretora estão elencadas nos Arts. 31, 32, 34 e 35 do regimento interno.

Quanto às comissões temáticas e aos grupos de trabalho, as primeiras possuem natureza permanente e são organizadas na seguinte forma: Comissão Temática da Política de Assistência Social, Comissão Temática de Orçamento e Financiamento e Comissão Temática de Normas e Legislação. Já os segundos possuem natureza temporária e deverão ser constituídos pelo presidente com a aprovação do plenário para colaborarem em estudos e fornecerem subsídios na elaboração de propostas, pareceres e recomendações. Serão constituídos por representantes do CMAS, de entidades e organizações de assistência social, cientistas e técnicos, instituições de ensino e pesquisa, especialistas e profissionais da administração pública e privada.

No que se refere à secretaria executiva, esta deverá dar suporte técnico-operacional ao funcionamento do conselho, aos grupos de trabalho e às comissões temáticas. É composta por um(a) secretário(a) executivo(a) com grau de instrução em nível superior e experiência comprovada na política de assistência social e possui as seguintes atribuições: assessorar o CMAS no sentido de dirimir as dúvidas quanto aos pedidos de inscrição de entidades de assistência social, em conformidade com a legislação vigente; proporcionar, às entidades conveniadas, orientação técnica quanto à inscrição no CMAS e ao acesso aos recursos públicos; efetuar a inscrição de entidades e organizações de assistência social aprovadas pelo CMAS; instruir processos que visem a interrupção de serviços prestados pelas entidades e organizações de assistência social, bem como o cancelamento da inscrição que não esteja cumprindo os compromissos assumidos, remetendo ao CMAS os documentos pertinentes ao processo para análise e votação; manter informados os conselheiros sobre as reuniões extraordinárias que forem convocadas pela mesa diretora; assistir a todas as sessões do conselho e das comissões, tomando, para tal, as seguintes providências: distribuir documentos; organizar espaços físicos e materiais das reuniões; anotar o comparecimento dos conselheiros em livro próprio ou lista de presença; redigir a ata da reunião do plenário, ler em reunião o expediente que for determinado pelo presidente; digitar e expedir a correspondência a ser assinada pelo presidente; zelar pela manutenção e pela organização dos arquivos, despachar as correspondências do conselho e garantir a publicização das deliberações do plenário; tomar providências para avaliação do trabalho desenvolvido e sistematizar o

relatório anual do CMAS; apoiar o desenvolvimento de atividades de capacitação para os conselheiros municipais de assistência social, em conformidade com as diretrizes definidas pelo colegiado; garantir a publicização das deliberações do plenário e acompanhar as legislações, resoluções e normativas na área da assistência social e dar conhecimento ao CMAS, organizar e manter atualizado o banco de dados das entidades e organizações de assistência social inscritas no Conselho e os dados cadastrais dos conselheiros, inserindo-os no sistema.

### 3.2.4 Orlândia

O município de Orlândia localiza-se no nordeste do estado de São Paulo. Segundo dados do último censo IBGE (2010), o município possuía 39.781 habitantes com uma densidade demográfica de 136,34 hab/km<sup>2</sup> e uma estimativa de 44.682 para 2021. De acordo com essas características, segundo o Censo IBGE (2010), o município é considerado de pequeno porte II, cuja população varia de 20.001 a 50.000 habitantes.

Em 2014, tinha o Produto Interno Bruto per capita de R\$ 34.960,04 (IBGE), com uma participação de 52,39% do setor de serviços, 32,67% da indústria e 3,08% da agropecuária. Em 2019, segundo dados do IBGE, o salário médio mensal era de 2,8 salários-mínimos. A proporção de pessoas ocupadas em relação à população total era de 30,5%. Na comparação com os outros municípios do estado, ocupava as posições 82 de 645 e 126 de 645, respectivamente. Em 2010, considerando domicílios com rendimentos mensais de até meio salário-mínimo por pessoa, tinha 31% da população nessas condições, o que o colocava na posição 335 de 645 entre as cidades do estado e na posição 4.489 de 5.570 entre as cidades do Brasil. O município possuía Índice de Desenvolvimento Humano de 0,78 em 2010, o que o situa na faixa de Desenvolvimento Humano Alto (IDHM entre 0,700 e 0,799), sendo a renda, de 0,882, o índice que maior contribui para o IDHM, seguida de longevidade, 0,765, e de educação, de 0,703. Para o Atlas Brasil, em 2010, Orlândia estava na 134ª posição entre os 5.565 municípios brasileiros segundo o IDHM.

As dez principais vulnerabilidades apontadas pelo município no Sistema PMAS-WEB (2018-2021) são: 1) diferentes formas de violência advindas do núcleo familiar, grupos ou indivíduos; 2) pessoas em situação de rua; 3) existência de famílias em situação de fragilidade social e risco de ruptura dos vínculos familiares; 4) desemprego ou inserção precária no mercado de trabalho; 5) alta porcentagem de pessoas idosas na população; 6)

desvantagens resultantes de deficiência; 7) existência de famílias sem acesso a alimentos de qualidade em quantidade adequada (insegurança alimentar); 8) prevalência de fatores de risco que levem ao uso indevido ou abusivo de substâncias psicoativas; 9) expressivo contingente de indivíduos egressos do sistema prisional, e 10) alta porcentagem de crianças e adolescentes na população.

Quanto à rede socioassistencial, no tocante à proteção social básica, o município conta com 1 CRAS que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Integral à Família (PAIF) e o Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculos para pessoas idosas.

Na proteção social especial de média complexidade, o município conta com 1 CREAS que oferta o Serviço de Proteção e Atendimento Especializado a Famílias e Indivíduos (PAEFI) e Serviço de Proteção Social a Adolescentes em Cumprimento de Medida Socioeducativa de Liberdade Assistida (LA) e Prestação de Serviços à Comunidade (PSC). De forma indireta, o município conta com 1 Serviço de Proteção Social Especial para pessoas com deficiência, idosas e suas famílias executado pela Associação de Pais e Amigos dos Excepcionais. Na proteção social especial de alta complexidade, o município conta com 1 Serviço de Acolhimento Institucional de Crianças e Adolescentes, executado de forma indireta pela entidade Casa de Acolhimento São Francisco de Assis e 1 serviço de Acolhimento Institucional para idosos, executado pela rede indireta pela entidade Lar Frederico Ozanam.

#### **3.2.4.1 Conselho Municipal de Assistência Social de Orlândia**

O Conselho Municipal de Orlândia foi criado por meio da Lei nº 2.872 de 29/12/1995 e alterado pela Lei nº 3.603 de 03/06/2008<sup>3</sup>, que está em vigor até os dias atuais. Tal lei define, em seu Art. 1, que o CMAS é órgão de caráter deliberativo com a finalidade de, em conjunto com a sociedade, garantir a implantação, a execução e o acompanhamento da política de assistência social do município com base na Lei Federal nº 8742 de 07/12/1993, Lei Orgânica da Assistência Social, em conformidade com as diretrizes constantes da Lei Orgânica do Município. Está vinculado à Secretaria Municipal de Promoção Social, órgão responsável pela gestão da Assistência Social

---

<sup>3</sup> O Artigo 5º da referida Lei de Criação do CMAS menciona a criação do Fundo Municipal de Assistência Social, com o objetivo de captar e aplicar recursos financeiros a serem utilizados de acordo com as deliberações do CMAS. Há artigos que mencionam uma situação do Fundo Municipal de Assistência Social, porém os incisos e parágrafos tratam de questões do Conselho.

Municipal.

É composto por 10 (dez) membros e respectivos suplentes da seguinte forma: 05 (cinco) representantes do poder público, sendo: 01 (um) representante da assistência social, 01 (um) representante da saúde, 01 (um) representante da educação, 01 (um) representante do gabinete do prefeito, 01 (um) representante do Fundo Social de Solidariedade e 5 (cinco) da sociedade civil, sendo estes: 01 (um) representante da categoria dos assistentes sociais; 01 (um) representante do segmento da pessoa portadora de deficiência; 01 (um) representante do segmento idoso, 01 (um) representante dos usuários, integrantes de associações de bairros e 01 (um) representante de entidades e organizações de assistência social.

As competências dos CMAS estão elencadas no Art. 2º e em acordo com as atribuições elencadas na NOB SUAS.

Quanto à periodicidade das reuniões, estas se darão ordinariamente uma vez por mês e extraordinariamente de acordo com o regimento interno.

Quanto à nomeação, ao mandato e ao pleito eleitoral, a referida lei estabelece que os membros do conselho serão nomeados pelo prefeito mediante indicação realizada com fulcro no regulamento da presente lei. Os mandatos dos membros serão de 2 (dois) anos, sendo permitida a recondução por igual período de somente 50 % (cinquenta por cento) do total dos membros. A eleição da sociedade civil ocorrerá em foro próprio, coordenada pela mesma sob supervisão do CMAS em exercício, e o processo de eleição deverá ser iniciado 60 (sessenta dias) antes do término do mandato do exercício.

A lei prevê uma secretaria executiva com assessoria técnica, que deverá ser a unidade de apoio ao funcionamento do CMAS, para assessorar suas reuniões e divulgar suas deliberações, devendo contar com pessoal técnico-administrativo. Também terá a função de subsidiar o plenário com assessoria técnica e poderá requisitar consultoria e assessoramento de instituições, órgãos e entidades ligados à área da assistência social, para dar suporte ou prestar apoio técnico-logístico ao conselho.

O regimento interno do CMAS foi instituído por meio do Decreto nº 2.674 de 07/08/1997, porém, teve alteração por meio do Decreto nº 4.613 de 08/02/2017 apenas em seu Artigo 4, que trata dos representantes do poder público e das entidades assistenciais do município. O que mudou da Lei nº 3.603 de 03/06/2008 foi somente a incorporação do nome das secretarias.

O regimento interno contém a natureza e a finalidade do CMAS, suas competências e composição, de acordo com a legislação antiga. Quanto à sua

organização, há a criação de uma mesa diretora composta por presidente, vice-presidente e primeiro e segundo secretários, eleitos pelos titulares do CMAS. Contém as atribuições de cada um da mesa diretora.

De acordo com o Art. 8 do regimento interno, foram instituídas as comissões técnicas, de finanças e orçamentos e a de assuntos institucionais. A comissão técnica deverá ser composta em sua maioria por equipe multidisciplinar, cujas incumbências são: avaliar projetos, emitir parecer, criar programas, controlar a política de assistência social, fornecer subsídios técnicos para entidades e programas sociais, reunir-se com equipe das entidades e programas sociais, e se reunir com a diretoria das entidades. A comissão de finanças e orçamentos tem por incumbência fiscalizar as contas referentes ao FMAS, mediante análise, efetuar a prestação de contas aos membros do CMAS a cada 2 (dois) meses, requerer auditoria, caso julgue necessário, levando ao conhecimento do presidente, articular a captação e acompanhar o repasse de recursos financeiros. A comissão de assuntos institucionais fica responsável pela elaboração do RI, além de propor ao legislativo a criação ou alterações de projetos de leis de fins sociais, auxiliar o executivo na elaboração das diretrizes orçamentárias para a área social, articular as relações com os poderes executivo, legislativo e judiciário nas instâncias municipal, estadual e federal, promover relacionamento com entidades da sociedade civil organizadas com a OAB, conselhos populares, associações de moradores, movimentos sociais, representantes de classe, e cadastrar junto ao CMAS todas as entidades sociais e programas sociais.

### 3.3 COLETA DE DADOS DOCUMENTAIS

Primeiramente, foi estabelecido contato telefônico com a secretaria executiva dos conselhos para a apresentação da pesquisadora, a explicação dos objetivos da pesquisa e a solicitação dos documentos necessários para sua realização. Em seguida, foi enviado por e-mail um termo de esclarecimento sobre os objetivos da pesquisa e a solicitação das leis de criação, regimento interno e o rol das atas reuniões ordinárias e extraordinárias de cada biênio escolhido para análise.

Após deliberação em reunião do conselho, os municípios de Morro Agudo e São Joaquim da Barra encaminharam os documentos solicitados em arquivos PDF e JPEG, respectivamente. Os municípios de Igarapava, Ituverava e Orlândia necessitaram de uma

intervenção via telefone para que disponibilizassem os documentos. Igarapava e Ituverava disponibilizaram os documentos em meios físicos, sendo o livro de atas liberado mediante assinatura do termo de responsabilidade de posse de documentos públicos e cópias das atas. O município de Orlândia enviou os documentos via e-mail e em formato PDF.

Os documentos em PDF dos municípios de Morro Agudo e Orlândia foram arquivados e posteriormente impressos para facilitar a análise. Já os documentos de Ituverava e Igarapava, como mencionado, foram disponibilizados em meio físico para leitura e manuseio, não sendo necessária a impressão das atas.

A pretensão inicial do estudo considerava os 6 Conselhos de Assistência Social dos municípios de pequeno porte II. No entanto, o município de Miguelópolis não respondeu ao e-mail em que era solicitada a documentação para a pesquisa; além disso, o município de São Joaquim da Barra, apesar de ter enviado a lei de criação, o regimento interno e as atas das reuniões, enviou as últimas em forma manuscrita, não sendo possível fazer a leitura delas com precisão. Por esses motivos, os dois conselhos em questão foram excluídos da análise. Portanto, serão analisados os CMAS dos municípios de Igarapava, Ituverava, Morro Agudo e Orlândia.

Recolhidos os documentos, iniciamos a leitura, a compilação dos dados e as análises e interpretações.

### 3.4 APRESENTAÇÃO DAS CLASSIFICAÇÕES E CODIFICAÇÃO DAS ATAS

Foram realizadas leituras, classificação e codificação de 110 (cento e dez) atas das reuniões ordinárias e extraordinárias<sup>4</sup> dos CMAS. Primeiramente, foi realizada uma leitura flutuante das leis de criação, dos regimentos internos e das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias a fim de estabelecer contato com os documentos, conhecer os textos e as mensagens neles expressas. Em seguida, foram definidos os temas a partir das pautas presentes nas atas das reuniões. Os registros foram feitos em uma planilha no Word, na qual constam a temática, o dia da reunião e os relatos necessários para a

---

<sup>4</sup> Trabalhar com as atas foi um desafio, pois a maioria delas apresentava os assuntos e as discussões de forma resumida. Segundo Cunha (2010, p.99), não há um padrão predefinido para o registro das reuniões, elas diferem entre si conforme quem as redige ou a técnica de registro, ou mesmo conforme a compreensão dos conselheiros quanto à relevância desse documento, havendo diferentes tipos de atas: atas completas, que registram todas as falas; atas resumidas, que contêm as principais deliberações da reunião; atas sumarizadas que sucintamente relacionam os temas tratados nas reuniões.

identificação das falas e dos assuntos tratados em reuniões dos 4 CMAS pesquisados. Para essa coleta, foi utilizada uma ferramenta do Office da Microsoft 365, disponível na função “Ditar” do Word, que permite a utilização do recurso de voz para texto com o uso de um microfone e uma conexão de internet, sendo necessárias correções de apenas algumas palavras.

**Quadro 1** – Quantidade de atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.

CMAS	Atas das reuniões ordinárias	Atas das reuniões extraordinárias	Total
Igarapava Biênio 2018-2020	20	28	48
Ituverava Biênio 2016-2018	19	7	26
Morro Agudo Biênio 2015-2017	18	1	19
Orlândia Biênio 2017-2018	14	3	17
Total	71	39	110

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Nos gráficos abaixo, apresentaremos o compilado feito através da categorização e da codificação das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos Conselhos Municipais de Assistência Social pesquisados, que facilitarão a análise das categorias deliberativas no próximo item do capítulo<sup>5</sup>.

### 3.4.1 Frequência de assuntos presentes nas pautas dos CMAS

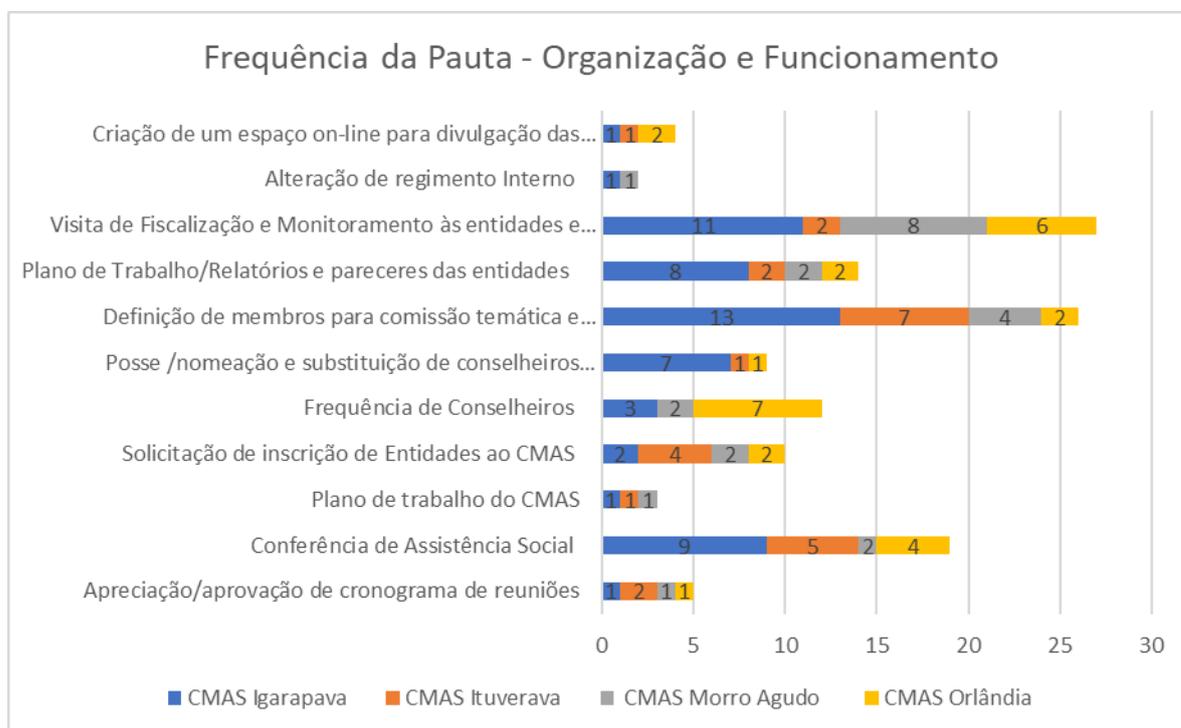
Neste item, apresentaremos a frequência dos assuntos que se destacaram nas pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias. Foram elencados apenas os assuntos que tiveram mais frequência em dois ou mais CMAS; porém, foram registrados os assuntos que apareceram de forma isolada, pois apresentavam alguma situação peculiar vivenciada pelo município ou alguma relação com as categorias deliberativas em análises. Devido à

---

<sup>5</sup> Apesar de os períodos analisados serem diferentes, não houve prejuízo para a pesquisa no sentido de que os CMAS possuem as mesmas prerrogativas e as pautas apresentadas tiveram em sua maioria os mesmos assuntos.

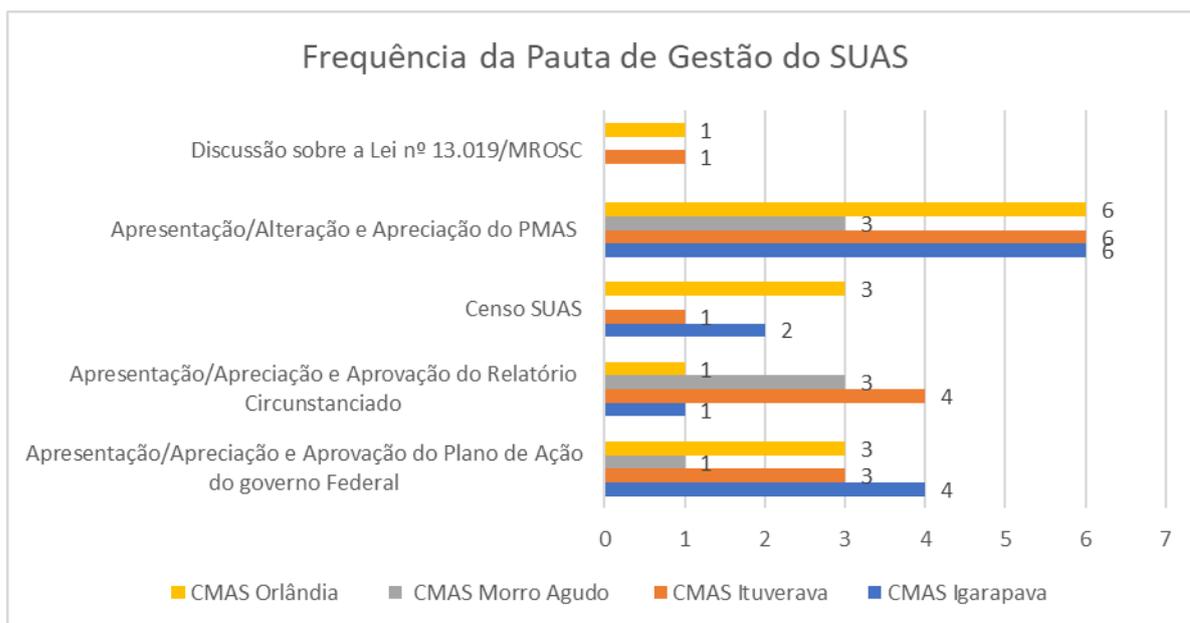
diversidade de temas discutidos nas reuniões e para facilitar a análise, dividimos os assuntos em 5 subgrupos: controle social, gestão do SUAS, gestão financeira e orçamentária, serviços socioassistenciais, informação e capacitação.

**Gráfico 1 – Frequência da Pauta Organização e Funcionamento.**



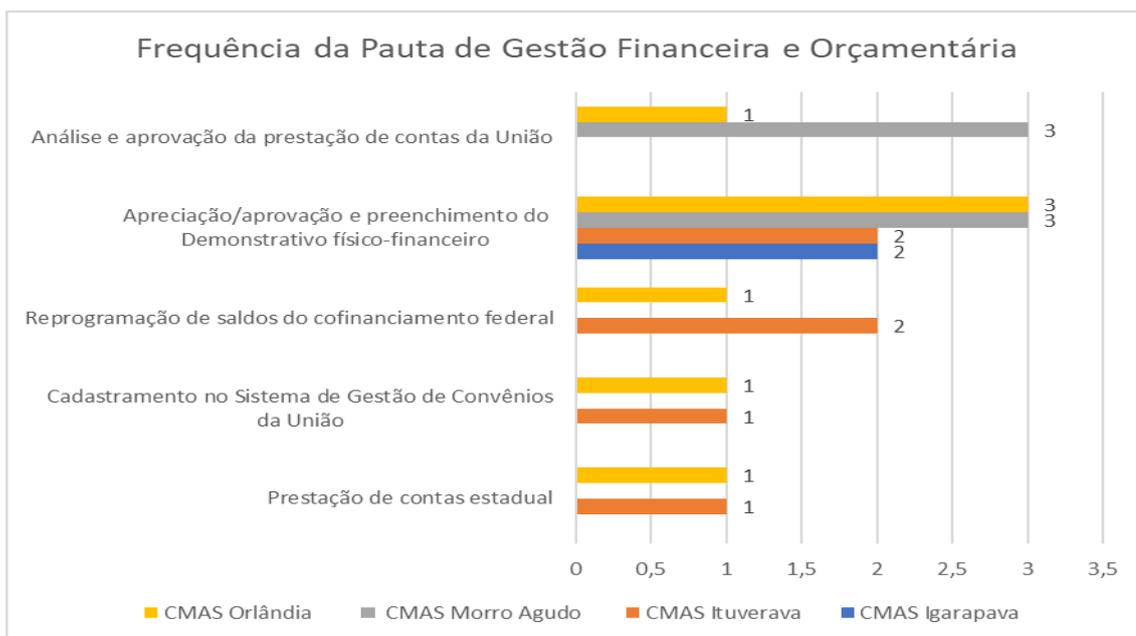
Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Neste subgrupo, as temáticas que apareceram com mais frequência nas pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos CMAS pesquisado foram: visita de fiscalização e monitoramento às entidades com inscrições no CMAS, definição de membros para as comissões temáticas e conferência de assistência social.

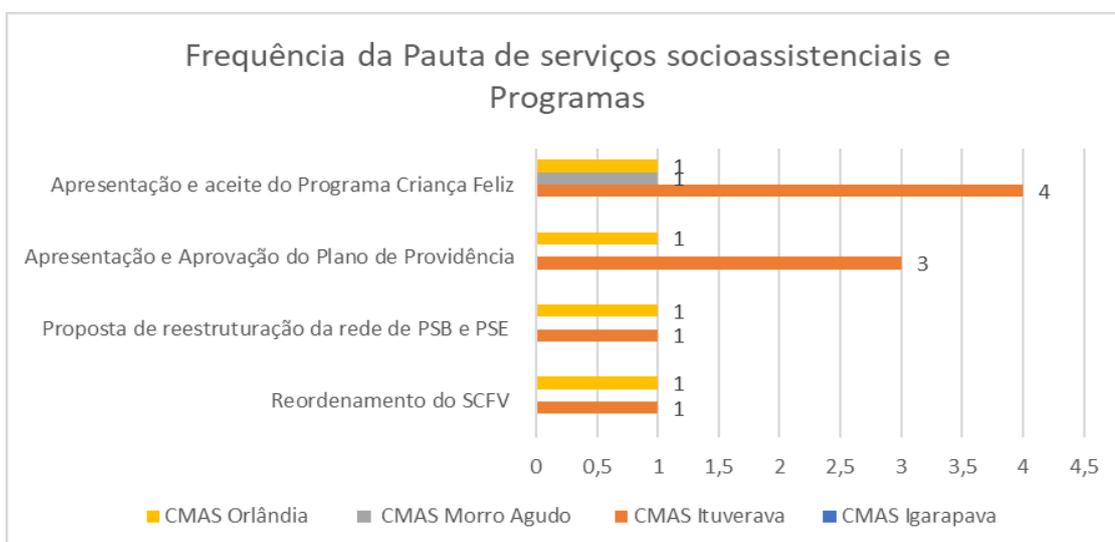
**Gráfico 2 – Frequência da Pauta de Gestão do SUAS.**

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Do subgrupo gestão do SUAS, as temáticas que se apresentaram com mais frequência nas pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias no período analisado foram: apresentação/alteração e apreciação do Plano Municipal de Assistência Social, apresentação, apreciação e aprovação do Plano de Ação do Governo Federal e apresentação/apreciação e aprovação do relatório circunstanciado dos serviços cofinanciados com recursos estaduais.

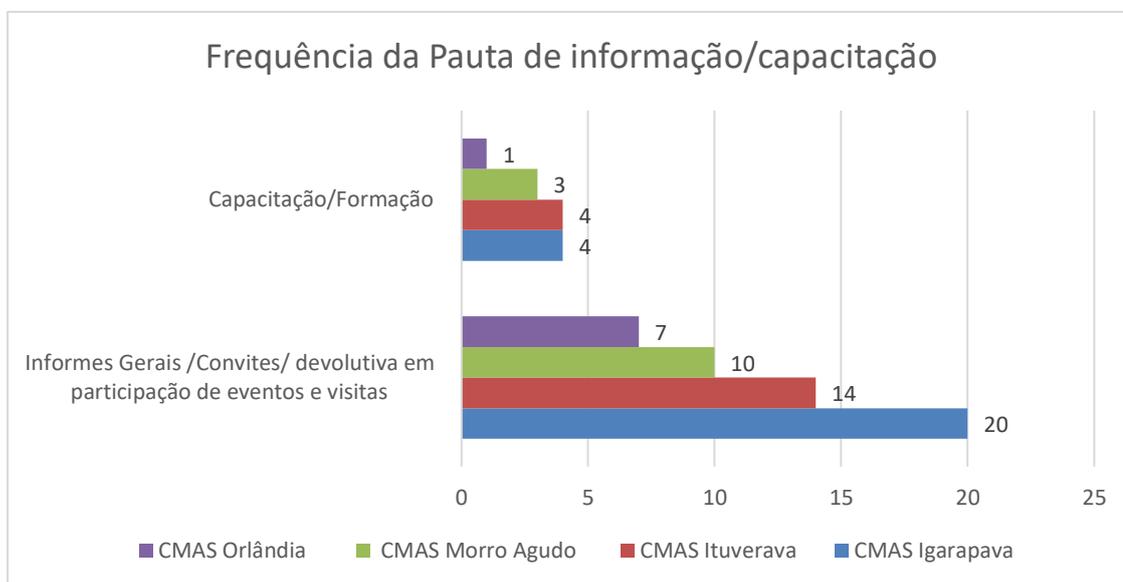
**Gráfico 3** – Frequência da Pauta de Gestão Financeira e Orçamentária.

Sobre a gestão financeira e orçamentária, as temáticas que se apresentaram com mais frequência nas pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias no período analisado foram: apreciação, aprovação e preenchimento do demonstrativo físico financeiro, análise e aprovação de contas da União.

**Gráfico 4** – Frequência da Pauta de serviços socioassistenciais e programas.

A pauta que esteve mais frequente no subgrupo de serviços socioassistenciais e programas foram: apresentação e aceite do Programa Criança Feliz, seguida da apresentação e da aprovação do Plano de Providência.

**Gráfico 5** – Frequência da pauta de informação/capacitação.



Fonte: Elaborado pela autora (2022).

Quanto ao subgrupo informação e capacitação, podemos perceber que os informes, convites e devolutivas de participação em eventos e visitas são bastante frequentes nos quatro CMAS e a temática capacitação também foi apontada pelos quatro CMAS como pauta das reuniões ordinárias e extraordinárias do período pesquisado.

As temáticas que foram pautadas de forma isolada foram:

- **CMAS de Igarapava:** apreciação e elaboração da Lei de Benefícios Eventuais; apreciação dos termos de proposta de cofinanciamento de BE por parte do estado; distribuição de material para orientação aos conselheiros e população sobre o CMAS; Lei Orçamentária Anual; Lei de Diretrizes Orçamentárias; implantação de serviços e equipamentos (CREAS); apresentação do relatório de atividades realizadas do CMAS, pendências do ano de 2018 e avaliação do trabalho desenvolvido; cortes no orçamento do governo federal para a assistência social; deliberação sobre emenda parlamentar para abrigo de idosos; apresentação sobre o

Cadastro Único; decreto de redução de gastos do executivo municipal; leitura do ofício do CREAS ao CMAS sobre a dificuldade com o serviço de acolhimento de idoso da proteção social de alta complexidade; apreciação da solicitação do departamento de desenvolvimento para aquisição de computadores para os serviços.

- **CMAS de Ituverava:** apresentação de empenhos e processos referentes à aquisição de produtos e serviços com a utilização de recursos federais e estaduais; apresentação de saldos das contas dos governos federal e estadual; falta de atendimento psicológico nos núcleos de estratégia em saúde da família para os encaminhamentos feitos pela equipe do CRAS; necessidade de participação do usuário no CMAS.
- **CMAS de Morro Agudo:** reunião conjunta entre CMAS e CMI; necessidade de contratação de dois assistentes sociais para prestação de serviço referente ao processo de revisão e averiguação do Cadastro Único e programa Bolsa Família; Processo de Averiguação do Cadastro Único e PBF e papel da instância de controle; aprovação de convênio entre prefeitura e entidades socioassistenciais

### 3.4.2 Vocalização dos segmentos<sup>6</sup>

Neste item, mencionaremos os gráficos sobre os grupos/segmentos que se manifestaram e que estavam identificados nas atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos CMAS. Esse levantamento foi realizado tendo em vista analisar a presença vocal dos conselheiros nas reuniões ordinárias e extraordinárias, ou seja, quem se expressa e apresenta os argumentos e temas considerados relevantes para o debate público e para a política de assistência social (CUNHA, 2010, p. 96).

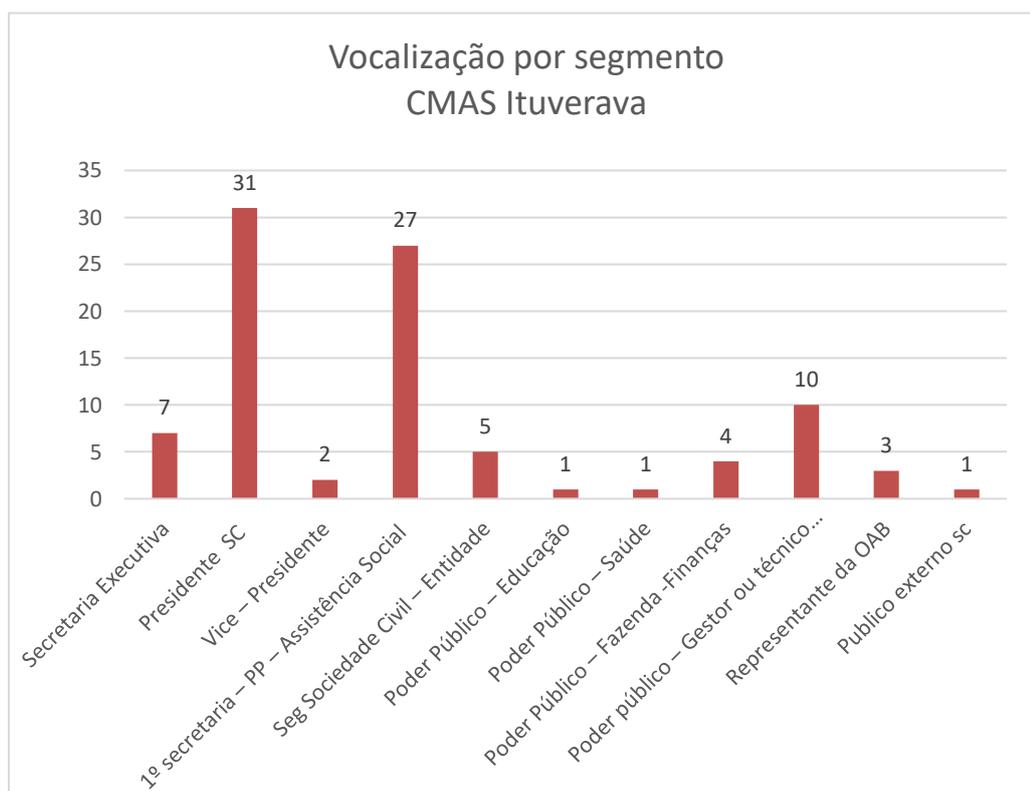
---

<sup>6</sup> Foi contabilizado o número de vezes que o indivíduo cuja identificação estava expressa na ata manifestou-se durante as reuniões. Pelos registros das atas, não foi possível identificar com precisão os debates, as discussões e aprovações, pois estão escritas de forma genérica, como: “Após a discussão/ou debate e sanadas as dúvidas, os conselheiros aprovaram por unanimidade o que estava em deliberação”.

**Gráfico 6 – Vocalização por segmento (CMAS Igarapava).**

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

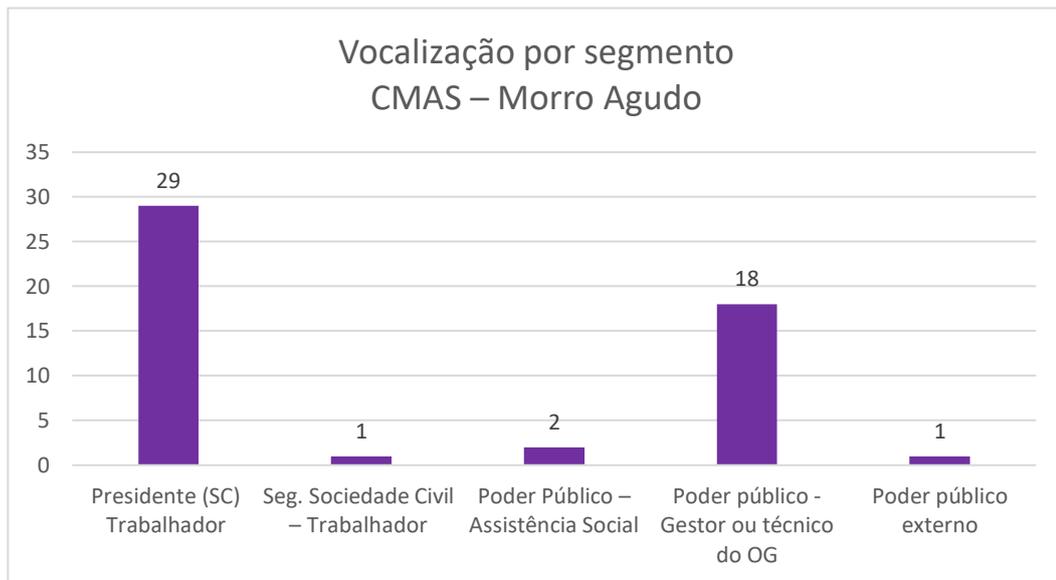
O gráfico 6 apresenta a quantidade de vezes que os seguimentos se manifestaram sobre os assuntos das pautas das reuniões. Podemos perceber a predominância de falas da presidente, seguida da secretaria executiva do CMAS. Depois, temos as manifestações de representantes do poder público representado pela política de assistência social, e a sociedade civil com a representação de trabalhadores. O segmento de usuários manifestou-se apenas duas vezes.

**Gráfico 7 – Vocalização por segmento (CMAS Ituverava).**

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

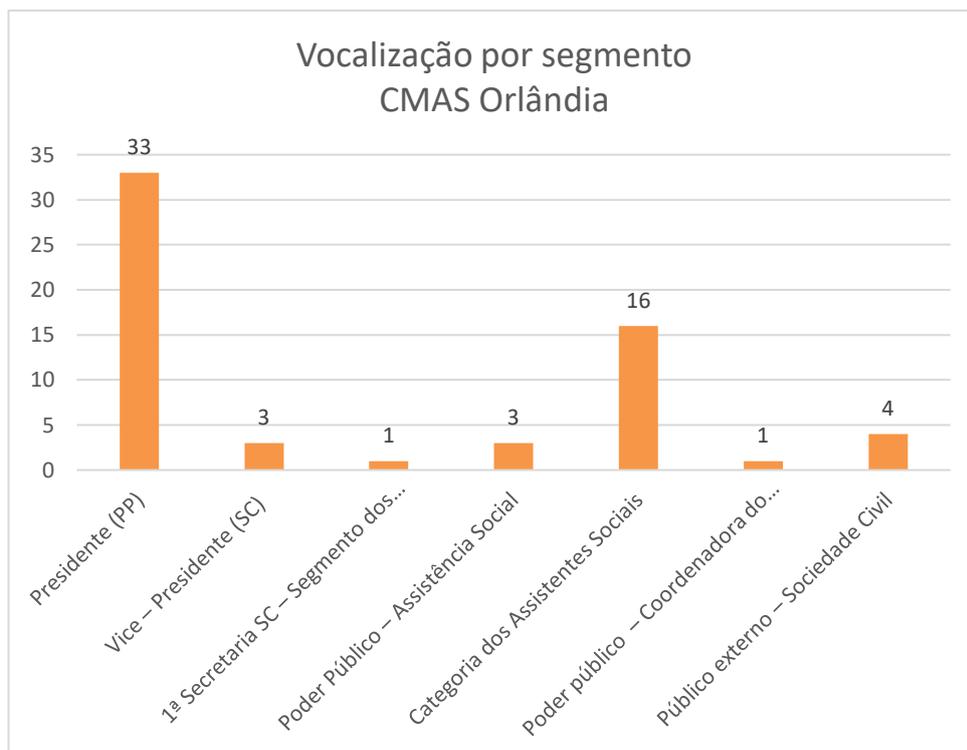
Como demonstra o gráfico 7, temos a predominância de falas do presidente, seguida das manifestações do poder público representante da política de assistência social, e as manifestações do poder público externo ao Conselho<sup>7</sup>. Os outros segmentos apresentaram baixa vocalização durante as reuniões.

<sup>7</sup> Poder público externo: gestor/gestora e trabalhadores/trabalhadoras que não são conselheiros/conselheiras.

**Gráfico 8** – Vocalização por segmento (CMAS Morro Agudo).

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

No gráfico 8, podemos identificar a predominância de fala da presidente, seguida das falas do poder público externo representado por gestora ou técnica do órgão gestor. Os outros segmentos apresentaram baixa vocalização durante as reuniões.

**Gráfico 9 – Vocalização por segmento (CMAS Orlândia).**

Fonte: Elaborado pela autora a partir das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.

Pelo gráfico 9, podemos inferir a predominância de falas da presidente, seguida da categoria de assistentes sociais. Os outros segmentos apresentaram baixa vocalização durante as reuniões.

### 3.4.3 Análise dos Conselhos Municipais de Assistência Social a partir das categorias deliberativas

A análise do processo deliberativo é importante, pois possibilita adquirir um conhecimento mais aprofundado sobre a forma em que ocorre a deliberação, quem são os participantes do processo e a forma como os diferentes sujeitos são inseridos. Desta forma, é possível avaliar, em que medida as instituições cumprem suas funções e seus objetivos no que diz respeito à deliberação acerca da política pública e do controle social (ALMEIDA; CUNHA, 2011, p.110).

As matrizes deliberativas apresentadas a seguir foram construídas a partir do referencial teórico abordado no primeiro capítulo, que teve como objetivo apresentar as principais características, princípios e procedimentos da teoria democrática deliberativa de

Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib (1ª coluna: categoria deliberativa e descrição<sup>8</sup>), correlacionando-as com o referencial teórico, apresentado no segundo capítulo sobre os Conselhos Municipais de Assistência Social, suas características, composição e funcionamento (2º coluna: correlação teórica/legal/normativa com os CMAS). Para a identificação das categorias, foram elaboradas algumas perguntas orientadoras e mencionados os documentos de análises em que foi possível observar as categorias (3ª coluna: perguntas Orientadoras e Documentos) e, por fim, o registro das informações presentes nos CMAS de Igarapava, Ituverava, Morro Agudo e Orlândia (4ª coluna: análises).

---

<sup>8</sup> Categoria 1: Espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea permeada pela complexidade, diversidade, pluralidade e multiplicidade de interesses e desigualdades;  
Categoria 2: Deliberação democrática pluralista;  
Categoria 3: criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativa;  
Categoria 4: Princípio da legitimidade;  
Categoria 5: Princípio da Igualdade e Liberdade  
Categoria 6: Processo deliberativos são também processos de formação e informação;  
Categoria 7: Capacidade dos atores de influenciar, deliberar e contribuir para o alcance de resultados na política de assistência social.

**Quadro 2** – Categoria 1: Espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea.

Categorias/Descrição	Correlação teórica/legal/normativa com os CMAS	Perguntas orientadoras e documentos	Análises			
			CMAS Igarapava	CMAS Ituverava	CMAS Morro Agudo	CMAS Orlandia
<p>Espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea, complexidade, diversidade pluralidade, multiplicidade de interesses e desigualdades.</p>	<p>Espaço em que as demandas e a explicitação das diferenças devem ser postas no discurso, no diálogo e na argumentação a fim de se buscar uma sociedade justa e igualitária. É necessário que os conselhos reafirmem, estimulem e busquem viabilizar a participação de usuários nas esferas de governo e que tragam para a discussão os desafios enfrentados pela sociedade, como as desigualdades sociais, as questões de gênero, as violações de direito e outros assuntos que envolvam as diversidades e o interesse (BRASIL, 2013, p. 14).</p>	<p>Há discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade, como desigualdades sociais, questões de gênero e violações de direito?</p> <p>O que está na pauta das reuniões?</p> <p>Documentos: atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.</p>	<p>Pelas análises das pautas, conforme mencionado nos gráficos de número 1, 2, 3, 4 e 5, não houve evidências no período mencionado.</p>	<p>Pelas análises das pautas, conforme mencionado nos gráficos de número 1, 2, 3, 4 e 5, não houve evidências no período mencionado.</p>	<p>Pelas análises das pautas, conforme mencionado nos gráficos de número 1, 2, 3, 4 e 5, não houve evidências no período mencionado.</p>	<p>Pelas análises das pautas, conforme mencionado nos gráficos de número 1, 2, 3, 4 e 5, não houve evidências no período mencionado.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

**Quadro 3 – Categoria 2: Deliberação democrática pluralista.**

Categorias/Descrição	Correlação teórica/legal/normativa com os CMAS	Perguntas orientadoras e documentos	Análises			
			CMAS Igarapava	CMAS Ituverava	CMAS Morro Agudo	CMAS Orlândia
Deliberação democrática como pluralista. Tomada de decisão através da deliberação pública em arenas abertas aos cidadãos que utilizam os serviços públicos ou que são regulados pelas decisões públicas.	1- Os conselhos de assistência social garantem a pluralidade quando possuem representantes do governo e da sociedade civil.	1- Qual a composição dos CMAS?  2- Há participação de outras pessoas nas reuniões dos conselhos?  Documentos analisados: leis de criação, regimento interno e atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.	1- Lei nº 763/2017 e RI: 14 (catorze) membros e respectivos suplentes: 7 (sete) do poder público; 7 (sete) da sociedade civil.  2- No período analisado, houve a participação da gestora ou do técnico do órgão gestor e de profissionais do poder público.	1- Lei nº 3.932/2009 e RI: 12 (doze) membros e respectivos suplentes: 6 (seis) do poder público; 6 (seis) da sociedade civil.  2- No período analisado, houve a participação da gestora ou do técnico do órgão gestor e de profissionais da sociedade civil.	1- Lei nº 800/2012 e RI: 12 (doze) membros e respectivos suplentes: 6 (seis) do poder público; 6 (seis) da sociedade civil.  2- No período analisado, houve a participação da gestora e da técnica do órgão gestor.	1- Lei nº 3.603/2008 e RI: 10 (dez) membros e respectivos suplentes: 5 (cinco) do poder público; 5 (cinco) da sociedade civil.  2- No período analisado, houve a participação da coordenadora do CRAS e de representantes de entidades.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

**Quadro 4 – Categoria 3: Criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativa.**

Categorias/Descrição	Correlação teórica/legal/normativa com os CMAS	Perguntas orientadoras e documentos	Análises			
			CMAS Igarapava	CMAS Ituverava	CMAS Morro Agudo	CMAS Orlândia
Criação de esferas públicas pelas próprias instituições públicas e administrativas com responsabilidade de que as decisões sejam tomadas de forma conjunta entre Estado e sociedade civil.	Os conselhos são instâncias deliberativas do SUAS e apresentam essas características quando definem que são órgãos vinculados ao poder executivo e sua estrutura pertence ao órgão gestor responsável pela coordenação da política de assistência que deve prover apoio administrativo e dotação orçamentária para seu funcionamento (BRASIL, 2010, p. 25)	1- Na lei de criação, há menção de que o CMAS é vinculado ao órgão gestor e da forma de provisão de apoio administrativo e financeiro?  2- Há secretaria executiva?  Documentos: lei de criação e regimento interno.	1- Está descrito que é vinculado à estrutura do órgão gestor da Política de Assistência Social. Não há especificação explícita sobre a forma de provisão do órgão gestor.  2- Possui secretaria executiva, conforme disposto no Art. 24 do RI, com funcionário cedido pela prefeitura.	1- Está descrito que é uma instância vinculada ao órgão municipal responsável pela gestão e coordenação da Política Municipal de Assistência Social, que possui a responsabilidade de destinar recursos para investimento e custeio das atividades do CMAS.  2- Possui secretaria executiva com profissional de nível superior, com conhecimento da política.	1- Está descrito que é instância vinculada ao órgão municipal responsável pela gestão e coordenação da Política Municipal de Assistência Social, que possui a incumbência de destinar recursos materiais humanos e financeiros necessários ao funcionamento das atividades do CMAS.  2- Possui secretaria executiva com equipe administrativa e profissional de nível superior com conhecimento da Política Pública de Assistência Social.	1- Está descrito que o conselho é vinculado à Secretaria Municipal de Promoção Social. Não há especificação explícita sobre a forma de provisão do órgão gestor.  2- Possui secretaria executiva com assessoria técnica que deverá ser a unidade de apoio ao funcionamento do CMAS (RI).

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

**Quadro 5 – Categoria 4: Princípio de Legitimidade.**

Categorias/Descrição	Correlação teórica/legal/normativa com os CMAS	Perguntas orientadoras e documentos	Análises			
			CMAS Igarapava	CMAS Ituverava	CMAS Morro Agudo	CMAS Orlândia
<p>Princípio de legitimidade. nos processos deliberativos de tomada de decisão coletivas, devem participar todos os seus potenciais destinatários ou, em sua falta, seus representantes.</p>	<p>A legitimidade está relacionada à efetiva participação dos diferentes atores sociais e políticos. As decisões são consideradas legítimas quando todos os segmentos interessados e afetados por essas decisões podem participar do processo deliberativo que as produziram.</p>	<p>1- Todos os afetados pelas decisões participam do processo deliberativo?</p> <p>Documentos: lei de criação, regimento interno e atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.</p>	<p>1- Na lei de criação e no RI, está estabelecida a paridade entre poder público e sociedade civil. No entanto, nesta última não há paridade entre as representações.</p> <p>- A representação de cada seguimento não está de acordo com as normativas do SUAS.</p> <p>No período analisado, não há representatividade de usuário.</p>	<p>1- Na lei de criação e no RI, está estabelecida a paridade entre poder público e sociedade civil. No entanto, não há paridade entre as representações.</p> <p>- A representação de cada seguimento não está de acordo com as normativas do SUAS.</p> <p>- A representação do usuário é feita pela entidade que lhe presta atendimento.</p>	<p>1- Na da lei de criação e no RI, está estabelecida a paridade entre poder público e sociedade civil. No entanto, não há paridade representativa da sociedade civil.</p> <p>- A representação de cada seguimento não está de acordo com as normativas do SUAS.</p> <p>- A representação do usuário é feita pela entidade que lhe presta atendimento.</p>	

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

**Quadro 6 – Categoria 5: Princípio de igualdade e liberdade<sup>9</sup>**

Categorias/ Descrição	Correlação teórica/legal/ normativa com os CMAS	Perguntas orientadoras e documentos	Análises			
			CMAS Igarapava	CMAS Ituverava	CMAS Morro Agudo	CMAS Orlândia
<p>Princípios de igualdade e liberdade.</p> <p>Todos devem ter asseguradas as mesmas oportunidades de se expressar, discutir, propor temas, argumentar e decidir de forma livre e igual.</p>	<p>A questão da igualdade e da liberdade vai muito além da paridade numérica entre poder público e sociedade civil, e não é condição suficiente para assegurar o equilíbrio nas tomadas das decisões, ela requer igualdade ao acesso, ao conhecimento, à informação, ao poder e às condições materiais para participação do debate e da capacidade de intervir nas decisões e deliberações (RAICHELIS, 2009, p. 18).</p>	<p>1- Há igualdade numérica entre poder público e sociedade civil e entre representantes da sociedade civil?</p> <p>2- Há equilíbrio entre as falas/exposições/argumentações durante as reuniões?</p> <p>Documentos analisados: lei de criação dos CMAS, regimento interno e as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.</p>	<p>1- Na lei de criação e no RI, há igualdade numérica entre poder público e sociedade civil e entre os segmentos da sociedade civil.</p> <p>2- Pela análise das atas, há predominância de falas da presidente, seguida da secretaria executiva do CMAS, depois, as manifestações de representantes do poder público representado pela política de assistência social e a sociedade civil com a representação de trabalhadores. O segmento de usuários manifestou-se apenas 2 vezes.</p>	<p>1- Na lei de criação e no RI, há igualdade numérica entre poder público e sociedade civil. No entanto, nesta última não há igualdade.</p> <p>2- Pela análise das atas, temos a predominância de falas do presidente, seguida das manifestações do poder público representante da política de assistência social, e as manifestações do poder público externo ao conselho. Os outros segmentos apresentaram baixa vocalização durante as reuniões.</p>	<p>1- Na lei de criação e no RI, há igualdade numérica entre poder público e sociedade civil e entre os segmentos da sociedade civil. No entanto, pela análise das atas, foi possível verificar que os usuários são representados pelas entidades que lhes prestam atendimento.</p> <p>2- Pela análise das atas, há predominância de fala da presidente, seguida das falas do poder público externo representado por gestora ou técnica do órgão gestor. Os outros segmentos apresentaram baixa vocalização durante as reuniões.</p>	

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

<sup>9</sup> Pelo teor dos documentos analisados (lei de criação, regimento interno e reuniões ordinárias e extraordinárias), não foi possível aferir outros aspectos relativos à igualdade e liberdade, como, por exemplo, igualdade de conhecimento, de informação, de condições materiais para participar do debate e das deliberações. Por isso, optamos por mencionar nesta categoria a igualdade numérica e a oportunidade de vocalização dos diversos seguimentos.

**Quadro 7 – Categoria 6: Processos deliberativos são também processos de informação.**

Categorias/ Descrição	Correlação teórica/legal/ normativa com os CMAS	Perguntas orientadoras e documentos	Análises			
			CMAS Igarapava	CMAS Ituverava	CMAS Morro Agudo	CMAS Orlândia
<p>Processos deliberativos são também processos de informação e formação. É por meio de processo deliberativo bem-sucedido que o indivíduo é conduzido a uma reflexão crítica e adicional sobre as visões e opiniões e a partir daí tomar decisões mais assertivas nos processos deliberativos.</p>	<p>Necessidade de socialização da informação no debate para que os conselheiros possam decidir dentro de uma racionalidade e em condições de igualdade (TORRES, 2001, p. 67).</p>	<p>1- Há informes na pauta?<sup>10</sup> Os informes são esclarecidos?</p> <p>2- Há definição de Comissão temática?</p> <p>3- Houve capacitação durante o período analisado?</p> <p>Documentos analisados: lei de criação, regimento interno e atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.</p>	<p>1- Na análise das atas, os informes foram destacados 20 vezes.</p> <p>2- Comissão Temática permanentes: Inscrição de entidades e organizações de assistência social, Acompanhamento do Programa Bolsa Família, Apreciação da Prestação de Contas e Monitoramento e Fiscalização.</p> <p>3- Nas pautas, o tema da capacitação foi evidenciado 4 vezes. Foi realizada a capacitação no período analisado.</p>	<p>1- Na análise das atas, os informes foram destacados 14 vezes.</p> <p>2- No RI, há previsão de instituição de comissão cuja abrangência, organização e funcionamento serão realizados em resolução do plenário. Nas atas: Comissão de prestação de contas, comissão, instância de controle do programa Bolsa Família</p> <p>3- Nas pautas, o tema da capacitação foi evidenciado 4 vezes. Não houve capacitação no período analisado.</p>	<p>1- Na análise das atas, os informes foram destacados 10 vezes.</p> <p>2- No RI: Comissão Temática da Política de Assistência Social, Comissão Temática de Orçamento e Financiamento e Comissão Temática de Normas e Legislação.</p> <p>3- Nas pautas, o tema da capacitação foi evidenciado 3 vezes.</p> <p>Houve capacitação no período analisado.</p>	<p>1- Na análise das atas, os informes foram destacados 7 vezes.</p> <p>2- No RI: comissões técnicas, comissão de finanças e orçamentos e comissão de assuntos institucionais.</p> <p>- Nas pautas, o tema da capacitação foi evidenciado 1 vez.</p> <p>Não houve capacitação no período analisado.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

<sup>10</sup> Nos informes, foram agrupados também a socialização de informações sobre os eventos que os conselheiros participaram e a apresentação de relatórios de visitas realizadas.

**Quadro 8** – Categoria 7: Capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e o alcance de resultados.

Categorias/ Descrição	Correlação teórica/legal/ normativa com os CMAS	Perguntas orientadoras e documentos	Análises			
			CMAS Igarapava	CMAS Ituverava	CMAS Morro Agudo	CMAS Orlândia
Capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e o alcance de resultados.	A concepção de conselhos de políticas públicas estabelecida na Constituição Federal atribui-lhes uma força para atuar na definição de prioridades e recursos orçamentários no atendimento dos seguimentos sociais e na avaliação de resultados das políticas públicas (RAICHELIS, 2009).	1- Foi realizada Conferência Municipal de Assistência Social? As propostas são discutidas nas reuniões? 2- O CMAS participa das definições orçamentárias para a política de Assistência Social (PPA, LDO LOA) e do Planejamento (PMAS- Plano Municipal de Assistência Social (estadual); Plano de Ação (federal); Prestação de contas? 3- Há discussão sobre os serviços, programas, projetos e benefícios socioassistenciais? O CMAS é instância de controle social do PBF? Documentos analisados: atas das reuniões ordinárias e extraordinárias.	1- Sim, em 2019. Não houve discussão das propostas no período analisado. 2- Não houve participação do CMAS na elaboração dos orçamentos e planos municipais no período analisado. Houve alguns apontamentos na prestação de contas. 3- Implantação do CREAS, Serviço de Acolhimento para Idosos, benefícios eventuais, compartilhamento do CRAS com as atividades do CMAS. Visitas de fiscalização e monitoramento das redes pública e privada. - O CMAS é instância de controle social do programa Bolsa Família.	1 - Sim, em 2017. Não houve discussão das propostas durante o período analisado. 2- Não houve participação do CMAS na elaboração dos orçamentos e planos municipais durante o período analisado. Houve alguns apontamentos na prestação de contas. 3 - Apresentação das atividades do Serviço de Convivência e Fortalecimento de Vínculo, plano de providências, falta de atendimento na saúde dos encaminhamentos feito pelo CRAS, programas Criança Feliz e Bolsa Família. - O CMAS é instância de controle social do programa Bolsa Família.	1 - Sim, em 2017. Não houve discussão das propostas durante o período analisado. 2- Não houve participação do CMAS na elaboração dos orçamentos e planos municipais no período analisado. 3- Visita de fiscalização nas entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, programa Criança Feliz, programa Bolsa Família. - O CMAS é instância do programa Bolsa Família.	1- Sim, em 2017. Não houve discussão das propostas durante o período analisado. 2- Não houve participação do CMAS na elaboração dos orçamentos e planos municipais no período analisado. 3- Visita de fiscalização nas entidades prestadoras de serviços socioassistenciais. programa Criança Feliz, plano de providência.

Fonte: Elaborado pela autora (2022).

### 3.5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

A partir da correlação estabelecida entre as categorias deliberativas e as análises dos conselhos municipais estudados, destacamos 4 (quatro) categorias prioritárias não apenas para as contribuições empíricas da teoria deliberativa nos Conselhos Municipais de Assistência Social, mas também pela relevância para o Sistema Único de Assistência Social. As categorias escolhidas foram: categoria 1: espaço de discussão sobre os desafios enfrentados pela sociedade contemporânea, permeada pela complexidade, diversidade, pluralidade, multiplicidade de interesses e desigualdades; categoria 4: princípio da legitimidade; categoria 6: processos deliberativos são também processos de formação e informação, e categoria 7: capacidade dos atores de influenciar, deliberar e contribuir para o alcance de resultados na política de assistência social.

Os Conselhos Municipais de Assistência Social são espaços em que as demandas e a explicitação das diferenças devem ser postas no discurso, no diálogo e na argumentação, a fim de se buscar uma sociedade justa e igualitária. É necessário que os conselhos reafirmem, estimulem e busquem viabilizar a participação de usuários nas esferas de governo e que tragam para a discussão os desafios enfrentados pela sociedade, como, por exemplo, as desigualdades sociais, as questões de gênero, as violações de direito e outros assuntos que envolvam as diversidades e o interesse (BRASIL, 2013).

Foram analisadas 70 (setenta) atas das reuniões ordinárias e 39 (trinta e nove) das extraordinárias dos 4 (quatro) Conselhos Municipais de Assistência Social dos municípios de Igarapava, Ituverava, Morro Agudo e Orlândia. Pelas análises das pautas, conforme apontado nos gráficos de número 1, 2, 3, 4 e 5 e no preenchimento do quadro 4, não houve evidências sobre essas questões no período mencionado.

O país possui extrema desigualdade social, presente em todos os aspectos – econômico, cultural, político e social. No entanto, essas demandas não têm sido pautadas nos CMAS pesquisados. Se não são explicitadas nos CMAS, essas questões estão represadas em algum lugar – nos serviços ou mesmo em outros conselhos que representam essas minorias e suas demandas. Desta forma, é necessário que os CMAS se aproximem mais dos serviços em que os usuários e as usuárias são acompanhados e atendidos, ou melhor, o fomento a essa participação tem que se iniciar nos serviços, conforme asseveram Ferreira e Torres:

Só é possível uma pessoa se reconhecer como cidadã a partir dos modos de tratamento e das relações estabelecidas no interior dos serviços públicos, Assim, é fundamental a vivência de oportunidades de participar, autonomamente das decisões que lhe diz respeito, o que exige assegurar o direito de manifestar-se, exercer protagonismo e controle social na política de assistência social, sem sofrer discriminações, restrições ou atitudes vexatórias derivadas do nível pessoal de instrução formal, etnia, raça, cultura, credo, idade, gênero, limitações. (FERREIRA E TORRES, 2017, p. 222)

Sendo assim, é fundamental que os CMAS proponham ações conjuntas de fomento à participação junto aos serviços socioassistenciais nos territórios onde a população vivencia suas vulnerabilidades, local em que ela possa não somente apresentar suas demandas, mas também exercer suas capacidades, seu protagonismo e, junto com o poder público, construir respostas e soluções para os problemas enfrentados.

Outra interpretação sobre essa categoria não ser pautada nas reuniões dos CMAS consiste na possibilidade de o representante do usuário no conselho não ter voz para explicitar suas dificuldades e desigualdades. Em seu estudo, Pinheiro (2008, p. 73) expôs que, na maioria dos conselhos, há uma super-representação por parte das entidades – ora representando seus espaços legítimos, ora representando os usuários e/ou suas organizações. Essa questão traz implicações danosas ao campo da sociedade civil, primeiro por não se respeitar a participação tripartite – composta por entidades, trabalhadores e usuários – e, em segundo, por deslegitimar o direito do usuário à participação e à explicitação de suas demandas e seus interesses por pessoas que não vivenciam as mesmas vulnerabilidades.

A partir dessa perspectiva, caminhamos para a segunda categoria escolhida para a análise: o princípio da legitimidade. Assim como os estudos de Tatagiba (2002), Raichelis (2009) e Cunha (2010; 2011), podemos perceber que há um déficit de legitimidade nos conselhos. Dentre os 4 (quatro) CMAS estudados, podemos sinalizar que 3 (três) apresentam indícios de não paridade de representação nos segmentos da sociedade civil. O primeiro deles é o CMAS de Ituverava, cuja lei atual, nº 3.932/2009, e regimento interno mencionam que o conselho municipal é composto por 12 (doze) conselheiros e seus respectivos suplentes. No entanto, a representação da sociedade civil não está atualizada conforme as normativas vigentes, não garantido a paridade entre representantes de entidades, trabalhadores e usuários de assistência social. Tal representatividade ainda está definida por segmentos (1 representante do segmento do trabalho com idosos, 1 representante do trabalho com pessoas com deficiência, 1 representante do segmento do trabalho com crianças e adolescentes), apresentando uma

super-representação das entidades de assistência social. Na posse do mandato para o biênio 2016-2018, não houve a representação de usuários nem por usuário ou por entidade. Essa situação foi pautada nas reuniões dos dias 12/09/2017 e 14/11/2017. Na reunião do dia 14/11/2017, a representante do poder público da assistência social apresentou a lei em que constava a representação do usuário e relatou que o CMAS não estava cumprindo-a por conta de uma interpretação ocorrida na reunião do dia 27/01/2016, em que somente duas entidades possuíam inscrição no CMAS no ano referido e, por conta disso, não haveria a possibilidade de representação do usuário. A partir de então, ficou decidido que haveria a representação do usuário para o próximo biênio.

Em relação ao CMAS de Morro Agudo, embora constasse na Lei nº 2.800, de 23/05/2012, a paridade entre representantes de entidades prestadoras de serviços socioassistenciais, trabalhadores e usuários, a representação desses últimos apresenta indícios de ter sido feita também por entidade inscrita no CMAS. A questão foi identificada na ata de 28/10/2015, em que é citado que uma das representantes titulares está vinculada à instituição Antônio Floriano Rosa Filho, ficando a suplência exercida por usuária do CREAS e por representante da entidade Núcleo Assistencial André Luiz. A forma como está descrita na ata leva-nos à percepção de que os representantes estão sempre vinculados às entidades e não aos segmentos que representam.

O CMAS de Orlândia apresenta alguns erros na própria Lei de Criação nº 3.603, de 03/06/2008, e seu regimento interno está desatualizado. As representações da sociedade civil ainda estão por segmentos e não estão em consonância com as normativas vigentes em relação à paridade da sociedade civil, existindo uma super-representação das entidades em detrimento da participação tripartite. No mandato do biênio 2017-2018, o segmento usuário está representado por representante de entidade ou do serviço em que é atendido.

A ausência de participação dos usuários leva-nos a acreditar que ainda há traços de uma cultura elitista e conservadora que apresenta dificuldades para aceitar a ampliação da participação popular nas decisões sobre a política de assistência social, especialmente a do usuário/usuária excluídos desse processo, seja por suas condições econômicas ou mesmo pela negação ao direito de participação e contribuição para as discussões, debates e decisões sobre as situações que afetam a sua vida, seja pela falta de condições favoráveis para esta participação (CUNHA, 2011, p.95-96). Ferreira e Torres destacam que

os debates no interior dos conselhos se estabelecem ainda numa linguagem predominantemente técnica, o que por vezes exclui a representação de usuários e até mesmo de alguns trabalhadores, por exigir um domínio de dialetos institucionais e mesmo de formas de tramitação burocrática que não são conhecidas pelo coletivo de representantes. Pode-se afirmar que há uma distância entre os rituais estabelecidos no âmbito do controle social, que se expressa também na linguagem usual e o cotidiano da atenção em políticas públicas, distancia essa que se intensifica ainda mais ao considerarmos o cotidiano vivido por cidadãos e cidadãs demandantes da atenção pública. (FERREIRA; TORRES, 2017, p. 220)

Para que a participação dos usuários e usuárias aconteça, é necessário que os conselhos apresentem condições favoráveis para essa participação, como horários flexíveis para a reunião; disponibilização de recursos políticos, técnicos e financeiros; propiciar debates menos burocráticos e técnicos, dando oportunidades para que as pessoas possam expressar suas demandas com o conhecimento de quem as vivências no cotidiano. Na maior parte das vezes, assegurar a paridade numérica entre as representações não é condição suficiente para a efetividade de participação e deliberação públicas de todos em pé de igualdade. Pelos resultados do estudo, podemos perceber que, em sua maioria, o poder de fala nos conselhos está centrado na presidência, independentemente de esta ser representada pelo poder público ou pela sociedade civil. Em seguida, temos as falas do corpo técnico, composto pelo segmento de trabalhadores e de representantes do poder público, especialmente de técnicas do órgão gestor que apresentam os documentos, os planos e as prestações de contas para que o conselho aprove.

Em síntese, há uma desigualdade latente nos Conselhos Municipais de Assistência Social tanto em relação às representatividades e legitimidade quanto às possibilidades de se argumentar, explicitar as demandas e deliberar sobre a política de assistência social.

Para a redução das assimetrias e desigualdades presentes nos conselhos, como apontado no capítulo anterior, é necessário que os conselhos sejam espaços de informação e formação. Pelas análises das atas, podemos perceber que os conselhos são espaços em que a informação é socializada, seja através da leitura e do esclarecimento de informes, seja pela socialização de participação em eventos e de visitas realizadas nos serviços e equipamentos de assistência social. No entanto, as informações também precisam ser feitas para além dos conselhos, tendo um alcance maior. Foi destacada por todos os conselhos a necessidade de criação de espaços de divulgação de suas ações (atas das reuniões, resoluções e demais informações pertinentes ao controle social) nos sites da prefeitura, nas contas do Facebook e outros espaços virtuais. De fato, o único conselho que possuía esse canal no site da prefeitura era o de Igarapava, mas, por falta de

profissional responsável pela manutenção do site, as informações do CMAS não estavam mais disponíveis.

Quanto à capacitação, o tema foi mencionado nos quatro conselhos. No entanto, pelo período analisado, foi possível constatar que, no CMAS de Igarapava e no de Morro Agudo, foram realizados processos de capacitação. No CMAS de Ituverava e no de Orlandia, foram pautadas a necessidade de capacitação e discussão de orçamentos para sua realização.

Em Igarapava, o CMAS foi consultado pelo órgão gestor sobre os temas importantes para a capacitação, e os seguintes temas foram mencionados na reunião do dia 13/07/2018: “Introdução à Política Nacional de Assistência Social e às demais normativas que a compõem”; “O Conselho Municipal de Assistência Social (CMAS) e suas atribuições: a) Monitoramento e Fiscalização do Fundo Municipal da Assistência Social (FMAS), b) Monitoramento e Fiscalização das entidades e órgãos públicos de assistência social, c) Monitoramento e Fiscalização do Programa Bolsa Família (PBF)” para compor o tópico da capacitação destinada ao CMAS, sendo esta proposta aprovada e acrescentada ao tema “Articulação entre o CMAS e o Tribunal de Contas da União (TCU)” pela conselheira representante do poder público – Cadastro Único. Em reunião do dia 14/12/2018, a secretária executiva apresentou alguns apontamentos sobre a capacitação promovida pelo SENAC (em 06/11 e 20/11) e informou que foram contemplados os eixos “Introdução à PNAS e ao CMAS e suas atribuições”.

No CMAS de Morro Agudo, a temática da capacitação foi pautada na reunião do dia 14/06/2016 e realizada em agosto, tendo sido custeada pelos recursos do Índice de Gestão Descentralizada do SUAS e do PBF e tinha os seguintes conteúdos: “Organização da rede socioassistencial na perspectiva do SUAS e a responsabilidade do CMAS na sua fiscalização”, “Serviços de Proteção Social Básica e Especial de média e de alta complexidades”, “Integração dos conselhos de assistência social com o órgão gestor da política de assistência social”, “Participação e controle social”, “A integração entre os conselhos setoriais”, “Atribuições e competências dos conselheiros e monitoramento e avaliação da Política de Assistência Social”. No período subsequente, não foi registrada em ata nenhuma avaliação sobre a capacitação.

Apesar de o tema ter sido pautado na reunião e ter ocorrido nos dois CMAS, podemos identificar que não há uma cultura da educação permanente para os conselhos. Nas palavras de Ferreira e Torres,

[o]s processos de educação permanente são, essencialmente, oportunidades para desenvolver o pensamento reflexivo sobre os problemas reais que marcam nossa experiência no enfrentamento das desigualdades sociais. Desse modo, educação permanente é também o tempo e o espaço comum para produzirmos conhecimentos que ampliem modos de viver nossa frágil democracia. (FERREIRA; TORRES, 2017, p. 218)

Como o próprio nome indica, a educação permanente não deve ser esporádica e deve proporcionar aos participantes o desenvolvimento do pensamento reflexivo sobre as ações. Levando em consideração todo o rol de conhecimento, habilidades e capacidades que os conselheiros devem ter a respeito dos princípios da política, do conhecimento sobre a realidade vivenciada nos territórios, sobre os serviços, programas e benefícios socioassistenciais ofertados pela política, bem como suas atribuições e responsabilidades enquanto conselheiros, é primordial que as capacitações ofertadas sejam para qualificar o processo de deliberação, planejamento, monitoramento e avaliação. Os processos de capacitação e formação devem ser fomentados não apenas pelo órgão gestor responsável pela política, mas também pelos conselhos, apontando a real necessidade e os resultados tangíveis que a capacitação/formação deve proporcionar para o alcance da democratização da política de assistência social.

Quanto à capacidade dos atores de influenciar, deliberar e contribuir para o alcance de resultados na política de assistência social, a análise dessa última categoria levou em consideração o poder dos conselhos para definir prioridades no sentido de contribuir para a melhoria e a alteração da política, para definir recursos orçamentários para o atendimento dos seguimentos sociais e a avaliação de resultados das políticas públicas (RAICHELIS, 2006; CUNHA, 2009).

Pela disponibilidade de informações presentes nas atas dos CMAS foi possível analisá-las a partir de 3 (três) aspectos: o primeiro está relacionado à realização da Conferência de Assistência Social como forma de avaliação da política e de propositivas de diretrizes para o aperfeiçoamento do SUAS no município; o segundo, à participação dos CMAS na definição de recursos orçamentários, tanto no planejamento quanto na análise e na aprovação da prestação de contas, e o terceiro, sobre discussão sobre os serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

Quanto à realização da Conferência Municipal de Assistência Social, esta foi realizada em 2017 nos municípios de Ituverava, Morro Agudo e Orlândia, e em 2019 no município de Igarapava. A temática esteve presente nas reuniões ordinárias e extraordinárias dos CMAS na seguinte frequência: 9 (nove) vezes no CMAS de

Igarapava, 5 (cinco) vezes no CMAS de Ituverava, 2 (duas) vezes no município de Morro Agudo e 4 (quatro) vezes no município de Orlândia. As discussões durante o período analisado foram para ciência dos eixos temáticos e organização e disponibilização de recursos financeiros para sua realização. Apenas o CMAS de Igarapava apresentou em uma das reuniões subsequentes a avaliação da conferência e apresentou um documento síntese com o resultado das avaliações realizadas e que as propostas levantadas na conferência seriam pauta das próximas reuniões do CMAS a partir de janeiro de 2020. Nos demais CMAS, não houve discussão subsequente sobre os desdobramentos e as propostas elencadas nas conferências para aprimoramento da política de assistência social no município.

Passemos para a definição de recursos orçamentários para a política de assistência social, tanto no planejamento quanto na análise e na aprovação da prestação de contas: sobre o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA), apenas o CMAS de Igarapava apresentou pauta para a discussão da LDO e a LOA. Em 14/09/2018, a presidente ficou de verificar com a gestora sobre o andamento da LOA, inclusive sugeriu que fosse marcada uma reunião com a equipe de finanças e a comissão de prestação de contas. Na reunião do dia 05/10/2018, a presidente mencionou que não foi possível agendar a reunião, pois a equipe de finanças recusou-se a tratar dos valores estipulados na LOA com o conselho, respondendo que todo o orçamento para 2019 já fora definido e concluído pela gestão. Sendo assim, os/as conselheiros/conselheiras decidiram encaminhar ofício para a prefeitura para formalizar a solicitação. Nas reuniões subsequentes, não houve mais informações sobre a LOA.

A LDO foi pautada no CMAS de Igarapava a partir da participação de alguns conselheiros na audiência pública. No entanto, eles afirmaram que foram pequenas a divulgação e a participação. A proposta que saiu no CMAS, a partir de então, foi a de os conselhos organizarem-se para a realização de encontros de discussão sobre a lei e mesmo de solicitarem da Câmara uma reunião explicativa antes da audiência para que os conselhos e os municípios tenham subsídios para a elaboração de propostas para exercício do controle social ativo e crítico.

Ainda nesses aspectos, mencionamos a participação do conselho na elaboração do planejamento dos serviços socioassistenciais, levando em consideração dois documentos: o Plano Municipal de Assistência Social (PMAS<sup>11</sup>), elaborado pela gestão estadual, e o

---

<sup>11</sup> O Plano Municipal de Assistência Social é um sistema online (PMAS-WEB) desenvolvido pela Secretaria Estadual de Desenvolvimento Social (SEDS), que tem como objetivo orientar o planejamento

Plano de Ação<sup>12</sup>, elaborado pelo governo federal. O PMAS foi pauta das reuniões ordinárias e extraordinárias dos CMAS na seguinte frequência: 6 (seis) vezes no CMAS de Igarapava, 6 (seis) no CMAS de Ituverava, 3 (três) no CMAS de Morro Agudo e 6 (seis) no CMAS de Orlândia. Em todas as reuniões, ele foi apresentado por um técnico/técnica do órgão gestor, que mencionou sua finalidade, os serviços e os recursos financeiros alocados em cada um. Não há discussão conjunta na elaboração do PMAS. As discussões sobre ele foram em torno de algumas dúvidas apresentadas pelos conselheiros sobre os serviços e seus valores, bem como sobre alteração do cofinanciamento estadual durante o ano para os serviços. Uma forma instigante da aprovação do PMAS foi destacada no CMAS de Morro Agudo, em que a técnica do órgão gestor perguntou de forma individual se o PMAS seria ou não aprovado. Interessante destacar que apenas o CMAS de Morro Agudo apresenta discussão a respeito do repasse municipal de recursos financeiros para os serviços prestados pelas entidades, pois o repasse está condicionado ao parecer do CMAS. No período analisado, não houve manifestações dos outros CMAS sobre o repasse municipal sobre os serviços.

O Plano de Ação foi pauta 4 (quatro) vezes no CMAS de Igarapava, 3 (três) em Ituverava, 1 (uma) em Morro agudo e 3 (três) em Orlândia. Em todas as reuniões, ele foi apresentado por um/a técnico/técnica do órgão gestor, que mencionou sua finalidade, os serviços e os recursos financeiros alocados em cada um. As discussões que ocorreram durante a exposição foram quanto à correção de algumas informações, constantes no plano, pedidos de esclarecimento sobre alguns serviços e valores por parte dos conselheiros. Em seguida, os planos foram aprovados.

Quanto à prestação de contas dos recursos estadual e federal, estes são realizados mediante a apresentação dos documentos específicos de cada instância. Para o registro da prestação de contas do governo federal, há um instrumento eletrônico denominado Demonstrativo Sintético de Execução Físico-Financeira, que deve ser preenchido pelo órgão gestor e submetido à apreciação e à aprovação do CMAS quanto ao cumprimento da finalidade dos recursos. O Demonstrativo foi pauta de discussão 2 (duas) vezes no

---

das ações da política de assistência social dos municípios paulistas. Além disso, é um instrumento de previsão do cofinanciamento estadual para repasses financeiros alocados na política de assistência social, detalhando a previsão de utilização dos recursos financeiros repassados pelo Estado aos municípios através do sistema Fundo a Fundo.

<sup>12</sup> O Plano de Ação é o instrumento eletrônico de planejamento/previsão utilizado pela Secretaria Nacional de Assistência Social (SNAS) para ordenar e garantir o lançamento e a validação anuais das informações necessárias ao início ou à continuidade da transferência regular automática de recursos do cofinanciamento federal dos serviços socioassistenciais.

CMAS de Igarapava, 2 (duas) no CMAS de Ituverava, 3 (três) no CMAS de Morro Agudo e 3 (três) no CMAS de Orlândia. Em todas as reuniões, o documento foi apresentado pelo gestor/gestora e técnico/técnica do órgão gestor, que mencionou a finalidade do documento, os recursos gastos nos serviços e os saldos das contas.

No CMAS de Ituverava, as discussões foram em torno dos saldos não gastos durante o ano a que se referia a prestação de contas e a justificativa do gestor. Foram propostas duas alternativas pelo CMAS sobre os saldos em contas: a primeira relacionou-se à morosidade dos processos licitatórios, em que os conselheiros decidiram enviar ofício ao prefeito retratando a dificuldade e pedindo mais agilidade nessa questão, principalmente sobre a aquisição de bens e produtos com os recursos dos governos federal e estadual. A segunda foi quanto à justificativa do gestor de que iria utilizar os saldos para a compra de oficinas para os serviços socioassistenciais; os conselheiros decidiram comparecer às oficinas para fiscalizar o recurso.

Já o CMAS de Igarapava indagou a distribuição dos recursos do Bloco da Proteção Social Básica, cujo montante deveria ter sido dividido entre PAIF e SCFV; no entanto, o recurso destinado ao PAIF também foi rateado entre os SCFV executados pelas entidades, o que ocasionaria comprometimento do trabalho desenvolvido pelo CRAS. A gestora mencionou que a divisão fora feita de tal forma porque os recursos do PAIF nunca eram gastos de forma integral. A equipe técnica mencionou que, na verdade, ocorria o contrário – todas as requisições feitas para o PAIF foram negadas porque não havia recurso. A presidente sugeriu que todas as requisições fossem registradas e entregues ao setor responsável.

O terceiro aspecto está relacionado às discussões sobre os serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Além das pautas elencadas sobre apresentação e aceite do programa Criança Feliz, apresentação e aprovação do plano de providência, e reordenamento dos serviços de convivência e fortalecimento de vínculos, merecem destaque os apontamentos realizados pelas comissões de visita e o monitoramento como proposta para melhoria dos serviços prestados pela rede socioassistencial, realizado por todos os CMAS. As comissões fazem os apontamentos, socializam nas reuniões e encaminham ofícios às entidades para que se proceda à adequação. Insta destacar que o CMAS de Igarapava faz visita e monitoramento em todos os serviços e equipamentos das redes socioassistenciais pública e privada. Os demais realizam apenas as visitas de monitoramento na rede privada, ou seja, nas entidades que prestam serviços socioassistenciais.

No CMAS de Igarapava foram destacados nas pautas durante o período analisado:

1. Benefícios eventuais em 2018, em que a técnica do órgão gestor apresentou a lei. Após leitura, os conselheiros fizeram proposta de alterações. Houve também reunião com o Fundo Social de Solidariedade, que era o órgão responsável pela concessão de alguns benefícios eventuais, como cestas básicas e passagens. A reunião teve como intuito a organização da distribuição dos benefícios. Houve também reunião para elaboração da resolução do CMAS para a regulamentação da Lei de Benefícios Eventuais em 2020 para o cofinanciamento do Estado. O assunto foi pautado novamente para aceite do cofinanciamento.
2. Serviço de Acolhimento Institucional para Idosos: uma das conselheiras representantes dos usuários apontou que o serviço de acolhimento para idosos possuía algumas irregularidades; no entanto, não foi pontuada qual irregularidade na ata. O conselho propôs acionar o Conselho Municipal do Idoso (CMI) para que fizessem a visita conjuntamente. Também foi sugerido pelos conselheiros que se encaminhasse ofício para o CMI com cópia do relatório de visita considerando a necessidade de articulação. Em outra reunião, a equipe do CREAS apontou as dificuldades que estavam tendo com relação ao referenciamento do serviço de acolhimento de idosos ao CREAS. No reordenamento, foi estabelecido que o acesso aos serviços de acolhimento deveria ser feito pela equipe do CREAS. A entidade ficou de enviar mensalmente a quantidade de vagas e a lista nominal dos acolhidos para o CREAS; no entanto, a entidade não estava cumprindo o acordo, pois houve o acolhimento de idosos sem passagem pelo CREAS. Na reunião do dia 12/07/2019, o assunto foi pautado novamente, pois a equipe do CREAS encaminhou ofício ao CMAS informando as dificuldades enfrentadas com o serviço de acolhimento para idosos, pois a entidade não estava cumprindo o que fora determinado no reordenamento dos serviços, como o repasse mensal da lista de acolhidos e os óbitos para que a equipe pudesse identificar novas vagas. A entidade define por ela mesma quem será acolhido e tem dado preferência para os acolhimentos do município de Buritizal. A instituição defende a reserva de 8 (oito) vagas para esse município, devido à contribuição que Buritizal realiza no leilão de gado da entidade. A

presidente sugeriu que fosse realizada visita de monitoramento no serviço e que se questionasse a situação. A equipe do CREAS também convidou o CMAS para participação da reunião agendada com a gestão, a equipe do CREAS, a diretoria da entidade e o CMI. A equipe do CREAS cobrou uma ação mais incisiva do conselho quanto a essa questão. Foi pontuado que, se reunião não surtisse efeitos, o CMAS cobraria um plano de providência e, caso não fosse suficiente, medidas mais severas seriam tomadas. No período subsequente de análises das atas, não foi mencionado o desfecho da situação.

3. Sugestão de implantação de centro dia para idoso: em reunião em que foi pautado o plano de ação do governo federal e o cofinanciamento do piso de transição de média complexidade para serviços com pessoas com deficiência que não era utilizado, pois o município não executava esse serviço, a conselheira representante dos trabalhadores e técnica do CRAS pontuou a necessidade de transformar o centro de atendimento em centro dia para idosos, visto que o município possui a demanda e a proposição do serviço já havia sido levantada em 2 (duas) conferências consecutivas.

No CMAS de Ituverava: em uma reunião em que foi apresentado o plano de providências pelo técnico do CRAS, em resposta ao ofício sobre a visita de avaliação feita pela DRADS, a equipe do CRAS presente foi indagada se antes do plano de providência a equipe técnica não havia percebido as irregularidades na prestação dos serviços. O presidente sugeriu que as reuniões do CMAS fossem descentralizadas, devendo ocorrer nas próprias unidades para que se facilitasse a fiscalização. Todos os conselheiros aprovaram a sugestão. Ocorreram reuniões descentralizadas no CRAS, no CREAS e no CCI, em que eram iniciadas com a apresentação da equipe e dos serviços ofertado nos equipamentos.

Em Ituverava, foi pautada a falta de atendimento psicológico às famílias e pessoas encaminhadas pelo CRAS para os núcleos de Estratégia de Saúde da Família. Diante da gravidade, o CMAS decidiu pautar a questão na audiência da saúde. O resultado desta ação propiciou mais integração entre a saúde e a assistência social, inclusive a definição de fluxos de atendimentos e as presenças e assiduidade da representante da saúde no CMAS.

O programa Criança Feliz foi pautado nos CMAS de Ituverava, Morro Agudo e Orlândia. No CMAS de Ituverava, o gestor mencionou o programa e o fato de que a equipe do órgão gestor era contra sua implementação, alegando prejuízo ao município, visto que a contrapartida para a execução era maior do que a oferta do governo federal. Além disso, argumentava-se que o programa era muito parecido com o que as agentes de saúde já faziam no município, que poucos municípios da região tinham feito sua adesão e que os que fizeram já haviam declinado. Alguns conselheiros posicionaram-se contra e outros, a favor. Os conselheiros que se posicionaram contra alegaram ser o programa desinteressante e financeiramente inviável. Uma conselheira alegou entender a pressão política, mas disse que acreditava ser necessário que o CMAS se posicionasse contra. Outra conselheira não concordou com as argumentações, sendo favorável ao programa e mencionando que deveria ser feita uma votação. Os conselheiros decidiram por unanimidade elaborar um documento solicitando a não adesão ao programa. No entanto, por imposição do governo federal, o programa foi aceito sem a deliberação do CMAS. No CMAS de Morro Agudo, houve a deliberação sobre o programa. Explicou-se que se tratava de um programa intersetorial e que os repasses eram de suma importância para o município. Os conselheiros deliberaram a favor do aceite, mas o município declinou mais tarde. No CMAS de Orlândia, a presidente mencionou o programa e que a prefeitura ainda não se decidira sobre o aceite ou não, devido às imposições do governo federal. O município deu o aceite para a execução do programa.

Quanto ao programa Bolsa Família, os quatro CMAS são instâncias de controle dele. No CMAS de Igarapava, houve a explanação por parte da conselheira do poder público, que trabalha no Cadastro Único, sobre o cadastro e o programa Bolsa Família. A conselheira explicou aos conselheiros os critérios de entrada no programa, a renda considerada para ser beneficiário do PBF e os índices de gestão descentralizada do programa. Em Ituverava, houve a explanação da representante do poder público sobre os índices que compõem o índice de gestão descentralizada e o compartilhamento de informações sobre o processo de averiguação das famílias enviadas pelo Ministério Público Federal, sobre membros que possuíam CNPJ aberto. A equipe do Cadastro Único realizou as averiguações e as informações seriam enviadas por ofício ao MPF. No CMAS de Morro Agudo, a pauta ficou por conta dos processos de averiguação das famílias e informativos sobre os índices de gestão. O CMAS foi favorável à contratação de 2 (dois) assistentes sociais para ficar por conta desses processos. Foram agendadas várias reuniões

com as famílias e incluiu-se o CMAS enquanto instância de controle do programa, mas com um cunho fiscalizatório no sentido de inibir as fraudes ocorridas.

Dentre esses, 3 (três) aspectos foram elencados: 1) realização da Conferência Municipal de Assistência Social, 2) participação dos CMAS na definição de recursos orçamentários (planejamento e prestação de contas) e 3) discussão sobre os serviços, programas e benefícios socioassistenciais. Em primeiro lugar, podemos inferir que somente a realização das conferências não é suficiente para a avaliação e a proposição de diretrizes para o aprimoramento da política de assistência social municipal. É necessário que as proposições sejam pautas das reuniões, que sejam discutidas e cobradas para o fortalecimento do SUAS enquanto sistema descentralizado e participativo. Em segundo lugar, os CMAS exercem pouca influência no direcionamento dos recursos orçamentários para a execução da política. Os conselhos precisam aprimorar os conhecimentos, as habilidades e capacidades para discutir o orçamento da política de assistência social, inclusive apontar as demandas e cobrar o cofinanciamento das três esferas de governo. Em terceiro lugar, as discussões sobre os serviços, benefícios e programas são os espaços em que os CMAS conseguem exercer mais influência, seja nas visitas de monitoramento e fiscalização da rede socioassistencial, seja nas discussões e encaminhamentos realizados; no entanto, os estudos sobre essa influência precisam ser melhor explorados e apresentados indicadores de resultados a curto, médio e longo prazos para que se verifique os impactos das ações do CMAS na melhoria da oferta dos serviços, programas e benefícios socioassistenciais.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A institucionalização de espaços deliberativos como forma de renovação democrática tem despertado interesse de estudos tanto no campo teórico quanto no empírico. Através de suas características, princípios e procedimentos, a teoria democrática deliberativa demonstra-se como base da institucionalização de tais espaços, especialmente dos conselhos de políticas públicas, que são, por sua natureza, instâncias deliberativas. Tais conselhos são instrumentos de participação e deliberação em que é possível a participação de vários atores na formulação, no planejamento, na avaliação e no controle social das políticas públicas. Possuem composição paritária entre poder público e sociedade civil.

Devido à atual conjuntura econômica, social e política do país, imposta pelo governo federal e sua base conservadora, caracterizada por uma postura autoritária e antidemocrática de desmontes dos direitos sociais e enfraquecimento e deslegitimidade das instâncias participativas e de deliberações coletivas, é imperativo que estudos como este possam garantir e defender esses espaços de lutas e conquistas, como forma de incluir os diversos segmentos sociais e contribuir para a democratização da políticas públicas.

A existência e a concretude das instâncias de deliberação pública, como os conselhos, vêm demonstrando que é possível transformar princípios e conceitos teóricos em variáveis e indicadores empíricos de observação e análise. Desta forma, o presente trabalho teve como objetivo geral analisar os aspectos deliberativos presentes nos Conselhos Municipais de Assistência Social de Igarapava, Ituverava, Morro Agudo e Orlandia, e como objetivos específicos os de i) conhecer o funcionamento e a dinâmica dos conselhos a partir de seu arcabouço legal e normativo, ii) identificar os aspectos facilitadores e dificultadores do processo deliberativo e, por fim, como produto do mestrado profissional, iii) propor uma formação aos Conselhos Municipais de Assistência Social para aprimoramento de suas capacidades deliberativas.

Para que o objetivo geral fosse alcançado, propusemo-nos a estudar a teoria deliberativa proposta por Habermas, Cohen, Bohman e Benhabib e partir daí foram escolhidas 7 (sete) categorias para o estabelecimento da correlação entre as características, os instrumentos legais/normativos, o arcabouço teórico e a análise das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias do Conselhos Municipais de Assistência Social.

As análises permitiram-nos identificar que, apesar de os CMAS pesquisados possuírem algumas características em comum – tais quais porte dos municípios, existência da rede socioassistencial composta por serviços de proteção social básica e especial de média e alta complexidades e a mesma região administrativa –, há algumas diferenças entre eles que vão desde o desenho institucional presente nas leis de criação e nos regimentos internos até a forma de organizar e produzir as deliberações. Sendo assim, alguns CMAS têm maior aproximação com as categorias deliberativas do que outros.

Quanto ao objetivo específico de conhecer o funcionamento e a dinâmica dos conselhos a partir de seus arcabouços legal e normativo, o estudo das leis de criação dos regimentos internos e das análises das atas permitiu-nos conhecer o desenho institucional e o cotidiano dos conselhos. Uma questão que merece ser destacada quanto à caracterização dos CMAS é a de que as leis de criação e regimentos internos especificam que os CMAS são instâncias deliberativas permanentes vinculadas ao órgão responsável pela coordenação da política municipal de assistência social. Nos CMAS de Ituverava e Morro Agudo, estava explícito que o órgão gestor deverá prover recursos humanos, físicos e orçamentários, inclusive a instituição de secretaria executiva para apoio administrativo às ações dos conselhos. Nos CMAS de Igarapava e Orlândia, não foi possível captar quais seriam as provisões; no entanto, o CMAS de Igarapava conta com uma profissional para desempenhar a função de secretária executiva, e no CMAS de Orlândia, a secretaria executiva acumula outras funções com o órgão gestor.

Quanto à identificação de aspectos facilitadores e dificultadores do processo deliberativo, verificamos na análise das pautas das atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos quatro conselhos pesquisados que não há proposição nem discussões de questões complexas e diversas que afligem a sociedade, como desigualdades sociais, questões de gênero, preconceito, vulnerabilidades e riscos sofridos pela população usuária. Ter a composição de representantes do poder público e da sociedade civil discriminada em lei é um fator positivo, porém, a paridade numérica existente entre poder público e sociedade civil e entre os representantes desta última não é suficiente para garantir que os diversos segmentos representados nos CMAS tenham as mesmas oportunidades para propor discussões, argumentar e deliberar sobre a política de assistência social. Os CMAS de Ituverava e Orlândia apresentam limitações na própria lei de criação e nos regimentos internos, pois a composição não respeita a paridade estabelecida para a sociedade civil de acordo com as normativas do SUAS, especialmente no que tange à representação de usuários, há uma super-representação do segmento de

entidades prestadoras de serviços.

Outra disparidade evidenciada pela análise relaciona-se à vocalização dos seguimentos durante as reuniões ordinárias e extraordinárias, independentemente de a presidência ser exercida por representante do poder público ou da sociedade civil. O poder de fala está centralizado na presidência e no corpo técnico, composto por trabalhadores da própria política; os demais segmentos possuem baixa vocalização nas reuniões. Podemos inferir que a proposição das pautas e discussões durante as reuniões possui um cunho burocrático e técnico para cumprimento de imposição legal, ocasionando em uma sobreposição de atividades de ordens técnica e burocrática em detrimento das discussões e reflexões sobre os impactos de tais deliberações para o aprimoramento do sistema descentralizado e participativo e a ampliação da democratização da política de assistência social. Tal resultado permitiu-nos apreender que o princípio da igualdade não está estabelecido na igualdade numérica entre os pares, e sim em outros fatores, como igualdade de acesso às informações, ao conhecimento e à disponibilidade de recursos e condições favoráveis para participação de forma equitativa e qualificada no processo deliberativo.

As evidências mencionadas acima proporcionaram-nos a percepção de que o princípio de legitimidade também está deficitário, primeiramente pela exclusão e sub-representação dos usuários nos processos decisórios e, em segundo lugar, pelos assuntos presentes nas pautas das reuniões ordinárias e extraordinárias não tratarem das questões sociais, vulnerabilidades e riscos sofridos pela população usuária.

Pelas análises realizadas, pudemos perceber que a questão da socialização da informação é frequente nas reuniões, e isso é um destaque positivo, tanto em forma de informes quanto na socialização da participação em encontros externos e visitas realizadas nos diversos equipamentos que prestam serviços socioassistenciais. Quanto à formação/capacitação, podemos perceber que ela é deficitária, deveria ser permanente e não esporádica.

Em relação à capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e o alcance de resultados, podemos notar que, por si mesma, a realização das conferências não garante a avaliação da política nem a propositura de ações para o aprimoramento do SUAS no município, pois não há continuidade das discussões em reuniões posteriores; é necessário que os conselhos avaliem os resultados das conferências e discutam as prioridades das ações.

Quanto à definição dos orçamentos públicos para a execução da política de

assistência social, podemos analisar que a influência dos conselhos sobre os orçamentos é ínfima, praticamente inexistente.

No que se refere à discussão dos serviços, benefícios e programas socioassistenciais, as análises empreendidas proporcionaram-nos avaliar que os conselhos conseguem exercer certa influência, seja apontando algumas inadequações na prestação dos serviços, seja sugerindo ações que contribuam para a melhoria e a qualidade das ações prestadas aos usuários e usuárias do SUAS.

Quanto aos limites desta pesquisa, destacamos que tivemos dificuldades para trabalhar com as atas das reuniões ordinárias e extraordinárias dos CMAS pesquisados, visto que o modo como são feitos os registros não permitiu a identificação exata das falas, argumentações e proposições. Apesar de conterem muitas informações relevantes para a pesquisa, as informações presentes nas atas são, muitas das vezes, endógenas, o que dificulta o esclarecimento para o público externo.

Diante dos resultados apresentados, identificamos algumas lacunas e dificuldades que precisam ser superadas de forma crítica e reflexiva para que os conselhos promovam o aprimoramento necessário e potencialize suas ações enquanto espaços de participação e deliberação públicas. As ações vão desde a mudança nas leis de criação, passando pelas alterações da forma de se deliberar e chegar aos resultados efetivos na qualidade dos serviços, benefícios e programas prestados à população, e, o mais importante, de contribuir para as inclusões política e social dos usuários, garantindo seu direito de participar e deliberar sobre os assuntos que afetam suas vidas:

- Alteração na lei de criação e no regimento interno dos CMAS de Ituverava e Orlandia de acordo com as normativas do SUAS, respeitando a paridade entre os seguimentos da sociedade civil;
- É necessário que os CMAS aproximem-se mais dos serviços em que os usuários e usuárias são acompanhadas e atendidas, propiciando ações em conjunto com as equipes;
- Inserir discussões sobre questões complexas e diversas que afligem a sociedade nas pautas, como desigualdades sociais, questões de gênero, preconceito, vulnerabilidades e riscos sofridos pela população usuária;
- As discussões e os preenchimentos de ordens burocrática e legal – por exemplo, apreciação e aprovação de planos, prestações de contas e demais documentos que necessitam de aprovação e parecer dos CMAS – precisam levar em conta o real

- significado das decisões de forma reflexiva;
- Criação de espaços de divulgação das ações e assuntos sobre o CMAS de forma objetiva e transparente para toda a população;
  - Cobrar do órgão gestor e dos demais setores da prefeitura os apoios técnico, operacional e financeiro necessários para o desempenho das atividades dos conselhos.
  - Inserir as avaliações e proposições das conferências municipais nas atas para o aprimoramento das ações relativas ao SUAS no município.
  - Exigir e fomentar espaços de capacitação permanente para aquisição de conhecimento, habilidades e capacidades para o bem desempenho de suas atribuições, especialmente os conteúdos sobre a política de assistência social, seu cofinanciamento e os serviços, projetos, programas e benefícios ofertados à população usuária;
  - Exigir e ocupar espaços de discussão sobre a proposta orçamentária para a política de assistência social.

Os desafios e apontamentos apresentados nesta pesquisa não reduzem a importância dos Conselhos Municipais de Assistência Social em promover a inclusão dos diversos segmentos sociais, notadamente dos usuários e usuárias, na formulação, planejamento, monitoramento e avaliação e controle da política de assistência social nos espaços de participação e deliberação pública. Em tempos de crise democrática como os que estamos vivenciando atualmente, são imperativas a defesa e a manutenção desses espaços, conquistados desde a Constituição Federal, tanto na participação da população nas políticas públicas quanto no reconhecimento da política de assistência social como política pública de direito e de responsabilidade estatais.

Sabemos que muitas das dificuldades são resultados da própria sociedade na formação da democracia brasileira, tendo sido construída traduzindo-se muitas vezes em exceção do que uma regra e pela cultura patrimonialista, excludente, conservadora e elitista que não permite ou dificulta o acesso à participação popular nas decisões públicas, notadamente dos usuários e usuárias atendidas pela política de assistência social.

Esperamos que este estudo possa contribuir para o conhecimento e possíveis inovações de participação por meio do controle social e o fortalecimento do processo democrático, especialmente na política de assistência social. Além disso, desejamos que

o produto desta dissertação possa transformar-se em uma capacitação para o aprimoramento das capacidades deliberativas dos Conselhos Municipais de Assistência Social.

## REFERÊNCIAS

ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. Deliberação e democracia: A teoria deliberativa e seus críticos. **Revista Teoria & Pesquisa**, v. 27, n. 1, p. 1-21, 2018. Disponível em: <http://www.teoriaepesquisa.ufscar.br/index.php/tp/article/view/646/393>. Acesso em: 9 fev. 2021.

\_\_\_\_\_. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paço Editorial, 2019.

ALMEIDA, Carla; CARLOS, Euzeneia; SILVA, Rafael. Participação e política pública: efetividade dos conselhos de assistência social na gestão da política. **Revista de Sociologia e Política**, v. 26, n. 67, p. 67-90, 2018.

ALMEIDA, Debora C. Rezende de; CUNHA, Eleonora Schettini Martins. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7, p. 109-123, 2011.

AVRITZER, Leonardo. Teoria Democrática e Deliberação Pública. **Revista Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, Número: 50, 2000, p. 25-46.

AVRITZER, Leonardo. O Orçamento Participativo: As Experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Sociedade Civil e Espaços Públicos no Brasil**. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17- 45.

\_\_\_\_\_. Conferências Nacionais: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. In: \_\_\_\_\_.; SOUZA, Clóvis Henrique Leite de. **Conferências nacionais: atores, dinâmicas participativas e efetividades**. Brasília: Ipea, 2013. p. 125-140.

\_\_\_\_\_. **Impasses da Democracia no Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. 9ª ed. São Paulo: Cortez, 2011

BENHABIB, Seyla. Sobre um modelo deliberativo de legitimidade democrática. In: MELO, Rurion Soares; WERLE, Denilson Luis Melo. (Org.). **Democracia deliberativa**. São Paulo: Editora Singular, 2007. p. 47-79.

BRANCO, Carolina Nishimura Bueno Castelo. Direito à assistência social. In: GASPARD, Murilo; ANDRADE, Cauê Ramos; OLIVEIRA, Adolfo R. S. M. (Org.). **Manual de cidadania ativa**. Franca: UNESP FCHS, 2016. p. 75-89.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília: 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. **Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno 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 páginas.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Assistência Social. **Orientações Gerais do Conselho Nacional de Assistência Social para a Adequação da lei de criação dos conselhos às normativas vigentes e ao exercício do controle social no suas**. Brasília, 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/estante/orientacoes-gerais-do-conselho-nacional-de-assistencia-social-para-adequacao-da-lei-de-criacao-dos-conselhos-as-normativas-vigentes-e-exercicio-do-controle-social-no-suas/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Assistência Social. **Perguntas e respostas sobre funcionamento e estrutura dos conselhos de assistência social**. Brasília: 2013. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/acervosocial/wp-content/uploads/sites/7/2017/08/124.pdf>. Acesso em: 14 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional da Assistência Social. **Implicações do SUAS e da Gestão Descentralizada na atuação dos conselhos de assistência social**. Brasília: 2013. Disponível em: [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/cartilhas/Implicacoes\\_SUAS\\_gestao\\_descentralizada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/cartilhas/Implicacoes_SUAS_gestao_descentralizada.pdf). Acesso em 14 jan.2021.

\_\_\_\_\_. Conselho Nacional dos Direitos Humanos. **Colegiados e participação social: impactos do decreto nº 9.759/2019 [Relatório]**, set. 2019.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Norma operacional básica NOB/SUAS**. Brasília: MDS/SNAS, 2005. Disponível em: <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução CNAS nº. 145, de 15 de outubro de 2004**. Política Nacional de Assistência Social/PNAS. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 12 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Resolução nº 237 de 14 de dezembro de 2006**. Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos. Diário Oficial da União, seção 1, Brasília, DF, n. 307, p. 128, 26 dez. 2006. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20237-%20de%2014%20de%20dezembro%20de%202006.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20237-%20de%2014%20de%20dezembro%20de%202006.pdf). Acesso em: 14 jan. 2021.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacita Suas Volume 2. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontífice Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília MDS, 2008. 120 p.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Curso de introdução ao exercício do controle social no Suas**. Capacita SUAS. Brasília, 2015.

BRAVO, Maria Inês Souza. Gestão democrática na saúde. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida. (Org.). **Política social e democracia**. São Paulo: Cortez/Rio de Janeiro: UERJ, 2001. p. 43-65.

CAMPOS, Edval Bernardino. Participação como desafio e conquista. Cadernos de textos: consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores. **VIII Conferência Nacional de Assistência Social**. Brasília – DF: CNAS, 07 a 10 de dezembro de 2011.

\_\_\_\_\_. O Protagonismo do usuário da assistência social na implementação e controle social do SUAS. **Cadernos de Texto: subsídios para debates: participação e controle social no SUAS**. Brasília – DF: CNAS, MDS, p. 17-24, 2009.

CARVALHO, Antônio, Ivo. **Conselhos de saúde no Brasil: participação cidadã e controle social**. Rio de Janeiro: FASE/IBAM, 1995.

\_\_\_\_\_. Conselhos de Saúde, Responsabilidade Pública e Cidadania: A Reforma Sanitária como Reforma do Estado. In: Fleury, S. (Org.). **Saúde e Democracia**. São Paulo: Lemos. 1997. p. 93-111.

CARVALHO, Cristiano Costa de. **Assistência social, sociedade civil, gestão democrática e participativa: desafios e possibilidades no controle social da política municipal de assistência social de Belo Horizonte**. Dissertação (Mestrado) – Centro Universitário UNA, Programa de Pós-Graduação em Gestão Social, Educação e Desenvolvimento Local. Belo Horizonte, 2013.

COELHO, Vera Schattan P.; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004.

CELIBERTI, Lilian. Atores, práticas e discursos da participação. In: TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves. (Org.). **Os sentidos da democracia e da participação**. São Paulo: Instituto Polis, 2005. p. 51-58.

CASTILHO, Daniela Ribeiro; LEMOS, Esther Luíza de Souza. Necropolítica e governo Jair Bolsonaro: repercussões na seguridade social brasileira. **R. Katál.**, Florianópolis, v. 24, n. 2, p. 269-279, maio/ago. 2021.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL.  
**Informe nº 4/2019.** Disponível em  
[https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/06/informe4\\_cnda](https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/06/informe4_cnda)

s\_conjuntura\_final.pdf. Acesso em 16/01/2022.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. **Nota de esclarecimento sobre a convocação da Conferência Nacional de Assistência Social – Frente Nacional em defesa do Suas e da Seguridade Social** – Disponível Em [https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/05/nota\\_frentenacional\\_conferecc82ncias.pdf](https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/05/nota_frentenacional_conferecc82ncias.pdf). Acesso em 16/01/2022.

CONFERÊNCIA NACIONAL DEMOCRÁTICA DE ASSISTÊNCIA SOCIAL. Disponível em: <https://conferenciadeassistenciasocialhome.files.wordpress.com/2019/12/caderno-de-texto-da-cndas.pdf>. Acesso em 16/01/2022

CUNHA, Eleonora Schettini Martins. **Efetividade deliberativa: estudo comparado de conselhos municipais de assistência social (1997/2006)**. 2009. 372 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

\_\_\_\_\_. Inclusão social política: o desafio deliberativo dos conselhos municipais de Assistência Social. In: AVRITZER, Leonardo. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 93-128.

\_\_\_\_\_. Conselhos e Conferências: o desafio de aprimorar o controle social no SUAS. In: Brasil. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Caderno de Textos VIII Conferência Nacional de Assistência Social: Consolidar o SUAS e valorizar seus trabalhadores** – Brasília, DF: Conselho Nacional de Assistência Social, MDS, 2011. p.59-70

CUNHA, Eleonora S. M. et al. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. In: PIRES, Roberto R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. p. 297-321.

DELIBERAR: Origem da palavra deliberar. In: **Dicionário etimológico: etimologia e origem das palavras**, 2021. Disponível em: <https://www.dicionarioetimologico.com.br/deliberar/>. Acesso em: 15 ago. 2020.

DORNELLES, Denise Freitas; VITALE, Denise; PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Educação para cidadania e o controle social das políticas públicas. **Gestão em Ação**, Salvador, v. 9, n. 1, p. 103-117, jan./abr. 2016.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 50, p. 47-68, 2000.

\_\_\_\_\_. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: análise do debate entre ativistas e deliberativos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 25, n. 73, p. 101-111, jun. 2010.

\_\_\_\_\_.; RIBEIRO, Uriella Coelho. Desenho institucional: variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, v. 7. 2011. p. 125

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. **Participação e Deliberação: Análise do impacto dos usos das novas tecnologias digitais na dinâmica dos orçamentos participativos de Belo Horizonte e Recife**. 300 p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, MG, 2012.

FERREIRA, Stela; TORRES, Abigail. Participação como foco de aprendizagem na educação permanente no Sistema Único de Assistência Social. **Serviço Social em Revista**. Londrina, v. 20, n. 1, p. 215-232, jul./dez. 2017.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, mai./jun., 1995.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

\_\_\_\_\_. **Participação e Democracia no Brasil: da década de 1960 aos impactos pós-julho de 2013**. Petrópolis: Vozes, 2019.

GUGLIANO, Alfredo Alejandro. Democracia, participação e deliberação: contribuições ao debate sobre possíveis transformações na esfera democrática. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 4, n. 2, p. 257-283, jul. /dez. 2004.

HOROCHOVSKI, Rodrigo Rossi *et al.* Democracia deliberativa no Brasil: a expansão de um campo concentrado. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 19, n. 3, p. 583-604, 2019.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/igarapava/panorama>. Acesso em 25/11/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/ituverava/panorama>. Acesso em 25/11/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/morroagudo/panorama>. Acesso em 25/11/2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/sp/orlandia/panorama>. Acesso em 25/11/2021.

IGARAPAVA. Lei nº 763 de 07/12/2017. Estabelece regras para o funcionamento do CMAS e dá outras providências. Disponível em: <https://igarapava.sp.gov.br/site/wp->

content/uploads/2019/01/Lei-763.2017.pdf. Acesso em 02/02/2021.

ITUVERAVA. Lei nº 3.932/2009. Disponível em: <http://diarioeletronicooficial.com.br/diario/ituverava>. Acesso em 02/02/2021

JUNIOR, O. A. dos S.; DINIZ, T. M. R. de G.; JUNIOR, N. S. (Org.). **Dossiê do desmonte da política urbana federal nos governos Temer e Bolsonaro e seus impactos sobre as cidades: violações de direitos humanos e os riscos de construção de cidades intolerantes, excludentes, injustas e antidemocráticas**. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2020.

LIPORONI, Andréia Aparecida Reis de Carvalho. **Os caminhos da participação e do controle social na saúde: estudo das realidades do Brasil e Espanha**. 2010. 254 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”, Franca, 2010.

LUBENOW, Jorge Adriano. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion: Revista de Filosofia**, Belo Horizonte, v. 51, n. 121, p. 227-258, 2010. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-512X2010000100012&lng=en&nrm=iso). Acesso em: 30 de janeiro de 2021.

LUCHMANN, Lígia Helena Hahn. Modelos contemporâneos de democracia e o papel das associações. **Rev. Sociol. Polit.**, Curitiba, v. 20, n. 43, p. 59-80, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n43/a04v20n43.pdf>. Acesso em: 2 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. **Possibilidades e limites da democracia deliberativa: a experiência do orçamento participativo de Porto Alegre**. 2002. 225 p. Tese (Doutorado em Ciências Sociais) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002. Disponível em: <http://www.repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/280848>. Acesso em: 15 jan. 2021.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica**. 5ª ed. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARTINS, Tatiana Roberta Borges. **Educação permanente no sistema único de assistência social: a perspectiva das/os trabalhadoras/es estaduais de São Paulo**. Dissertação (Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”). 259p. UNESP. Franca, 2021.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. (Org.) **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1994.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999. Disponível em [https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod\\_resource/content/1/RoqueMorae\\_s\\_An%20analise%20de%20conteudo-1999.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4125089/mod_resource/content/1/RoqueMorae_s_An%20analise%20de%20conteudo-1999.pdf). Acesso em: 19 jul. 2019.

NEVES, Ângela Vieira. **Cultura política e democracia participativa: um estudo sobre o orçamento participativo**. Rio de Janeiro: Ed. Gramma, 2008.

NOBRE, Marcos. Participação e deliberação na teoria democrática: uma introdução. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 21-40.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Um Estado para a sociedade civil: temas éticos e políticos da gestão democrática**. 2ª ed. São Paulo: Cortez, 2005.

PAIVA, Beatriz Augusto de. O SUAS e os direitos socioassistenciais. **Revista Serviço Social e Sociedade**, n. 87, ano XXVII, p. 05-24, set. 2006.

PAZ, Rosângela de O. Representação e representatividade: dilemas para os conselhos de assistência social. CNAS, Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de textos: subsídios para debates: participação e controle social do SUAS**. Brasília, DF: CNAS, MDS, p. 25-30, 2009.

PINHEIRO, Marcia Maria Biondi. Os desafios do controle social no Brasil pós-SUAS. In: BRASIL, **Capacita Suas Volume 2. Desafios da Gestão do SUAS nos Municípios e Estados** / Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Instituto de Estudos Especiais da Pontífice Universidade Católica de São Paulo – 1 ed. – Brasília MDS, 2008. p. 55-71.

PMAS. Plano Municipal de Assistência Social 2018-2021. Disponível em: <http://pmas.sp.gov.br>. Acesso em 25/11/2021.

PRATES, Jane; PRATES, Flávio Cruz. Problematizando o uso da técnica de análise documental no serviço social e no direito. **Sociedade em debates**, Pelotas, v. 15, p. 111-125, jul./dez. 2009.

PRESSINOTTO, Renato Monseff. Participação e democracia: o caso do Conselho Municipal de Assistência Social de Curitiba. In: PRESSINOTTO, Renato Monseff; FUKS, Maria. **Democracia: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Relume Dumará/Curitiba: Fundação Araucária, 2002. p. 211-243.

RAICHELIS, Raquel. **Esfera pública e conselhos de assistência social: caminho da construção democrática**. 6ª ed. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. A trajetória e o significado do controle social na política de Assistência Social: a diretriz constitucional em debate Conselho Nacional de Assistência Social. **Caderno de Textos**. VII CNAS. Participação e controle social no Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Brasília (DF): CNAS/MDS, 2009. p. 13-20.

\_\_\_\_\_. Conferência I: O Controle Social Democrático na Gestão e Orçamento Público 20 Anos Depois. **Seminário Nacional: O Controle Social e a Consolidação do Estado Democrático de Direito Conselho Federal de Serviço Social – CFESS** (organizador), Brasília, 2011.

SANTOS, Boaventura de Souza; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: \_\_\_\_\_. (Org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da**

democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2ª ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SILVA, Andressa Hennig; FOSSÁ, Maria Ivete Trevisan. Análise de conteúdo: exemplo de aplicação da técnica para análise de dados qualitativos. **Qualitas Revista Eletrônica**, v. 16, n. 1, p. 1-14, 2015.

SILVA, Frederico Barbosa da JACCOUD, Luciana, BEGHIN, Nathalie. Políticas Sociais no Brasil: Participação Social, Conselhos e Parcerias. JACCOUD, Luciana. (Org.). **Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo**. IPEA, Brasília, 2005. p. 373-407.

SILVA, Izabella Patrícia Brito. Ordem e Progresso para quem? A Gestão Temer e o Desmonte dos Direitos Sociais. **Revista Socializando**, Ano 5, n. 1, p. 108-122, mai. 2018.

SILVEIRA, Jucimeri Isolda. Assistência social em risco: conservadorismo e luta social por direitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 130, p. 487-506, set./dez. 2017.

SIMIONATTO, Ivete. Prefácio. In: NEVES, Ângela Vieira. (Org.). **Democracia e Participação Social**. Desafios Contemporâneos. Campinas: papel Social, 2016. p. 11-16.

SPOSATI, Aldaíza. Modelo brasileiro de proteção social não contributiva: concepções fundantes. **Concepção e gestão da proteção social não contributiva no Brasil**. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, UNESCO, 2009. p. 13-55.

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. 47-104.

TORRES, Abigail Silvestre. **Conselhos municipais de assistência social: um estudo sobre o processo de deliberação em Guarulhos e São Bernardo do Campo (1997-2001)**. 2001. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2001.

UGARTE, Pedro Salazar. Que participação para qual democracia. In: SCHATTAN, Vera; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 93-106.

VAZ, Alexander Cambraia N. Da Participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, Roberto Rocha C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil**: estratégias de avaliação. Brasília: Ipea, v. 7, 2011. p. 91-107.

WAMPLER, Brian; AVRITZER, Leonardo. Públicos Participativos: Sociedade Civil e Novas Instituições no Brasil Democrático. In: COELHO, Vera Schattan; NOBRE, Marcos. (Org.). **Participação e deliberação**: teoria democrática e experiências

institucionais no Brasil contemporâneo. São Paulo: Editora 34, 2004. p. 210-238.

**ANEXO I****Datas das reuniões do Biênio 2018/2020 (CMAS de Igarapava)**

<b>Datas das reuniões ordinárias e Extraordinárias</b>
09/05/2018
08/06/2018
15/06/2018
13/07/2018
10/08/2018
17/08/2018
14/09/2018
05/10/2018
19/10/2018
09/11/2018
13/11/2018
07/12/2018
14/12/2018
20/12/2018
11/01/2019
25/01/2019
15/02/2019
15/03/2019
12/04/2019
25/04/2019
03/05/2019
03/05/2019
10/05/2019
13/05/2019
17/05/2019
24/05/2019
14/07/2019
28/06/2019
12/07/2019
19/07/2019
26/07/2019
02/08/2019
08/08/2019
29/08/2019
30/08/2019
13/09/2019
11/10/2019
01/11/2019
08/11/2019
14/11/2019
12/12/2019
13/12/2019
10/01/2020
31/01/2020
13/03/2020
24/03/2020
30/03/2020
16/04/2020

**ANEXO II**  
**Datas das reuniões do Biênio 2016/2018 (CMAS de Ituverava)**

Datas das reuniões ordinárias e Extraordinárias
09/03/2016
18/04/2016
12/05/2016
14/06/2016
12/07/2016
13/09/2016
08/11/2016
14/02/2017
14/03/2017
11/04/2017
06/04/2017
09/05/2017
13/06/2017
20/06/2017
11/07/2017
19/07/2017
08/08/2017
25/08/2017
12/09/2017
10/12/2017
14/11/2017
30/11/2017
12/12/2017
27/12/2017
25/01/2018

**ANEXO III**  
**Datas das reuniões do Biênio 2015/2017 (CMAS de Morro Agudo)**

<b>Datas das reuniões ordinárias e Extraordinárias</b>
04/11/2015
16/12/2015
28/01/2016
23/02/2016
09/03/2016
12/04/2016
24/05/2016
14/06/2016
13/07/2016
02/09/2016
13/09/2016
11/10/2016
10/11/2016
13/12/2016
24/01/2017
09/02/2017
14/03/2017
11/04/2017
09/05/2017

**ANEXO IV**  
**Datas das reuniões do Biênio 2017/2018 (CMAS de Orlândia)**

<b>Datas das reuniões ordinárias e Extraordinárias</b>
20/02/2017
26/04/2017
04/05/2017
31/05/2017
24/06/2017
27/06/2017
26/06/2017
24/08/2017
13/10/2017
16/11/2017
29/11/2017
27/03/2018
14/07/2018
31/07/2018
30/08/2018
13/11/2018
18/12/2018

**ANEXO V**

**PLANO DE CAPACITAÇÃO PARA CONSELHOS MUNICIPAIS DE  
ASSISTÊNCIA SOCIAL**

## **Introdução e justificativa**

O presente plano de capacitação para os conselhos municipais de assistência social é produto da dissertação de mestrado profissional em Planejamento e Análises de Políticas Públicas, cujo título é “Teoria Democrática Deliberativa: uma análise dos conselhos municipais de assistência social”.

A Constituição Federal de 1988 abriu caminho para a participação democrática e ampliou o conceito de direitos sociais que são concretizados através de políticas públicas. A participação é antes de tudo uma questão política, pois depende do amadurecimento da consciência cidadã por parte da população e da vinculação do poder governante com os ideais democráticos e com a transparência na gestão da coisa pública.

É nos municípios que as políticas públicas se materializam enquanto oferta de serviços à população e cabe aos conselhos fortalecer a participação democrática em sua principal atuação, que é a formulação, a implementação e o controle social sobre as políticas públicas. E como tal, os conselhos são espaços deliberativos cuja composição se dá paritariamente entre governo e sociedade civil, sua função é formular e controlar a execução das políticas públicas e está presente nas três esferas de governo: federal, estadual e municipal.

Os conselhos gestores estão atrelados às políticas públicas, que em sua maioria estão estruturadas em sistemas, como é o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). A Assistência Social é política pública de direito do cidadão e dever do Estado e compõe, juntamente com a previdência e a saúde, o tripé da seguridade social. É organizada com base nos princípios de descentralização e participação. Sendo assim, o controle social é uma das diretrizes da Política de Assistência Social.

Um dos instrumentos de participação e controle social na política de assistência social são os conselhos, sendo denominados como instâncias deliberativas do SUAS, de caráter permanente e composição paritária entre governo e sociedade civil, presentes em todos os níveis de governo, assim identificados: Conselho Nacional de Assistência Social; Conselhos Estaduais de Assistência Social; Conselho de Assistência Social do Distrito Federal; e Conselhos Municipais de Assistência Social. Possuem a prerrogativa de acompanhar a execução da política de assistência social, apreciar e aprovar a proposta orçamentária, em consonância às diretrizes das conferências nacionais, estaduais, distrital e municipais, de acordo com seu âmbito de atuação, mediante lei específica.

Por tais prerrogativas, é imprescindível que os conselheiros tenham informação, conhecimentos, habilidades e atitudes para o exercício do controle social, como forma de qualificar sua atuação política e contribuir para o protagonismo dos conselhos no desenvolvimento da política de assistência social (BRASIL, 2009). Para uma ação mais qualificada por parte dos conselheiros, é necessário que adquiram conhecimentos a respeito dos princípios que regem a política na qual estão vinculados, que tenham informações da realidade local, ou seja, conheçam as situações de vulnerabilidade e risco que incidem sobre a população e os serviços, bem como as respostas para esta realidade; devem ter compreensão sobre as funções dos conselheiros, de forma a intervir no monitoramento, na fiscalização e em deliberações das ações governamentais, além de conhecer seus deveres e direitos, enquanto conselheiros (LIPORONI, 2010).

Conforme estabelecido na Política Nacional de Educação Permanente do SUAS (PNEP/SUAS) de 2012, a função do controle social requer um percurso formativo específico, destinado à formatação e à oferta de ações de formação e capacitação, orientadas para o desenvolvimento dos conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias, que são essenciais ao fortalecimento da participação popular e controle social no SUAS.

Para a elaboração do presente plano e do percurso metodológico, de acordo com a diretriz da PNEP/SUAS, levou-se em consideração a organização de uma trilha formativa, que produza uma aprendizagem significativa, a partir de vivências e experiências da própria atuação, enquanto conselheiros e conselheiras, no sentido de desenvolver a capacidade para deliberar de forma efetiva, alinhados com as necessidades dos usuários no território vivido e em sintonia com as atenções que o SUAS deve prover.

### **Objetivo geral**

Capacitar conselheiros municipais de assistência social para o exercício do controle social de forma a qualificar a capacidade deliberativa dos CMAS.

### **Objetivos específicos**

- Ampliar o conhecimento, de forma crítica e reflexiva, visando o aprimoramento do controle social no SUAS e ampliação da democracia e da cidadania;
- Promover a troca de experiências entre os conselheiros e conselheiras municipais;

- Construir, conjuntamente com os conselheiros e conselheiras, metodologias para ampliação da deliberação pública;

### **Público-alvo**

Conselheiros e Conselheiras dos vinte e três (23) Conselhos Municipais de Assistência Social da Região Administrativa de Franca.

### **Metodologia**

A capacitação será ministrada em sete (7) encontros, sendo três (3) online e quatro (4) presenciais, com a carga horária total de 24h30, em datas e horários a definir entre os participantes.

Esta capacitação está apoiada em uma metodologia que privilegia a interação entre abordagens expositivas, oficinas de aprendizagem, exposição de conhecimentos teóricos e experiências práticas dos participantes, objetivando desenvolver conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias para a deliberação.

Está organizada em três (3) módulos temáticos, que serão trabalhados por meio de exposição oral, debates, oficinas, discussões em grupo, além de rodas de conversas.

### **Percurso metodológico**

O percurso metodológico será organizado por módulos a partir da seguinte definição:

#### **Módulo 1: identificação e composição dos CMAS (carga horária: 6h30)**

**Encontro 1:** Online: plataforma Google Meet, duração 1h30.

**Exposição oral:** Composição do CMAS (representação e segmentos a partir das normativas do SUAS, diversidade, legitimidade, pluralidade e igualdade nas deliberações).

**Proposta de exercício para o próximo encontro:** responder ao questionário online disponível no google forms composto por perguntas objetivas e descritivas: quem é você? Qual segmento representa? Quais são suas principais motivações e dificuldades para participar do CMAS? Quais demandas/temas/discussões você traz para o CMAS? Há

discussões sobre as vulnerabilidades, riscos e demais situações vivenciadas pela população como, por exemplo, as desigualdades e desproteções sociais, as questões de gênero, raça e etnia, as violações de direitos, além de outros assuntos que envolvam as diversidades e os diferentes interesses? Você consegue expressar suas demandas, seus pontos de vista? De que forma é feita as devoluções de discussões e deliberações para o segmento que você representa?

**Encontro 2:** presencial ou local: a definir com os participantes, duração 5 h.

**Exposição oral:** apresentação das respostas preenchidas no formulário.

**Discussão em grupo:** reflexões e diálogos sobre os tópicos abordados no questionário.

**Oficina:** formação de pequenos grupos com os participantes para debater e construir estratégias de superação diante dos desafios apontados.

**Módulo 2: atribuições do CMAS e capacidade dos atores de influenciar, argumentar, deliberar e contribuir como parte fundamental para a decisão e alcance de resultados (carga horária: 6h30)**

**Encontro 3:** online: plataforma Google Meet, duração 1h30.

**Exposição oral:** atribuições do CMAS, capacidade dos conselheiros e conselheiras de influenciar, argumentar e deliberar sobre a política de assistência social; interação dos participantes: questionamentos e breves relatos.

**Encontro 4:** presencial ou local: a definir com os participantes, duração: 5 h.

**Dinâmica de grupo:** apresentação de situações fictícias sobre o cotidiano dos CMAS. Os grupos serão separados de acordo com a quantidade de participantes e, para cada grupo, serão distribuídas situações em que os componentes deverão refletir sobre: quais as atribuições do conselho são destacadas na situação apresentada? Quais são as medidas a serem tomadas para a resolução da situação? Quais os impactos desta ação na política de assistência social e para o usuário?

**Exemplo 1:** o município de Santa Rosa dos Palmares passou recentemente por uma auditoria do TCU em que foram apontadas diversas irregularidades quanto à utilização de recursos do governo federal repassados para a execução de serviços socioassistenciais. O relatório foi divulgado para o prefeito, para o gestor da pasta e para o CMAS. Cinco

(5) meses após a divulgação do relatório, o gestor da pasta compareceu à reunião do CMAS para apresentação da prestação de contas da utilização dos recursos do governo federal. Após apresentação, a prestação de contas foi aprovada por unanimidade pelos conselheiros, registrando parecer favorável no sistema do governo federal. Quais as atribuições do conselho destacadas na situação? Quais medidas serão tomadas diante dos fatos apontados? Quais os impactos dessas decisões na política de assistência social e nas condições de vida da população usuária?

**Exemplo 2:** Uma usuária do SUAS, após várias tentativas com a gestão da assistência social, resolveu comparecer à reunião do CMAS espontaneamente no dia 24/08/21, às 10h da manhã; no entanto, ela teve que faltar ao trabalho, que conseguiu recentemente como diarista, para solucionar sua situação. O município possui um programa de aluguel social instituído pela Lei Municipal Nº 105.26/2013, na qual estão definidos os critérios para a concessão. A usuária diz atender todos os critérios estabelecidos na Lei, mas alega que não conseguiu o benefício, pois no município há uma questão partidária e a gestão concede o benefício para quem apoia o partido do prefeito, e não para quem realmente precisa. Dentre as atribuições do CMAS, quais se identificam com a situação apresentada: qual seria as estratégias adotadas pelo CMAS para superação dessas situações? Quais os impactos dessas decisões na política de assistência social e nas condições de vida da população usuária?

**Exemplo 3:** a entidade “Sonhos nunca envelhecem” do município de São Roque executa o serviço de acolhimento institucional, nomeado Abrigo Institucional para Idosos (ILPI). Atualmente, a entidade está com defasagem de recursos humanos para a execução dos serviços e não tem cumprido com as diretrizes estabelecidas para o aprimoramento da prestação de serviços da rede socioassistencial. Recentemente, uma das conselheiras do segmento de trabalhadores manifestou em reunião do CMAS que a entidade tem descumprido o fluxo de acesso ao serviço, cujos encaminhamentos deveriam ser realizados pela equipe do CREAS. Dentre as atribuições do CMAS, quais se identificam com a situação apresentada? Quais seriam as estratégias apontadas pelo CMAS para superação dessas situações? Quais impactos causariam na política de assistência social e nas condições de vida da população usuária?

**Exposição dialogada sobre as situações apresentadas:** um (1) relator de cada grupo expõe os comentários e discussões efetuadas nas situações apresentadas. A mediação e considerações finais ficam a cargo da facilitadora da oficina.

**Modulo 3: trilhando alguns caminhos de fomento para ampliar a deliberação e a participação (carga horária: 11h30)**

**Encontro 5:** online: plataforma Google Meet (duração 1h30).

**Exposição oral:** interlocução com os serviços socioassistenciais e demais conselhos; Ferramentas que podemos utilizar para incluir e fomentar a participação; uso de Tecnologia de Informação para dar visibilidade às ações dos CMAS.

**Proposta de exercício para o próximo encontro:** responder ao questionário online disponível no google forms composto por perguntas objetivas e descritivas: o CMAS é inclusivo? O horário e o local das reuniões favorecem a inclusão, especialmente dos usuários dos serviços socioassistenciais? Quais são as principais dificuldades e potencialidades para promover a participação de forma efetiva? Há alguma interlocução com os demais conselhos existentes no município? O CMAS possui algum canal de divulgação de suas ações (site da prefeitura, facebook, instagram, outros).

**Encontro 6:** presencial/local: a definir com os participantes (duração: 5 h).

**Exposição oral:** devolutiva das respostas do questionário aplicado no encontro anterior.

**Roda de conversa:** reavaliação da rotina dos CMAS. Como está hoje e como podemos modificar para promover a inclusão dos diversos segmentos de forma efetiva?

**Oficina:** formação de pequenos grupos com os participantes para debater e construir estratégias para qualificar a atuação dos conselheiros e promover a inclusão, tendo em vista o alargamento da cidadania e da democracia nos CMAS.

**Exposição dialogada sobre as situações apresentadas:** um (1) relator de cada grupo expõe os comentários e discussões efetuadas; a mediação e considerações finais ficam a cargo da facilitadora da oficina.

**Encontro 7:** presencial/local: a definir com os participantes (duração: 5 h).

**Oficina:** formação de pequenos grupos com os participantes para a construção do plano de ação do CMAS a partir de debates, discussões e proposições realizadas ao longo do percurso formativo.

## **Fechamento e avaliação de reação e da capacitação**

### **Avaliação:**

Será realizada pelos participantes em cada módulo desenvolvido. Haverá um levantamento junto aos conselheiros sobre os critérios/ indicadores a serem adotados na avaliação das atividades.

### **Referências bibliográficas**

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2016.

BRASIL. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº. 145, de 15 de outubro de 2004. Política Nacional de Assistência Social/PNAS**. Disponível em: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf). Acesso em: 12 jan. 2021.

BRASIL. Lei nº 8.742 de 7 de dezembro de 1993. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Diário Oficial da União. Brasília: 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8742compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8742compilado.htm). Acesso em: 10 jan. 2021.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Capacitação de conselheiros de assistência social: guia de estudos**. Brasília, DF: Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação; Secretaria Nacional de Assistência Social, 2009. 118 p.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. Secretaria Nacional de Assistência Social. **Norma Operacional Básica**. NOB SUAS. Brasília: 2012.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Política Nacional de Educação Permanente do SUAS**. 1ª ed. Brasília: MDS, 2013.

BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Social E Combate À Fome. **Curso de introdução ao exercício do controle social no Suas**. Capacita SUAS. Brasília: 2015.

LIPORONI, Andréia Aparecida Reis de Carvalho. **Os caminhos da participação e do controle social na saúde: estudo das realidades do Brasil e Espanha**. Tese (Doutorado em Serviço Social). Faculdade de História, Direito e Serviço Social, Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho”. Franca: 2010.

RESENDE, Gabriela de Andrade. **As contribuições das tecnologias de informação e comunicação para a efetivação do controle social da assistência social no município de Uberaba/MG**. Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Serviço Social da Universidade Estadual Paulista (UNESP), Faculdade de Ciências Humanas e

Sociais, como requisito para obtenção do título de Mestre em Serviço Social. Franca, 2020.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO.  
**assistência social.** 3ª edição Brasília:  
controle Externo, 2013.

**Orientações para conselhos de**  
TCU, Secretaria Geral de